



MOLDE KOMMUNE
Rådhusplassen 1
6413 MOLDE

Saksbehandler, innvalgstelefon
Frida Farstad Brevik, 71 25 84 51

Molde kommune - vedtak i lovlighetskontroll etter kommuneloven - igangsettingstillatelse for deponi 2 Raudsand

Statsforvalteren har gjennomført en lovlighetskontroll av vedtak i sak 78/20. Statsforvalteren slår fast at vedtaket i sak 78/20 er lovlig. Kravet om lovlighetskontroll har ikke ført frem.

Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) viser til kommunen sin oversendelse av 25.02.2021. Oversendingen gjelder lovlighetskontroll etter kommuneloven.

Bakgrunn

Norconsult AS har søkt om igangsettingstillatelse for tiltak som omfatter etablering av deponi 2 og tildekning av møllestøvsekker ved Raudsand.

Hovedutvalg for teknisk, plan, næring og miljø (TPNM) har i møte den 24.11.2020 (sak 78/20) behandlet søknaden og fattet følgende vedtak:

«Hovedutvalg for teknisk, plan, næring og miljø godkjenner søknaden om igangsettingstillatelse jf. Plan- og bygningslovens §§ 20-2 og 21-4.»

3 kommunestyrerepresentanter har i brev av 09.12.2020 fremsatt et krav om lovlighetskontroll av dette vedtaket. Klagerne viser til at vedtaket ikke kan anses som et endelig vedtak, da det skulle vært behandlet av kommunestyret og ikke av hovedutvalget.

Kommunestyret har i møte den 11.02.2021 (sak PS-4/21) behandlet kravet om lovlighetskontroll, og gjort følgende vedtak:

«Molde kommunestyre fastholder Hovedutvalg teknisk, plan, næring og miljøes vedtak i sak 78/20.

Kravet om lovlighetskontroll sendes Statsforvalteren i Møre og Romsdal for avgjørelse.

I samsvar med ovenstående sak og kommunedirektørens oppsummering i sak PS-3/21 side 5 ber kommunestyret om at det etter at statsforvalteren har behandlet lovlighetsspørsmålet, får en egen sak der det klargjøres videre saksbehandling til eiendommen 240/50/0/0, Raudsand. Jfr. Sak 37/20 s. 4 og s. 5. Det vektlegges å sikre «En behandlingsprosess som sikrer bred behandling av sakene.» og sikre kommunens informasjonsplikt til innbyggerne.»



I samsvar med kommuneloven (kompl.) 27-1 er saken oversendt til Statsforvalteren for endelig behandling.

Statsforvalteren har i telefon den 10.03.2021 bedt kommunen redegjøre for bakgrunnen for at Hovedutvalg for TPNM behandlet søknad om igangsettingstillatelse. Molde kommune har i e-post av 12.03.2021 besvart henvendelsen.

Når det gjelder bakgrunnen for saken ellers blir det vist til saksdokumentene.

Statsforvalterens merknader

Rettslig utgangspunkt

Etter kommuneloven (kompl.) § 27-1 kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret bringe et vedtak inn for departementet, for en kontroll av om vedtaket er lovlig. Myndigheten til å gjennomføre en lovlighetskontroll er delegert fra departementet til Statsforvalteren.

Krav om lovlighetskontroll må fremsettes innen tre uker fra vedtaket er fattet. Det sentrale formålet med en lovlighetskontroll er å åpne for en avklaring av eventuell rettslig tvil innenfor kommunen, uten å måtte gå til domstolene med saken.

Kravet om lovlighetskontroll er her fremsatt av tre kommunestyrerepresentanter i Molde kommunestyre. Kravet gjelder et vedtak fattet av et folkevalgt organ, og kravet om lovlighetskontroll er fremsatt innenfor lovbestemt frist.

De lovbestemte vilkårene for at Statsforvalteren kan gjennomføre en lovlighetskontroll er følgende oppfylt jf. kompl. § 27-1. Statsforvalteren skal ved en lovlighetskontroll ta stilling til følgende:

- (1) Om vedtaket er fattet av et organ med nødvendig myndighet til å fatte slikt vedtak
- (2) Om vedtaket har blitt til på lovlig måte
- (3) Om vedtaket har et lovlig innhold

Kommunal- og regionaldepartementet har i rundskriv H-2299 gitt retningslinjer for innholdet og omfanget av Statsforvalterens gjennomføring av lovlighetskontroll. Kontroll av kommunens frie skjønnsutøvelse faller utenfor med mindre det er snakk om myndighetsmisbruk. En lovlighetskontroll innebærer derfor ikke full overprøving i motsetning til klagesaker etter forvaltningslovens regler.

