



IBESTAD KOMMUNE  
Kopparvika 7  
9450 HAMNVIK

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Marie Anette Amundsen,

## Vedtak - settestatsforvalter - byggesak - lbestad - Skogtun

Statsforvalteren i Nordland viser til oppnevningebrev fra departementet av 3. desember 2024, samt oversendelse av klagesak fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark den 17. desember 2024. Vi har vurdert saken og fatter følgende

vedtak:

**Fiskeridirektoratet, Nord Fiskarlag, Forum for natur og friluftsliv Troms og Statsforvalteren i Troms og Finnmark har fått medhold i klagen.**

**lbestad kommunes vedtak av 20. juni 2024 i sak 51/24, hvor det ble gitt dispensasjon fra kystsoneplan oppheves, og dispensasjon avslås. Vilåårene for å gi dispensasjon etter plan- og bygningiloven § 19-2 er ikke oppfylt.**

\*\*\*

### Sakens bakgrunn

Sakens faktum forutsettes kjent for partene, det vil derfor ikke bli gitt et fullstendig saksreferat.

Kleiva fiskefarm AS søkte den 26. april 2022 om tillatelse til etablering av akvakultur av laks ved lokalitet Skogtun på Andørja i lbestad kommune. Søknaden nødvendiggjorde dispensasjon fra arealformålet natur, friluftsliv, fiske og ferdsel i kystsoneplan. Søknaden begrunnes med ny avlastningslokalitet eller beredskapslokalitet. Lokalitet Ånderkleiva kan ikke lengre brukes i beredskapsøyemed så lenge planlagt havneutbygging skal pågå. Dette betyr at det ikke er ledige lokaliteter som kan avlaste drift i tilfelle det skulle oppstå situasjoner som krever endringer i godkjent driftsplan. Kleiva fiskefarm AS viser videre til at de er en hjørnesteinsbedrift i kommunen, og at de etter å ha sett nærmere på risiko og sårbarheter finner det nødvendig å fremskynde planene med å få på plass en ny avlastningslokalitet med de riktige egenskapene for å kunne opprettholde deres aktivitet.



Søknaden ble ved første behandling i kommunen avslått av kommunestyret i tråd med innstilling fra administrasjonen. Saken ble så etter klage fra tiltakshaver gjort til gjenstand for behandling i kommunen i flere omganger, både i 2023 og 2024.

Da søknaden i første runde ikke var sendt på høring til berørte sektormyndigheter, ble søknad om dispensasjon sendt på høring den 7. mai 2024 med høringsfrist den 14. juni 2024. Det ble mottatt flere uttalelser under høringen, deriblant fra berørte sektormyndigheter. Statsforvalteren i Troms og Finnmark ba om at søknaden avslås. Dette da etablering av lokalitet for akvakultur må avklares gjennom en revisjon av kystsoneplan for området. Det ble uttalt at i en planprosess vil større områder kunne ses i sammenheng, samlede belastninger vil kunne vurderes og de best egnende lokalitetene med færrest interessekonflikter kan bli valgt. Fiskeridirektoratet frarådet også dispensasjon av hensyn til fiskerienes ressursområder og bruksområder. Omsøkte lokalitetsplassering vil komme i konflikt med utøvelsen av fiske i området. NVE frarådet dispensasjon før det foreligger dokumentasjon på at tiltaket oppfyller kravene til sikkerhet. Aktsomhetskartet kan ikke benyttes for å «friskmelde» lokaliteten. Forum for natur og Friluftsliv Troms og Nord fiskarlag uttalte seg for øvrig også negativ til søknaden.

