



Vestland fylkeskommune
Postboks 7900
5020 BERGEN

Saksbehandlar, innvalstelefon

Jorunn Fosse Fidjestøl, 5764 3156

Alver, gbnr. 127/91, reguleringsplan for Grøn omstilling av Mongstad

Vi viser til oversending av 01.11.2022 frå Alver kommune i sak som gjeld klage på vedtak av 16.06.2022 om reguleringsplan for Grøn omstilling av Mongstad.

Vedtak

Statsforvaltaren avviser klagen frå Vestland fylkeskommune, med heimel i plan- og bygningslova § 1-9 tredje ledd.

Bakgrunn for saka

Vi reknar med at saka er kjend for partane, og gjev difor berre ei kort framstilling av hovudpunkta i saka. Vi reknar saka som godt nok opplyst for klagehandsaming.

På oppdrag frå Asset Buyout Partners og Mongstad Eiendomsselskap AS la Multiconsult AS fram forslag til reguleringsplan for Grøn omstilling av Mongstad. Planområdet er på om lag 1140 daa på bakkeplan og på om lag 488 daa under bakkeplan. Om lag 55 daa av planområde i nordvest ligg i Austrheim kommune. Planområdet er lokalisert på Mongstad nord i Alver kommune ved grensa til Austrheim kommune. Reguleringsplanen erstattar gjeldande plan for område med namn Storhamn Mongstad.

Formålet med reguleringsplanen er å leggje til rette for etablering av energitunnellar og landbasert oppdrettsanlegg, inkludert eige osmoseanlegg for produksjon av ferskvatn og biogassanlegg for handtering av fiskeslam og klekkeri/smoltanlegg. Energitunnelane sitt formål er blant anna å utnytte overskotsenergi frå raffineriet til og redusera mengda energi som trengs ved drift av oppdrettsanlegget.

Oppstartsmøte vart gjennomført 27.11.2020. Høyringsperioden for varsel om oppstart av reguleringsarbeid med offentleg ettersyn av forslag til planprogram varte fram til 19.02.2021. Vestland fylkeskommune var blant dei som kom med fråsegn både til oppstartsvarslet og det offentlege ettersynet av planutkast, som vart halde i perioden 21.05.2021 til 02.07.2021.

Planen vart vedteken i kommunestyret 16.06.2022. Klagefristen vart sett til 16.07.2022



Vestland fylkeskommune klaga på vedtaket 14.07.2022. Fylkeskommunen grunnjev klagen med at merknadene deira ikkje er svara ut ordentleg i planprosessen. I klagen er det, med tilvising til fråsegn 26.05.2021, bede om grundigare vurderingar av kryssområde og trafikktryggleik. I fråsegn 25.06.2021 var det også bede om ein vidare dialog om utforming av rekkjefølgjekrav. Tematisk byggjer klagen på dei same forholda som i tidlegare fråsegn.

Kommunestyret handsama klagen 20.10.2022, men fann ikkje grunn til å ta klagen til følgje. Kommunen kom til at løysingane i reguleringsplanen er trafikkfagleg forsvarleg, og at det er teke tilstrekkeleg omsyn til stadlege omsyn. Kommunen kom elles til at fylkeskommunen hadde klagerett, men presiserte samstundes at «VLFK burde gitt fråsegn (uttale) med motsegn (innsigelse) slik dei er gjeve lovfesta moglegheit til tidlegare i planprosessen», og at dette ikkje var gjort.

Saka vart deretter sendt hit for endeleg avgjerd.

Regelverk

Statsforvaltaren kan prøve alle sider ved vedtaket, også dei skjønsmessige vurderingane som kommunen har gjort, jf. forvaltningslova § 34. Ved prøving av det kommunale skjønnnet skal Statsforvaltaren leggje stor vekt på omsynet til det lokale sjølvstyret.

Etter plan- og bygningslova § 3-3 er det kommunestyret som er planstyresmakt og som har ansvaret for arbeidet med reguleringsplanar. Det er kommunestyret som etter ei omfattande vurdering av dei ulike omsyna i planområdet, avgjer kva areal som skal inngå i planen, og kva desse areala skal nyttast til, jf. plan- og bygningslova § 12-12.