Kravet om lovlighetskontroll

Det blir i kravet om lovlighetskontroll vist til Molde kommunestyre sitt vedtak av 14.05.2020 (sak 37/20) hvor følgende ble punkt ble vedtatt:

«Molde kommunestyre ber om at alle saker inkl. høringer i forbindelse med etablering av virksomhet i henhold til godkjent reguleringsplan Bergmesteren Raudsand, blir lagt fram til behandling i kommunestyret.»

Klagerne viser til at alle saker som omfattes av dette vedtaket, skal behandles av kommunestyret. Med bakgrunn i dette anfører klagerne at vedtaket i sak 78/20 ikke kan betraktes som et endelig vedtak, da det er behandlet av Hovedutvalget for TPNM, og ikke av kommunestyret.



Statsforvalteren forstår dette som en anførsel om at hovedutvalgets vedtak ikke kan anses som lovlig, da det skulle vært behandlet av kommunestyret jf. vedtak i sak 37/20. Kravet om lovlighetskontroll er ikke rettet mot saksbehandlingen forut vedtaket i sak 78/20 eller gyldigheten av dette vedtakets innhold.

Vedtak fattet av organ med nødvendig myndighet

Kommunestyret er kommunens øverste politiske organ. Det er kommunestyret som treffer vedtak på vegne av kommunen. Kommunestyret kan delegere myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordfører eller kommunedirektør innenfor rammene i kommuneloven eller annen lov jf. koml. § 5-3.

Kommunen viser til at primærkompetansen etter plan- og bygningsloven ligger hos kommunestyret, og at dersom andre organer eller administrasjonen skal treffe bindende vedtak, må kommunestyret gjennom delegasjon tildele den nødvendige myndighet. Kommunestyret beholder likevel sin myndighet ved en eventuell delegasjon av myndighet. Kommunestyret kan også gi instruks eller retningslinjer for utøvelsen av den myndigheten som er delegert, og kommunestyret kan også trekke tilbake myndighet de har delegert.

Kommunestyret har i sak 37/20 bedt om at alle saker (inkl. høringer) i forbindelse med etablering av virksomhet i henhold til godkjent reguleringsplan Bergmesteren Raudsand skal legges frem til behandling i kommunestyret.

Det konkrete vedtaket gjelder søknad om igangsettingstillatelse jf. pbl. § 21-4, 3. ledd. Det første rettslig relevante spørsmål er om kommunestyrets vedtak i sak 37/20 innebærer at det bare er kommunestyret som har myndighet til å gi igangsettingstillatelse for det omsøkte tiltak.

Det blir fra kommunens side redegjort for omstendighetene rundt vedtaket i sak 37/20:

«Sak 37/20 er navngitt som «Saksbehandlingsprosess for deponi for farlig avfall». I saksframlegget er det gitt orientering om ulike aspekt ved saken og hvilke myndigheter som behandler ulike «tema», herunder at det må søkes kommunen om tillatelse etter plan- og bygningsloven. Under kommunedirektørens vurdering er det bl.a. vist til at byggesøknader som er i samsvar med vedtatt reguleringsplan i hovedsak blir behandlet administrativt. Men, det er stort engasjement omkring etablering av ny virksomhet på Raudsand og dette gjør at byggesøknader bør legges fram til politisk behandling.»

Kommunen viser til at det er nærliggende å betrakte kommunestyrets vedtak i sak 37/20 som en instruks om behandlingen i saker som gjelder deponiet på Raudsand. Disse sakene skal ikke følge vanlig behandling med avgjørelse etter delegert myndighet, da kommunestyret vil bruke myndigheten selv.

Kommunen legger til grunn at kommunestyrets vedtak i sak 37/20 tilsier at byggesøknad for etablering av deponi 2 på Raudsand skal behandles av kommunestyret selv. I den sammenheng er det imidlertid et relevant moment at man ikke eksplisitt har tatt stilling til situasjonen der en byggesak undergis to-trinns-behandling (ramme- og igangsettingstillatelse). I en to-trinns-behandling av en sak, gis selve byggetillatelsen i rammetillatelsen, mens igangsettingstillatelsen kan gis på et senere tidspunkt. Igangsettingstillatelsen må likevel forholde seg til rammetillatelsen. Det er ut ifra dette kommunens vurdering at igangsettingstillatelsen som ble gitt av Hovedutvalget for TPNM i sak 78/20 er en videre oppfølging av en sak som kommunestyret allerede har behandlet (sak 90/20).



