



MELAND KOMMUNE

Ordføreren

Til Kommunal- og moderniseringsdepartementet
v. Statsråden

OPPMODING OM Å GJERE OM FYLKESMANNEN I HORDALAND SITT VEDTAK OM OPPHEVING AV KOMMUNALT RAMMELØYVE TIL UTFYLLING AV SJØAREAL I MELAND KOMMUNE

Bakgrunn

Gjennom vedtak frå administrasjonen i Meland kommune av 1.12.2014 vart FRAMO Flatøy AS (tidlegare Frank Mohn Flatøy AS) gitt rammeløyve for utfylling i sjø i samsvar med søknad dagsett 30.10.2013. Etter mottekne klagar vart vedtaket stadfesta av kommunen sitt politiske utval for plan- og byggesaker, jf. vedtak frå Utval for drift og utvikling (UDU) av 3.3.2015. Saka vart deretter sendt til Fylkesmannen i Hordaland for endeleg klageavgjerd.

Om grunnlaget og grunngevinga for kommunen sitt vedtak vert det vist til sjølve rammeløyvet og administrasjonen sitt saksframlegg til møtet i UDU 3.3.2015.

Gjennom vedtak frå Fylkesmannen i Hordaland av 22.5.2015 vart kommunen sitt vedtak oppheva som ugyldig, då Fylkesmannen har lagt til grunn at kommunen sitt vedtak byggjer på ei urett tolking av den aktuelle reguleringsplanen. For Fylkesmannen si nærmare grunngeving vert det vist til avgjerda frå Fylkesmannen i sin heilskap.

Nærmare om kommunen sitt syn på Fylkesmannen sitt vedtak

Meland kommune oppmodar med dette Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å gjere om vedtaket frå Fylkesmannen i Hordaland i medhald av Forvaltningsloven § 35. Om vilkåra for dette vert det vist til både fvl. §§ 35 andre ledd, jf. første ledd bokstav c (omgjering av overordna organ pga. ugyldig vedtak) og femte ledd (omgjering etter alminnelege forvaltningsrettslege reglar). Følgjande føresetnad var avgjerande for Fylkesmannen si avgjerd om å oppheve kommunen sitt vedtak, jf. s. 5 i Fylkesmannen sit vedtak:

«Avgjerande for resultatet vårt er at arealbrukskategoriane som går fram i plbl. § 25 er uttømmande². «Trafikkindustri» er ikkje ein av dei gyldige arealbrukskategoriane som kan nyttast. Området i plan er heller ikkje sett av som spesialområde, jf. plbl. § 25 første ledd nr. 1 og nr. 6. Det ein står igjen med då er at det ikkje er eit gyldig arealformål på sjøareala som er avsett til «trafikkindustri». Omsøkt tiltak er difor i strid med reguleringsplanen for området, jf. plbl. §§ 21-4 og 1-6. Vedtaket til kommunen er soleis ugyldig, jf. prinsippet i fvl. § 41, og det er difor ikkje høve til å gi rammeløyve på grunnlag av denne planen.»

Den refererte uttalen viser at Fylkesmannen i Hordaland på fleire punkt har bygd sitt vedtak på feile tolkingar av både lov- og plangrunnlaget.

Fylkesmannen er i beste fall svært upresis når han uttalar at «arealbrukskategoriane som går fram i plbl. § 25 er uttømmande». Det er tvillaus at pbl. § 25 nr. 1-8 inneheld ei uttømmande opplisting av kva ulike hovudformål areala i eit planområde kan avsetjast til. Samstundes er lova ikkje uttømmande med omsyn til kva underformål eit areal skal nyttast til. T.d. kan det under hovudformålet «*byggeområder*» i § 25 nr. 1 regulèrast bindande underformål. Lova si opplisting av

underformål til byggeområda er innleidd med ordet «herunder» nettopp for å slå fast at lova ikkje er uttømmende med omsyn til kva underformål som kan vedtakast.