Reguleringsplanar vert til gjennom ein omfattande avgjerdsprosess. Plan- og bygningslova §§ 12-8 til 12-10, jf. kap. 4, har nærare føresegner om korleis framlegg til reguleringsplanar skal handsamast. Sakshandsamingsreglane skal sikre demokratiske omsyn som medverknad, offentlegheit og samråd med dei planen får følgjer for. I planleggingsprosessen må ulike interesser, fordelar og ulemper vegast mot kvarandre. Dette vil regelmessig føre til at planane får negative konsekvensar for enkelte. Forvaltningslova gjeld elles ved handsaming av saker etter plan- og bygningslova der det ikkje er bestemt noko anna, jf. plan- og bygningslova § 1-9.

Ifølgje forvaltningslova § 34 har Statsforvaltaren plikt til å avvise saka dersom vilkåra for å handsame klagen ikkje er til stades. Statsforvaltaren er ikkje bunden av kommunen har kome til at vilkåra for å handsame klagen er til stades.

Følgjande går fram av plan- og bygningslova § 1-9, 3. ledd:

«Berørt statlig organ, herunder Sametinget, regionalt organ og kommune kan påklage enkeltvedtak etter loven dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Dette gjelder likevel ikke i plansaker der vedkommende myndighet er gitt anledning til å fremme innsigelse.»

Følgjande reglar går fram av plan- og bygningslova § 5-4 første og femte ledd:

«Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

.....



Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes. Innsigelse fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer.»

Statsforvaltaren si vurdering

Klagerett

Vi har kome til at Vestland fylkeskommune ikkje har klagerett på planvedtaket.

Systemet i plan- og bygningslova er lagt opp slik at sektormyndigheitene skal medverke i planprosessar og fremje sine motførestillingar før planen er vedteken. Slike motførestillingar skal avgjerast gjennom bruk av motsegn. Lova er difor innretta slik at klageretten for statlege sektormyndigheiter fell vekk dersom dei har hatt høve til å fremje motsegn til planen, jf. plan- og bygningslova § 1-9, 3. ledd. Sektormyndigheitene kan med andre ord ikkje velje fritt om dei skal nytte seg av motsegn retten eller klageretten, dei er i utgangspunktet bundne til å bruke motsegn retten.

Plan- og bygningslova viser vidare til at sektormyndigheitene skal fremje motsegn så tidleg som mogleg, og seinast innan fristen som er fastsett for høyring av planframlegget. Fristen er absolutt, om ikkje anna blir særskilt avtala innan utgangen av høyringsfristen.

Har fylkeskommunen hatt høve til å komme med motsegn mot planframlegget?

Spørsmålet i denne saka blir derfor om Vestland fylkeskommune i denne saka har hatt høve til å fremje motsegn til planframlegget.

Det går fram av saka at fylkeskommunen gjennom fråsegn av 28.01.2021 til oppstartsvarsel og fråsegn 25.06.2021 til høyringa, har vore deltakande i planprosessen. I fråsegna datert 25.06.2021 har fylkeskommunen uttala seg til planframlegget og gitt klart uttrykk for at dei meiner planleveransen er mangelfull. Fylkeskommunen konkluderte då med følgjande:

«Vi meiner planleveransen er mangelfull for områda naturmangfald, trafikk og samferdsle. Planen svarer i liten grad ut merknadene våre til oppstart av planarbeidet, på tema som rører ved veg og infrastruktur.

Planen knyt ikkje til seg krav for mjuke trafikantar som er sett mellom anna i kommunedelplan for området. Dersom tunnel frå Hope ikkje lenger er aktuell vil det vere relevant å stille strengare krav til tilkomstvegen som går om Mongstad sør. Det er ikkje vist til godkjent plan for krysset Mongstad sør, eller det pågåande planarbeidet for fylkesveg 57. Vi meiner at dette er forhold som må vurderast meir grundig før planen vert vedtatt.