Som kommunen viser til må en igangsettingstillatelse holde seg innenfor de rammene som er gitt i rammetillatelsen. Statsforvalteren slutter seg derfor til kommunens vurdering om at kommunestyrets behandling av saken, i all hovedsak kan sies å skje ved behandlingen av rammetillatelsen. I forlengelsen av dette mener Statsforvalteren at det *kan* være naturlig å forstå kommunestyrets instruks i sak 37/20, slik at den ikke nødvendigvis er ment å omfatte vedtak som for eksempel gjelder igangsettingstillatelse.

Det som blir avgjørende for hvorvidt dette er tilfelle, er en nærmere tolkning av vedtaket i sak 37/20. Kommunen viser til at ordlyden i kommunestyrets vedtak i sak 37/20 referer til alle «saker», og ikke alle «vedtak» som berører deponiet på Raudsand. Statsforvalteren er enig med kommunen i at en naturlig språklig fortolkning av vedtaksordlyden i sak 37/20, tilsier at «saker» og «vedtak» kan ha ulik rekkevidde. For eksempel kan en sak innebære flere vedtak, mens et vedtak begrenser seg til det konkrete vedtaket.

Kommunen mener det er vanskelig å se vedtaket i sak 37/20 som et uttrykk for at kommunestyret har ønsket at alle vedtak, herunder vedtak om ansvarsoppgaver, bytte av ansvarshavende og andre vedtak som kan være aktuelle i en byggesak, skal behandles av kommunestyret. Kommunen vurderer derfor at når det gjelder sak som er undergitt to-trinns-behandling, vil kommunestyrets behandling av saken være avsluttet når det er gitt rammetillatelse.

Kommunestyret har ved sin behandling av kravet om lovlighetskontroll (sak PS-4/21) fått anledning til å uttale seg nærmere om hvordan vedtaket i sak 37/20 skal forstås. Kommunestyret har ikke funnet grunnlag til å fravike den fortolkning av vedtaksordlyden i sak 37/20 som er lagt til grunn, men man har i vedtak i sak PS-4/21 bedt om at det fremmes egen sak hvor videre saksgang for eiendommen på gbnr. 240/50/0/0 (Raudsand) klargjøres.

Det er Statsforvalterens vurdering at vedtaksordlyden i sak 37/20, kommunens egen fortolkning av denne og kommunestyrets behandling i forbindelse med kravet om lovlighetskontroll, samlet sett tilsier at søknad om igangsettingstillatelse for deponi 2 på Raudsand ikke må behandles av kommunestyret.

I sak 78/20 er det Hovedutvalg for TPNM som har behandlet søknaden og fattet vedtak om å gi igangsettingstillatelse. Det neste rettslig relevante spørsmål blir da om Hovedutvalg for TPNM har myndighet til å gi igangsettingstillatelse for det omsøkte tiltak.

Enhetsleder for byggesak og geodata er delegert myndighet fra kommunestyret til å behandle byggesøknader etter plan- og bygningsloven, herunder søknader om igangsettingstillatelse. Hovedutvalg for TPNM er delegert myndighet¹ i plansaker og dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven. Dette tilsier at det ordinært er enhetsleder (administrasjonen) som fatter vedtak i byggesaker.

Kommunen viser i sin redegjørelse av 12.03.2021 til punkt 2.5 i delegasjonsreglementet:

«Ethvert kommunalt folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dersom det er tvil om en sak er av prinsipiell karakter skal dette diskuteres med ordføreren. Ordføreren kan da avgjøre spørsmålet, eller legge saken fram til politisk behandling.»

¹ Jf. Reglement for hovedutvalgene, sist revidert 17.09.2020 (sak 97/20).



Denne bestemmelsen brukes fra tid til annen for å få behandlet saker som etter delegasjon kan tas administrativt, og at praksis er at saker som er kontroversielle, prinsipielle eller av andre grunner kan være tjent med en politisk behandling, tas opp. I den konkrete saken har ordfører og kommunedirektør vurdert at innholdet var av prinsipiell karakter, og valgt å legge det frem for hovedutvalget til behandling.

Det redegjøres i saksfremlegget til sak 78/20 nærmere for bakgrunnen for at saken ble lagt frem til politisk behandling:

«Rammetillatelse og midlertidig dispensasjon ble gitt av Molde kommunestyre den 17.09.20 i sak 90/20. Søknaden om igangsettingstillatelse i seg selv vurderes ikke å være prinsipiell da det er snakk om igangsetting av det tiltaket som har fått rammetillatelse, men tiltaket ligger innenfor reguleringsplanen for Raudsand hvor det er en egen delegasjon. Siden det er snakk om en igangsettingstillatelse for et tiltak der rammetillatelsen er gitt av Molde kommunestyre finner administrasjonen at det er riktig å legge saken frem for endelig behandling i hovedutvalget for teknisk, plan, næring og miljø.»