Fylkesmannen si avgjerd om å kjenne kommunen sitt vedtak ugyldig synast med dette å byggje enten på den føresetnad at «trafikkindustri» er nytta som eit eige hovudformål i den aktuelle planen, eller på den føresetnad at lova si opplisting av underformål i § 25 nr. 1 er meint uttømmende. Kommunen vil bestemt hevde at Fylkesmannen sitt vedtak i begge tilfelle er gjort på eit sviktande grunnlag:

Av teiknforklaringa til plankartet går det uttrykkeleg fram kva hovudformål dei ulike planområda er sett av til, nærmare bestemt *byggeområder* (§ 25 nr 1), *landbruksområder* (§ 25 nr. 2), *offentlige trafikkområder* (§ 25 nr. 3), *friområder* (§ 25 nr. 4), *fareområder* (§ 25 nr. 5) og *spesialområder* (§ 25 nr. 6). Med heimel i § 25 nr. 1 er det i plankartet m/ tilhøyrande teiknforklaring vidare presisert kva byggeområde som kan nyttast til m.a. formålet «industri», noko som òg følgjer av opplistinga av aktuelle underformål i denne lovføresegna. Desse områda er markert med lilla farge i kartet.

Av teiknforklaringa til plankartet går det like uttrykkeleg fram at «trafikkindustri» ikkje er eit eige arealformål, men ei nærmare presisering av tillate utforming og bruk av areal i reguleringsområdet. Dette følgjer direkte av at det i teiknforklaringa til plankartet er opplyst at regulering av areal til «trafikkindustri» er forankra i pbl. § 26, og ikkje i § 25. Pbl. § 26 lovføresegn gir dertil heimel til å vedta «bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i planområdet». Teiknforklaringa stadfester dermed at «trafikkindustri» ikkje er vedteke som eit eige reguleringsformål – korkje som hovud- eller underformål i § 25 – med som ein presiserande reguleringsføresegn med heimel i § 26 for den delen av planområdet som har ei lilla- og kvitstripa markering i kartet.

Kommunen erkjenner at den ulike fargelegginga i kartet av høvesvis areal som er avsett til arealformålet «industri» og areal som skal vere omfatta av planføresegnene om «trafikkindustri», kan vere eigna til å skape ein viss uklarleik om kva reguleringsformål som gjeld for det omtvista sjøarealet. Denne uklarleiken strekk seg likevel ikkje lenger enn at den lar seg oppklare ved å sjå plankartet i samanheng med teiknforklaringane og tilhøyrande planføresegner.

Gjennom § 12 i planføresegnene er det dertil nærmare presisert korleis areal avsett til industriformål kan nyttast, jf. pbl. § 25 nr. 1 (under hovedformålet «byggeområder»). Det følgjer vidare av § 12 at føresegnene som er tilknytt industriformål òg skal gjelde for sjøareal som er regulert til same formål.

Kommunen meiner på denne bakgrunn at plankartet, teiknforklaringane og planføresegnene til gjeldande reguleringsplan samla sett ikkje etterlét tvil om at det omtvista sjøarealet er regulert til underformålet industri i samsvar med pbl. § 25 nr. 1, og kor det med heimel i § 26 vidare er gitt nærmare føresegner om kva del av industriområdet som skal nyttast til «trafikkindustri».

Fylkesmannen sitt vedtak om å oppheve kommunen sitt vedtak om rammeløyve byggjer etter dette på feil tolking av både pbl. (1985) §§ 25 og 26 og rettsverknadane av gjeldande reguleringsplan, og bør derfor gjerast om med heimel i fvl. § 35 andre ledd jf. første ledd bokstav c.