Vi meiner trafikkanalysen er mangelfull og baserer seg berre på effektivitet i krysset. Vi saknar ei meir grundig vurdering av kryssområdet, forholdet til trafikktryggleik, og forholdet for mjuke trafikantar mellom fylkesveg 57 og planområdet. Rekkjefølgjekravet må knytast til andre forhold enn belastningsgrad av krysset. Vi ber om ei vidare dialog om utforming av rekkjefølgjekrav.»

Om rekkjefølgjekravet særskilt, sa fylkeskommunen følgjande:

«Dette er eit rekkjefølgjekrav vi er svært kritisk til slik det er formulert.

Trafikkanalysen har kun fokus på trafikkavvikling og har ikkje vurdert utforming av krysset, trafikktryggleiksvurdering eller kva behov det er for oppgradering av krysset. Vi er til dømes usikre på kven som har ansvar for å vurdere belastningsgraden?



Det må som minimum utarbeidast eit rekkjefølgjekrav som er knytt til utbygging (til dømes BRA), og som stiller krav til at krysset skal vere ferdig regulert. Vi ber om at det vert vidare dialog om rekkjefølgjekrav....»

Sektorstyresmaktene har såleis fremja si vurdering av framlegget i prosessen. Dei har gjennom prosessen fram til og med offentleg høyring hatt høve til å fremje motsegn mot planframlegget.

Etter at offentleg høyring var avslutta, vart planframlegget endra, ved at eit rekkefølgjekrav vart teke bort etter høyringa, før andre gongs handsaming av planen. Kommunen konkluderte på grunnlag av dette med at klagen ikkje kan avvistast.

Endringa som vart gjort, er knytt til følgjande klagepunkt frå fylkeskommunen:

«Rekkefølgjekrav og kryss til fylkesveg 57

Til offentleg ettersyn og høyring hadde føresegna til planen eit rekkjefølgjekrav som sa;

«Når teoretisk belastningsgrad på krysset Storemyrveien x fv 57 passerer 1,0 (jf. trafikkanalyse datert 09.03.21 må krysset utbedres iht. statens Vegvesens vegnormal for dette».

Vi bad om vidare dialog om utforming av dette rekkjefølgjekravet, men det er ikkje teke kontakt med oss kring dette. Dette rekkefølgjekravet er no teke ut med grunngjeving i at ved ny trafikkanalyse så vert belastningsgraden i krysset 0,72 og at det difor kan takast ut.

Sjølv om kapasiteten i krysset frå Storemyra til fv. 57 vert rekna som tilstrekkeleg etter denne utbygginga med dagens kryssutforming, er det ikkje mykje å gå på etter denne utbygginga. Difor meiner vi at utforming av krysset burde vera omtala vidare for å vurdere kva handbøkene til Statens vegvesen seier om utforminga av krysset. Første trafikkanalysen hadde med eit med «mulige tiltak» kor de vurderte om det var mogleg å forbetre avviklinga i krysset med f.eks utviding av Storemyra med to felt inn mot krysset eller med ein rundkøyring. Vi er undrande til kvifor dette ikkje vart teke med vidare i revurdert trafikkanalyse.

Det er delvis tilrettelagt med gang- og sykkelveg inne i industriområdet. Vi meiner også at det er viktig å sikre trygg tilkomst frå fylkesveg 57 og kollektivhaldeplass til industriområdet. Vi meiner framleis at det må vera eit krav om opparbeiding av krysset til fv. 57 før igangsetjing av vidare utbygging inne på Mongstad.»

Statsforvaltaren viser til at fylkeskommunen også i høyringa var kritisk til rekkefølgjekravet, og meinte det måtte forbetrast, og ikkje kunne knytast til belastningsgrad i krysset.

Rekkefølgjekravet vart så teke vekk før andre gongs handsaming av planen. Det kan argumenterast med at situasjonen kring rekkefølgjekravet då vart endå lenger frå det fylkeskommunen ønskte, og at dei då mista høvet til å komme med motsegn mot dette.