Kommunestyret innvilget den 20. juni 2024 i sak 51/24 dispensasjon fra kystsoneplan for etablering av ny lokalitet for laks og ørret ved Skogtun. Vedtak ble fattet med 9 mot 7 stemmer i tråd med innstilling fra formannskapet om å gi dispensasjon. Administrasjonens innstilling var imidlertid å avslå dispensasjon. Det ble gitt følgende begrunnelse for vedtaket:

*Lokalitetsetableringen innebærer farer, andre hensyn, og innskrenkninger for utøvelse av de andre interessene i området innenfor et helt konkret og avgrenset areal. Både fiske. Og ferdselsinteresser kan utøves i området rundt. Planen det dispenseres fra blir derfor ikke vesentlig tilsidesatt. Risikoer og ulemper vurderes til å være svært begrenset, og fordelene ved å sikre arbeidsplasser og lokal verdiskapning i kommunen vurderes til å være større enn disse risikoene og ulempene.*

### Klagene

Nord Fiskarlag påklagde kommunens vedtak den 2. juli 2024. I klagen gjøres det gjeldende at vilkårene for å gi dispensasjon ikke er oppfylt. Det omsøkte akvakulturanlegget fortrenger fiskeriinteressene. Utøvelsen av fisket blir umuliggjort på en av de viktigste fiskeplassene for kveite. Samtidig risikeres det å ødelegge et gytefelt for kveite. Dette utgjør vesentlig tilsidesettelse av hensynene bak planbestemmelsen. Det første vilkåret i pbl. § 19-2 er dermed ikke oppfylt og kommunens vedtak er dermed ugyldig. Saken er heller ikke godt nok utredet, jf. forvaltningsloven § 17. Ingen av merknadene inngitt under høringen synes å ha vært vurdert av kommunestyret forut for vedtaket hvor dispensasjon ble gitt. Saken er heller ikke konsekvensutredet jf. pbl. § 4-2 og 11-13 andre ledd jf. forskrift om konsekvensutredninger §§ 10 jf. 8. Nord fiskarlag mener det foreligger krav om konsekvensutredning av lokalitetens reelle arealbeslag og konsekvensene arealbeslaget medfører for utøvelse av fiskeri i området. Kommunens vedtak er heller ikke begrunnet tilstrekkelig jf. fvl. §§ 24 og 25 eller vurdert etter naturmangfoldloven.

Forum for natur og friluftsliv Troms (FNF Troms) påklagde vedtaket den 8. september 2024. Det ble gjort gjeldende at å gi dispensasjon på en lokalitet der konsekvensene for fugleliv, gyteområder, vassdrag og andre anadrome bestander, friluftsliv og fiskeri er høyst uavklart. Der man ikke har et godt kunnskapsgrunnlag på samlet belastning eller hva en lokalitet kan medføre av konsekvenser og prinsippene i naturmangfoldloven heller ikke er vurdert, bør det ikke gis dispensasjon. Lokaliteten bør avklares gjennom planprosess og kystsoneplanlegging.



Statsforvalteren i Troms og Finnmark klagde over vedtaket den 6. september 2024. Det ble gjort gjeldende at etablering av ny lokalitet for akvakultur i området eventuelt må avklares gjennom en revisjon av kystzoneplanen. Virkningene for friluftsliv og ferdsel er ikke avklart. Behandles søknaden som en dispensasjonssak vil kystzoneplanen uthules og få uheldige presedensvirkninger. Naturmangfoldloven er heller ikke vurdert.

Fiskeridirektoratet påklagde kommunens vedtak den 23. juli 2024. Fiskeridirektoratet mener at en dispensasjon i vesentlig grad vil tilsidesette hensynet til fiskeriene, jf. tidligere klage og høringsuttalelse. Vilklårene for å gi dispensasjon er dermed ikke oppfylt, og det bes om at dispensasjon blir omgjort til et avslag. Det uttrykkes også bekymring knyttet til at kommunen har innvilget dispensasjon uten at risiko for skred er vurdert, imot NVEs faglige råd i høringsuttalelsen. Begrunnelsen for vedtaket fra kommunen er svært kortfattet uten at det fremgår hvordan ulike momenter er vurdert og vektet. Begrunnelsen oppfyller dermed ikke kravene i forvaltningsloven §§ 24 og 25. Kommunestyret har heller ikke foretatt noen særskilt vurdering av hvorvidt det er hensiktsmessig å gi dispensasjon, jf. pbl. § 19-2 første ledd. Det er først når de rettslige vilklårene for å kunne dispensere er oppfylt at det er rom for lokalpolitiske vurderinger og skjønnsutøvelse. Avsetting av områder for særinteresser bør gjøres gjennom en helhetlig planprosess, og ikke gjennom dispensasjon.