Kommunalt sjølvstyre

Vi meiner vidare at gjennomgangen over viser at Fylkesmannen i Hordaland ikkje har lagt tilstrekkeleg vekt på omsynet til lokalt sjølvstyre i denne saka:

Meland kommune er ikkje i tvil om kva arealbruk kommunen sjølv har hatt som intensjon å vedta gjennom den aktuelle reguleringsplanen. Planen er m.a. meint til å leggje til rette for at FRAMO Flatøy AS skal kunne fylle ut det omtvista sjøarealet ved behov for utviding av drifta. Samstundes har denne saka diverre vist at utforminga av reguleringsplanen likevel kan reise spørsmål om korleis planen skal forståast m.o.t. utfylling av sjøarealet utanfor dagens industriverksemd. På bakgrunn av

gjennomgangen over vil kommunen likevel bestemt avvise at planen er så uklar at den delen av planen som omhandlar utfylling i sjø kan kjennast ugyldig, ettersom rettsverknadane av planen uansett kan sluttast gjennom ei forsvarleg plantolking.

Kommunane bør i stor grad sjølv kunne treffe avgjerder i sakar som vedkjem arealdisponering i eigen kommune. Dette særleg på grunn av kommunen si lokalkunne og nærleik til dei som slike avgjerder gjeld. Reguleringsplanar er i den samanheng eit svært viktige styringsverkkøy for arealbruken i ein kvar kommune. På denne bakgrunn burde Fylkesmannen i sin vurdering lagt vekt på omsyna til lokaldemokrati og kommunalt sjølvstyre – under dette òg kommunen si forståing av ein reguleringsplan som kommunen sjølv har vedteke. Slike omsyn ikkje i det heile tatt er omtalt eller uttrykkeleg vurdert. Det skal her leggjast til at den omsøkte utvidinga av industriområdet til FRAMO Flatøy har støtte frå eit klart politisk fleirtal i kommunen, noko som òg var tilfellet då den aktuelle planen vart vedteke i 1989. Den planlagde utvidinga er vidare i tråd med arealbruken i den nye kommuneplanen som vart vedteke av Meland kommunestyre i møte 17.6.2015.

Vi meiner at den omtalte uklarleiken ved planen ikkje er eit omstende som fører til ugyldigheit, men heller eit omstende som tilseier at bygningsmyndigheitene ikkje har heimel til å avslå den omsøkte utvidinga av industriområdet:

Både pbl. § 21-4 og Kart- og planforskriften stiller som vilkår at eit eventuelt avslag på ein søknad om byggjeløyve kan forankrast i ein tilstrekkeleg klar og eintydig heimel. Dette er eit utslag av ulovfesta rett om at det innanfor all forvaltning gjeld eit krav om legalitet; dvs. at forvaltninga ikkje kan innskrenke borgarar sine rettar utan klar heimel i lov («*legalitetsprinsippet*»). For byggjesaker inneber dette prinsippet at tiltakshavarar har eit rettskrav i medhald av pbl. § 21-4 første ledd på å få godkjent ein søknad om eit byggjetiltak, med mindre det ligg føre ei klar heimel for avslag gitt i eller i medhald av Plan- og bygningsloven. Spørsmålet om legalitet vart òg vurdert av kommunen i samband med vedtaket om rammeløyve, men kor Fylkesmannen likevel ikkje har kommentert problemstillinga.

Samfunnsmessige verknadar

Avgjerda frå Fylkesmannen inneheld naturleg nok ikkje opplysningar eller vurderingar med omsyn til pårekelege samfunnsmessige verknadar av Fylkesmannen sitt vedtak, då dette er omstende som så langt ikkje har vore belyst i saka. I samband med føreliggjande oppmoding om å gjere om Fylkesmannen sitt vedtak finn kommunen det likevel naudsynt å knytte nokre merknadar til desse verknadane:

FRAMO Flatøy AS er den største private arbeidsplassen i Meland kommune, med vel 400 tilsette. Verksemda etablerte seg på Flatøy i 1965 og har sidan den gong hatt ei vedvarande og svært positiv utvikling innanfor marin industriproduksjon. Arealutviklinga som kommunen sitt rammeløyve legg til rette for er av avgjerande betyding for at FRAMO Flatøy skal kunne halde fram med sin produksjon i Meland kommune. Dersom Fylkesmannen sitt vedtak blir ståande er det ei klar og reell moglegheit for at bedrifta vil måtte flytte si verksemd frå kommunen, og truleg til utlandet, grunna eit allereie presserande behov for meir areal.