Vi forstår klagen slik at fylkeskommunen i klagen, til liks med det dei sa i fråsegna, meiner at det framleis er behov for eit rekkefølgjekrav som er knytt opp mot vidare utbygging på Mongstad. Statsforvaltaren har lagt avgjerande vekt på at argumentasjonen i klagen fell saman med det som vart teke opp av fylkeskommunen i fråsegna i høyringsrunden. Vi finn ikkje haldepunkt i klagen for at endringa som vart gjort før andre gongs høyring har vore avgjerande for at fylkeskommunen klaga. Resultatet dei ønskjer å oppnå med klagen, er med andre ord det same som det dei tydeleg gav uttrykk for i fråsegna til høyringa.



Etter dette har vi kome til at fylkeskommunen hadde høve til å fremje motsegn mot planen på dette punktet, for å få sine ønskje gjennomførte. Vi legg til grunn at eit sektororgan er innforstått med at ei fråsegn i høyringsrunden blir handsama som eit fagleg innspel på lik linje med innspel frå private og andre høyringspartar, og at motsegnsretten kan gå tapt om han ikkje vert nytta.

Var fråsegna til høyringa i realiteten ei motsegn?

Statsforvaltaren har i tillegg vurdert om motførestillingane i høyringssvaret frå fylkeskommunen i seg sjølv kan tolkast som motsegn mot planen.

Det er ikkje, verken i plan- og bygningslova eller motsegnsrundskrivet H-2/14, stilt opp tydelege formkrav til motsegner. Vi må likevel gå ut frå at det vert kravd noko meir enn at ei sektormyndigheit er kritisk til planen, sidan sektormyndigheitene skal ha høve til å vere kritiske, og oppmode om særskilte løysingar, utan at dei fremjar motsegn mot planen. Det må altså minst vere tale om ein klar protest som tydeleg slår fast at planen ikkje kan vedtakast i noverande form, at sektorstyresmaktene motset seg planvedtak, eller liknande formuleringar.

Statsforvaltaren har kome til at sjølv om det er godtgjort at fylkeskommunen har vore kritiske til eksisterande planframlegg, så krevst det noko meir enn dette for at motførestillingane kan tolkast som ei motsegn. Fylkeskommunen har heller ikkje sjølv hevda at deira fråsegn til høyringa skal sjåast på som ei motsegn, og planstyresmakta har ikkje oppfatta det slik. Vi har konkludert med at fylkeskommunen ikkje har fremja noko motsegn mot planframlegget i sitt svar etter offentleg høyring.

Det er då på det reine at fylkeskommunen ikkje har rett til å klage på reguleringsplanen, slik hovudregelen er for kommunale planvedtak, jf. plan- og bygningslova § 1-9 tredje ledd, andre setning.

Rollane i planprosessar er klare, og reglane for motsegn er strenge, nettopp for at sektormyndigheitene så tidleg som mogleg formelt skal fremje sine motsegner, slik at desse kan løysast eller takast med vidare i prosessen. Dette er ikkje gjort på noko tidspunkt.

Vi har lagt vekt på at fylkeskommunen har medverka i prosessen heile vegen, og er den nærmaste til å ta ansvaret for at dei sjølve fyller si rolle som sektormyndigheit i plansaker som er viktige for dei.

Utgangspunktet er at eit avvisingsvedtak frå klageinstansen er eit enkeltvedtak som kan klagast på, jf. forvaltningslova § 28 tredje ledd. Ifølgje forvaltningslova § 28 tredje ledd bokstav b er det likevel ikkje klagerett på klageinstansens avvisningsvedtak i tilfella der *«underinstansen har prøvd avvisningsspørsmålet og kommet til at vilkårene for realitetsbehandling er til stede.»*

Alver kommune har som nemnt over konkludert med at klagen ikkje kan avisast som følgje av at planen vart endra. Statsforvaltaren er ikkje bunden av vurderinga, jf. fvl. § 34, men viser til at kommunen har teke tydeleg stilling til avvisningsspørsmålet.

Det er difor ikkje klagerett på dette vedtaket.



Med helsing

Gunnar O. Hæreid
ass. statsforvaltar

Anne Kristin Eitungjerde
seksjonsleiar

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

MONGSTAD EIENDOMSSELSKAP AS	c/o Asset Buyout Partners AS	0117	OSLO
	Postboks 1537 Vika		
Statens vegvesen Region vest	Postboks 43	6861	LEIKANGER
Alver kommune	Postboks 4	5906	FREKHAUG