### **Kommunens forberedende klagesaksbehandling**

Kommunestyret behandlet klagen i møte den 12. september 2024 som sak 68/24. Administrasjonen innstilte på at klagen ble tatt til følge. Kommunestyret vedtok i strid med administrasjonens innstilling i saken at klagen ikke ble tatt til følge og saken ble oversendt til endelig klagebehandling hos Statsforvalteren. Følgende vurdering gjengis fra saksfremlegget fra administrasjonen:

*Etter en samlet vurdering av klagen er det vanskelig for administrasjonen å tilrå at vedtaket i sak 51/24 opprettholdes.*

*Både Statsforvalter og Fiskeridirektoratet fraråder dispensasjon uten at det er utført grundige planprosesser der blant annet krav til sikker byggegrunn er poengtert av begge instansene. Vurderingen i henhold til Naturmangfoldloven er mangelfull. I tillegg er konsekvensutredningen mangelfull.*

*Klagen fra sektormyndighetene sammen med klagen fra Nord Fiskarlag og Forum for natur og friluftsliv vurderes av administrasjonen som tungtveiende med tanke på det vedtak som skal fattes. Kommunen er ansvarlig å følge gjeldende regel- og lovverk innenfor Plan- og bygningsloven samt Naturmangfoldloven i denne saken vurderes som mangelfullt utredet i søknaden.*

*En avklaring av lokaliteten gjennom en revisjon av kystzoneplanen, der planprosessen tar for seg alle aspekter i utredningen, der det blir sett utover kommunegrensene for å se lokaliteten i sammenheng med omkringliggende sjøområder, er etter administrasjonens oppfatning den beste veien videre i denne saken.*

*Prosessene vil da være allment kjent, innspill til planen vil være åpent for å komme med for alle berørte parter, og beslutningsgrunnlaget etter at prosessen er gjennomført vil dermed føre til at den politiske avgjørelsen kan tas på et grundig og faglig underlag.*



## **Merknader fra tiltakshaver fremsatt av Advokatfirmaet Wiersholm AS v/advokat Erik Staurset Andresen**

Statsforvalteren mottok den 20. januar 2025 merknader fra Advokatfirmaet Wiersholm AS v/advokat Erik Staurset Andresen på vegne av Kleiva fiskefarm AS. Vi redegjør i det følgende kort for innholdet i merknadene. Vi har ikke funnet den nødvendig for sakens opplysning å forelegge disse for klagerne i saken for uttalelse, da merknadene i hovedsak omhandler argumentasjon om hvorfor vilkårene for å kunne gi dispensasjon etter pbl. § 19-2 er oppfylt i saken.

Det vises innledningsvis til at Kleiva fiskefarm AS har et behov for å klarere det aktuelle arealet for akvakulturvirksomhet for å sikre lokalt driftsgrunnlag. Derfor har det også blitt søkt om dispensasjon, slik at grunnlaget for lokale arbeidsplasser kunne styrkes. Saken har pågått over mange år, hvor Kleiva fiskefarm AS gjennom prosessen har opplevd å bli motarbeidet av flere offentlige organer i form av ikke å få behandlet søknader, klager samt at klager ikke sendes videre til riktig organ. I tillegg har det blitt gitt forlengelse av klagefrister utenfor lovens rammer. Det gjøres gjeldende at nevnte forhold er brudd på forvaltningsloven § 11a og det ulovfestede kravet til god forvaltningsskikk.

Når det gjelder kommunens dispensasjonsvurdering, så gjøres det gjeldende at kommunens vurdering og begrunnelse oppfyller vilkårene i pbl. § 19.2. Det hefter ingen feil eller mangler ved vedtaket. Klagerne er i realiteten uenig i kommunens skjønnsutøvelse. Det foreligger ikke feil ved lovanvendelsen i vedtaket. Det vises i denne sammenheng til fvl. § 34 andre ledd, hvor det framgår at hensynet til det kommunale selvstyret skal tillegges stor vekt ved prøving av det frie skjønn. Kleiva fiskefarm AS mener saken omhandler overprøving av skjønnsutøvelsen til Ibestad kommune. Hensynet til det kommunale selvstyret tilsier at Statsforvalteren ikke skal overprøve kommunens skjønnsutøvelse. Det hefter ingen feil eller mangler ved vedtaket eller begrunnelsen for kommunens skjønnsutøvelse som tilsier at Statsforvalter skal kunne overprøve skjønnen.