Vi mottar nærmast dagleg informasjon om bedrifter som avviklast, nedbemannar eller flaggar ut si verksemd grunna krevjande drifts- og konkurransevilkår og gryande pessimisme i næringslivet. I denne situasjonen – i dette biletet – ønskjer altså FRAMO å satse vidare på Flatøy i Noreg, og å bygge ut for å vere best mogleg rusta til å møte morgondagen og dei komande tiåra. Dette er svært viktig og gledeleg for både Meland kommune, Vestlandet og Noreg elles. Skal bedrifta kunne utvikle seg i ein global marknad er den heilt avhengig av å tilgang på større areal på Flatøy, noko som altså vert sikra dersom den planlagde utfyllinga i sjøen utanfor dagens verksemd vert realisert. Ei slik utviding vil òg redusere belastninga på miljøet ved redusert transportbehov og høve til lokal lagring i

produksjonsperioden. Dette vil setje FRAMO Flatøy i stand til framleis å vere ei leiande aktør på verdsbasis innanfor sitt felt, og samstundes ein viktig og velkomen arbeidsgivar og samfunnsaktør i regionen vår.

Meland kommune har forståing for Naturvernforbundet Nordhordland og dei av naboane som har tatt til motmæle mot det omsøkte tiltaket, gjennom deira klagar til Fylkesmannen. Samstundes meiner kommunen etter ei samla interesseveging at det i denne saka er tale om så tungtvegande samfunnsomsyn at det ikkje kan leggjast avgjerande vekt på dei omstende som er gjort gjeldande av klagepartane som grunnlag for å ikkje godkjenne den omsøkte utvidinga.

Vi vil til slutt gjere merksam på at ei liknande interesseveging vart gjort då FRAMO Flatøy si eksisterande verksemd på land vart lagt ut til industriformål gjennom Meland kommune sin Generalplan av 1975. I samband med Miljøverndepartementet si godkjenning av nemnde generalplan uttalte departementet følgjande, jf. skriv til kommunen dagsett 6.7.1979:

«Miljøverndepartementet meiner at ein her må leggja avgjerande vekt på det verd bedrifta har for kommunen, og på dei store investeringane som alt er gjort i området, m.a. på areal frigjeve av landbruksstyremaktene i 1971. Etter ei total vurdering finn departementet difor å kunne tilrå utbygging (...).»

Etter vårt syn er dei omsyn som departementet la vekt på i 1979 er ytterlegare styrka gjennom dei investeringar, utvidingar og nye tilsetjingar som i tillegg er gjort ved verksemda i tida frå 1979 og fram til i dag.

Kommunen meiner på denne bakgrunn at òg vilkåra for omgjøring med heimel i fvl. § 35 femte ledd er til stades i denne saka.

Oppsummering

Meland kommune oppmodar Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å gjere om vedtaket frå Fylkesmannen i medhald av fvl. § 35. Kommunen sitt prinsipale syn er at dette kan og bør skje med heimel i § 35 andre ledd, jf. første ledd bokstav c – av di Fylkesmannen sitt vedtak er ugyldig – men kor det òg ligg føre ei klar og vesentleg interesseovervekt som tilseier at nemnde vedtak elles bør gjerast om etter alminnelege forvaltningsrettslege reglar i medhald av fvl. § 35 femte ledd.

Frekhaug 02.07.2015

Med venleg helsing

Nils Marton Aadland
Ordfører

Vedlegg:

- Godkjenning – søknad om rammeløyve for utfylling i sjø mellom gbnr.1/57 og 1/284 i Meland kommune.
- Saksutgreiing til møte i Utval for drift- og utvikling Meland kommune 03.03.2015.
- Vedtak frå Fylkesmannen i Hordaland av 22.05.2015 - Meland - gnr 1 bnr 57 og 284 - Gudmundsholmen - Flatøy - utfylling i sjø.