Statsforvalteren er enig med kommunen i at punkt 2.5 i delegasjonsreglementet tilsier at man i prinsipielle eller kontroversielle saker skal gjøre en konkret vurdering av om behandlingen av en sak bør løftes fra administrativ til politisk behandling. Statsforvalteren forstår det slik at kommunen har vurdert at sak 78/20, ville være tjent med politisk behandling, men at det var tilstrekkelig at saken ble behandlet av hovedutvalget og ikke kommunestyret.

Statsforvalteren vil peke på at det er kommunestyret selv som står nærmest til å tolke sitt eget delegasjonsreglement og rekkevidden av bestemmelsen i punkt 2.5. Kommunestyret står også nærmest til å ta stilling til om hovedutvalget har hatt den nødvendige myndighet til å fatte vedtak i sak 78/20 ut ifra den instruks man har gitt i sak 37/20.

Statsforvalteren finner ut ifra kommunens delegasjonsreglement, kommunens fortolkning og praksis av dette, samt kommunestyrets behandling av denne lovlighetskontrollen, å kunne legge til grunn at vedtaket i sak 78/20 er fattet av et organ med nødvendig myndighet.

Vedtak som har blitt til på lovlig måte

Det rettslig avgjørende for om vedtaket kan sies å ha blitt til på lovlig måte, er om saksbehandlingen forut vedtaket har vært forsvarlig. Det er i den sammenheng relevant å se nærmere på om avgjørelsen bygger på et korrekt og fullstendig faktum, og at det ikke er tatt utenforliggende hensyn.

Som vist til ovenfor er ikke kravet om lovlighetskontroll rettet mot saksbehandlingen forut vedtaket i sak 78/20. Det er ikke fremlagt opplysninger som indikerer at saksbehandlingen i saken ikke har vært forsvarlig. Statsforvalteren finner etter en gjennomgang av saksdokumentene ikke grunnlag for å slå fast at saksbehandlingen ikke har vært forsvarlig.

Statsforvalteren finner følgelig å kunne slå fast at vedtaket i sak 78/20 har blitt til på lovlig måte.

Vedtak med lovlig innhold

Det sentrale ved Statsforvalterens kontroll av om vedtaket har et lovlig innhold, er en klargjøring av at vedtaket hviler på riktig rettsgrunnlag, ikke strider imot lov og ikke er et utslag av myndighetsmisbruk.



Vedtaket i sak 78/20 gjelder igangsettingstillatelse for tiltak på gbnr. 240/50/0/0, deponi 2 ved Raudsand. Tiltaket ble gitt rammetillatelse og midlertidig dispensasjon ved kommunestyrets vedtak i sak 90/20. Det relevante rettsgrunnlaget for vedtaket er plan- og bygningsloven.

Det følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 21-4 at et tiltak kan behandles trinnvis slik at byggetillatelse deles opp i rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Igangsettingstillatelse kan ikke gis før vilkår i rammetillatelsen er oppfylt, ansvarsrett er tildelt og kontrollomfang er avgjort samt at eventuelle tillatelser fra andre myndigheter foreligger.

Det følger videre av pbl. § 21-7 at en søknad om igangsettingstillatelse skal behandles av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innenfor denne fristen, regnes tillatelse som gitt og tiltaket kan igangsettes.

Kommunen viser til at i en to-trinns-behandling gis tillatelsen til tiltaket det gjelder i rammetillatelsen. Igangsettingstillatelsen er slik en videre oppfølging av samme «sak». I rammetillatelsen har kommunen tatt stilling til tiltakets ytre rammer, og dette er bindende for videre behandling av saken. En igangsettingstillatelse vil slik først og fremst innebære en bekreftelse av at ansvarsområdet for byggearbeidene er dekt og kontrollomfanget avklart, og igangsettingstillatelsen gir formelt tillatelse til å starte arbeidet med tiltaket som ble godkjent i rammetillatelsen. Dersom det skulle være behov for endringer, vil dette kreve en endrings søknad. Det oppgis fra kommunens side at dette ikke er tilfelle slik saken foreligger.