Hva angår klagefrist, så er flere av klagerne fremsatt etter klagefristen og skal derfor avvises. Kommunen kan ikke definere nye klagefrister etter utløpet av den ordinære klagefristen. Kommunens vedtak ble fattet den 20. juni 2024, mens flere av klagerne først ble fremsatt høsten 2024. Det gjøres gjeldende at flere av klagerne burde skaffet seg kjennskap til vedtaket på et langt tidligere tidspunkt enn da kommunen forlenget klagefristen for samtlige den 18. august 2024. Da klagefristen ble forlenget var den ordinære klagefristen utløpt. Forvaltningsloven § 29 siste ledd gir kun hjemmel til å forlenge klagefristen før utløpet av den ordinære klagefristen.

Det foreligger ingen vurdering av om de klagerne som ikke er statlig organ har rettslig klageinteresse. Dette må særskilt klargjøres for hver enkelt klager før de materielle klagegrunnene kan tas til behandling.

Avslutningsvis fremheves det at det har gått mange år siden søknaden først ble sendt inn. Uheldig saksbehandling hos kommunen har ført til at saken i flere runder ikke har fått den behandling den skulle hatt. Det må derfor påses at samlet saksbehandlingstid ikke blir lengre enn absolutt nødvendig. Det bes om at saken prioriteres, spesielt da Troms fylkeskommune ser bort fra det innvilgede dispensasjonsvedtaket slik at saksbehandling etter akvakulturloven ikke igangsettes.

Vi viser ellers til sakens dokumenter.



## Statsforvalteren ser slik på saken

### Vår kompetanse som klageinstans

Departementet har delegert myndigheten til å behandle klager på plan- og bygningsrettens område til Statsforvalteren, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 femte ledd. Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 1-9 første ledd.

Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken og kan ta hensyn til nye omstendigheter. Vi skal vurdere de synspunkter som klageren legger frem, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt i klagen. Vi skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven (fvL.) § 34 annet ledd.

### Innledende vurderinger av saken

Saken gjelder klager over kommunes vedtak om dispensasjon fra arealformål jf. pbl. § 19-2 annet ledd.

Advokatfirmaet Wiersholm AS v/advokat Erik Staurset Andresen har i merknader til saken av 20. januar 2025, gjort gjeldende at flere av klagen er fremsatt etter klagefristen og derfor skal avvises. Kommunen kan ikke definere nye klagefrister etter utløpet av den ordinære klagefristen. Det følger av sakens dokumenter at kommunestyrets vedtak av 20. juni 2024, ved en feil ikke ble sendt ut til alle høringsinstanser. Ibestad kommune sendte derfor ut vedtaket den 19. august 2024 med klagefrist den 9. september 2024.

I henhold til fvL. § 27 første ledd skal det forvaltningsorgan som har truffet vedtak sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. Videre følger det av bestemmelsens tredje ledd at det i underretningen skal gis opplysninger om klageadgang, klagefrist og klageinstans m.m. Det følger også av pbl. § 21-4 femte ledd at kommunen skal gi underretning om vedtaket til søker og til de som har merknader. Prinsippene om god forvaltningsskikk tilsier også at de som har særlig interesse eller tilknytning til saken varsles. Det faktum at underretning ikke er gitt i henhold til forvaltningsloven og plan- og bygningslovens bestemmelser og ellers de ulovfestede reglene om god forvaltningsskikk, er å anse som en saksbehandlingsfeil.

Klagefristen er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part, jf. fvL. § 29 første ledd. Det følger av bestemmelsens andre ledd at for den som ikke har mottatt underretning om vedtaket, løper fristen fra det tidspunkt han har fått eller burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket. På rettsdata total note 817 til bestemmelsen, følger det at det ikke er tilstrekkelig at vedkommende har kjennskap til at det er truffet avgjørelse i saken hvis han eller hun ikke kjenner innholdet. Det er derimot ingen nødvendig forutsetning at parten kjenner alle detaljer i vedtaket. Videre framgår det av bestemmelsens andre punktum at ved vedtak som går ut på å tilstå noen en rettighet, skal klagefristen for andre likevel senest løpe ut når det er gått 3 måneder fra vedtaket ble truffet.

Vedtaket ble påklaget av Nord Fiskarlag den 2. juli, og er dermed rettidig. Slik saken foreligger opplyst kan vi ikke se at det er holdepunkter for å si at verken Statsforvalteren i Troms og Finnmark, eller Forum for natur og friluftsliv Troms (FNF Troms) var kjent med kommunens vedtak før det ble sendt ut den 19. august. Når det gjelder anførsel om at flere av klagerne burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket på et langt tidligere tidspunkt enn da klagefristen ble forlenget av kommunen, så kan det ikke anses å være tilstrekkelig å kjenne til at vedtak er fattet uten å kjenne til det nærmere innholdet. Vi kan ikke se hvilke momenter i saken som skulle tilsi at Statsforvalteren i Troms og



Finnmark og FNF Troms burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket på et tidligere tidspunkt. Vedtaket er under enhver omstendighet påklagd innen 3 måneder fra vedtaket ble truffet. Advokat Staurset Andresen har også anført at det i henhold til fvl. § 29 siste ledd ikke er anledning til å forlenge klagefristen etter klagefristens utløp slik lbestad kommune gjorde. I denne saken mener vi det foreligger slike særlige grunner i form av manglende underretning og også andre feil gjennom prosessen i kommunen i form av manglende høring, som tilsier at klagefristen kunne forlenges selv om 3 ukers fristen var utløpt. Under enhver omstendighet er det ved manglende underretning om vedtaket en 3 måneders klagefrist fra det tidspunkt vedtaket ble truffet. Hva angår Fiskeridirektoratet, så ble deres klage fremsatt 23. juli etter at de ble kjent med vedtaket gjennom kopi av e-post fra lbestad kommune til Nord Fiskarlag den 3. juli 2024. I e-posten framgår at kommunen har innvilget dispensasjon. Klagen er fremsatt innen tre uker fra de ble kjent med vedtaket den 3. juli 2024, og er dermed rettidig. Samtlige klager vurderes etter dette som rettidig.

For det tilfelle at klagen fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark og FNF Troms skulle være å anse som for sent fremsatt, så er innholdet i alle klagen til dels likelydende. Vi finner det derfor ikke til å være av avgjørende betydning, da det ikke er tvilsomt at flere klager er fremsatt innen fristen, og saken tas uansett av denne grunn opp til klagebehandling.

Hva angår tiltakshavers merknader knyttet til rettslig klageinteresse så er det i henhold til fvl. § 28 første ledd en forutsetning for klagerett at vedkommende klager er part eller har annen rettslig klageinteresse i saken. Sammenslutninger og organisasjoner har som regel klagerett hvor saken berører interessene til en større andel av medlemmene. Vi slår vi kort fast at både Statsforvalteren i Troms og Finnmark og Fiskeridirektoratet har rettslig klageinteresse som sektormyndighet. Når det gjelder Nord fiskarlag, så er det en politisk uavhengig faglig landsorganisasjon for fiskere. Vi finner det ikke tvilsomt at organisasjonen med sin medlemsmasse av fiskere har rettslig klageinteresse, da saken berører fiskeriinteresser for flere av medlemmene. Hva angår Forum for natur og friluftsliv Troms (FNF Troms), så er det et samarbeidsnettverk for natur- og friluftsliv i regionen. Målet for nettverket er å ivareta natur- og friluftsliv i aktuelle saker. Saken som her er oppe til behandling berører natur- og friluftsliv, herunder blant annet marint naturmangfold. Vi finner det derfor heller ikke tvilsomt at nettverket har rettslig klageinteresse på vegne av flere av nettverkets organisasjoner.

Tiltakshaver har også inngitt merknader knyttet til brudd på forvaltningsloven § 11a og det ulovfestede kravet til god forvaltningsskikk. Statsforvalteren ser at saken har pågått over flere år, hvor det til å begynne med ble gitt avslag på dispensasjon, for så at avslaget ble opphevet. Det ble så gitt dispensasjon uten at saken først var sendt på høring, jf. pbl. § 19-1. Saken har av denne grunn tatt lengre tid, som følge av blant annet saksbehandlingsfeil i kommunen.