Eiendommen tiltaket utføres på er omfattet av detaljreguleringsplanen «Bergmesteren Raudsand» med tilhørende bestemmelser, sist endret i henhold til brev av 06.03.2020 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I § 9 er det gitt rekkefølgekrav som oppstiller en rekke vilkår som skal være oppfylt før det gis igangsettingstillatelse og før de ulike tiltakene utføres. Av § 9.4 følger det at:

«Før nye tiltak innenfor I1 og Deponi 2 – Deponi 5 igangsettes skal effekten for vannforekomsten dokumenteres med undersøkelser av vannsøylen, strømningsforhold og forventet utslipp jfr «Sammenstilling av konsekvensutredning og risiko – Bergmesteren Raudsand, Norconsult 2017».

Det fremgår av saksutredningen til sak 78/20 at det er sendt inn rapporter og bakgrunnsdokumentasjon for å vise at man oppfylder rekkefølgekravet i § 9.4, deriblant følgende rapporter:

- Strømanalyse utarbeidet av Multiconsult datert 07.11.17
- Spredningsmodellering og vurdering av konsekvenser for oppdrettsanlegg utarbeidet av Akvaplaniva AS (datterselskap til Norsk Institutt for Vannforskning – NIVA) datert 17.08.18
- Merknader angående modellering og konsekvenser utarbeidet av Germund Bahr ved Akvaplaniva datert august 2018
- Tilleggsvurderinger av konsekvenser for utslipp til sjø i driftsfasen utarbeidet av Norconsult datert 18.04.18
- Undersøkelser i bløtbunnsfauna, miljøgifter og metaller i sedimentene i Tingvollfjorden ved Raudsand utarbeidet av Norsk Institutt for Vannforskning – NIVA datert 07.10.20
- Kjemianalyse av vannsøyle gjennomført av ALS Laboratory Group Norway AS datert 06.11.17
- Kjemianalyse av vannsøyle gjennomført av ALS Laboratory Group Norway AS datert 23.11.17
- Tilleggsberegninger for fortykning i respiranten utarbeidet av Norconsult datert 06.09.18.
- Dokumentasjon av effekt på vannforekomsten utarbeidet av Veidekke Entreprenør AS datert 17.09.20



Veidekke Entreprenør AS har etter en samlet vurdering av disse rapportene utarbeidet dokumentasjon på effekt av vannforekomstene, datert 28.09.2020. Det fremgår der at effektene av Deponi 2 på vannforekomsten er dokumentert av ovenfornevnte rapporter, og at man anser rekkefølgekravet i § 9.4 som oppfylt.

Kommunen viser til at rekkefølgekravet i detaljreguleringsplanen viser til forhold som i utgangspunktet er ivaretatt gjennom tillatelse fra Miljøverndirektoratet etter forurensningsloven. Miljødirektoratet har gitt tillatelse til tiltaket den 27.04.2020. I brev av 27.10.2020 er det fremlagt et utkast med noen mindre endringer for tillatelsen.

Med bakgrunn i innsendte rapporter og tillatelse fra Miljødirektoratet har kommunen vurdert at rekkefølgekravet i § 9.4 er oppfylt. Kommunen har videre vurdert at tiltaket er tilfredsstillende belagt med ansvar. Det er ut ifra dette kommunens vurdering at vilkårene for å gi igangsettingstillatelse er oppfylt.

Statsforvalteren finner å kunne slutte seg til kommunens vurdering om at vilkårene for å gi igangsettingstillatelse er oppfylt, og slår med dette fast at vedtaket i sak 78/20 har et lovlig innhold.

Oppsummering

Statsforvalteren finner etter en gjennomgang av saken og saksdokumentene at saksbehandlingen i denne saken har vært forsvarlig. Vedtaket er fattet av organ med nødvendig myndighet og det er innholdsmessig lovlig. Statsforvalteren kan etter dette ikke se at det foreligger forhold ved vedtaket i sak 78/20 som medfører at vedtaket ikke er lovlig.

Statsforvalterens vedtak

Med hjemmel i kommuneloven § 27-1 jf. rundskriv H-25/92 og rundskriv H-2299 fra Kommunal- og regionaldepartementet finner ikke Statsforvalteren grunnlag for å oppheve kommunestyrets vedtak i sak 78/20. Kravet om lovlighetskontroll har ikke ført frem.

Med hilsen

Tone Monsen Aarø (e.f.)
direktør

Frida Farstad Brevik
seniorrådgivar

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Gunnhild Meringdal	Hjellhaugen 11	6450	Hjelset
Rannveig Hana	Postboks 2186	6402	Molde
Anders Torvik	Svenslivegen 154	6460	EIDSVÅG I ROMSDAL