På bakgrunn av det ovennevnte er det vår vurdering at vilkårene for å behandle klagen er oppfylt, jf. fvl. §§ 28-32.

Det omsøkte tiltaket omfattes av tiltaksbegrepet i pbl. § 1-6, og skal etter bestemmelsens annet ledd ikke tillates i strid med lov, forskrift eller plan. Er tiltaket i strid med lov, forskrift eller plan, kreves tillatelse til dispensasjon etter pbl. § 19-2.

Kommunens planverk fastsetter fremtidig arealbruk og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak, jf. pbl. §§ 11-6 og 12-4.

Kystsonenplan ble vedtatt 14. november 2019. Areal innerst mot land er avsatt til NFFF; Natur, ferdsel, fiske og friluftsliv. Det omsøkte tiltaket kommer i konflikt med arealformål avsatt til fiske. Tillatelse til



tiltaket krever dermed dispensasjon fra arealformålet. Arealplanen åpner ikke opp for akvakultur i områdene for det omsøkte tiltaket.

### **Generelt om adgangen til å gi dispensasjon**

Adgangen til å dispensere fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven følger av pbl. § 19-2.

Vurderingen av dispensasjonsvilkårene er todelt, og følger direkte av lovens ordlyd, se annet ledd. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg er det et vilkår at fordelene ved å gi en dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Begge vilkårene må være oppfylt for at det skal kunne innvilges dispensasjon.

En dispensasjon er ikke en rettighet for søkeren, det er en tillatelse fra kommunen til å fravike hovedregelen, og kan bare gis under de ovennevnte vilkår. Dispensasjonen endrer altså ikke en plan, men gir tillatelse til å fravike planen for det aktuelle tilfelle søknaden gjelder. Det følger av forarbeidene at terskelen er lagt nokså høyt for at dispensasjon kan innvilges der hensynene fortsatt gjør seg gjeldende med styrke, se Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) punkt 6.19, s. 242 flg.

Det er sikker rett at det må foretas en konkret vurdering av vilkårene for den enkelte søknad. Dersom kommunen kommer til at de rettslige vilkårene er oppfylt, «kan» kommunen innvilge dispensasjon, jf. pbl § 19-2 første ledd. Lovgivers valg av ordlyden «kan» viser til kommunens skjønnsmessige adgang til å gi dispensasjon eller ikke i de tilfeller de rettslige vilkårene etter loven er oppfylt.

### **Generelt om kravene til forvaltningens saksutredning og begrunnelse av vedtak, jf. fvl §§ 17, 24 og 25.**

Forvaltningsloven (fvl.) gjelder for vedtak etter plan- og bygningsloven, se pbl. § 1-9 første ledd.

Kommunens dispensasjonsvedtak er et enkeltvedtak, se fvl. § 2 første ledd bokstav a og b. Det innebærer at forvaltningslovens krav til begrunnelse gjelder for vedtaket, jf. fvl. §§ 24 og 25.

Begrunnelsen må komme frem av vedtaket eller saksfremlegget til vedtaket. I korte trekk skal begrunnelsen ha med lovhjemmel, innholdet i lovbestemmelsen og gjengi fakta dersom det ikke er kjent eller er uklart for partene. Sentrale momenter ved skjønnsutøvelsen bør som regel tas med.

Begrunnelsesplikten er ment å gjøre partene i stand til å forstå, kontrollere og eventuelt etterleve avgjørelsen. I tillegg sikrer plikten at relevante momenter blir hensyntatt og korrekt vurdert. Lovens krav er å anse som minstekrav, og omfanget vil variere etter sakens omfang og kompleksitet.

En god begrunnelse forutsetter at utredningsplikten er oppfylt. Denne plikten følger av fvl. § 17 hvor det fremgår at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Samtidig sikrer plikten at relevante regler og omstendigheter blir tatt hensyn til og forsvarlig vurdert. Sivilombudet har i uttalelse 15. mai 2012 (SOM-2011-2812) uttalt følgende:

*«Det må være et grunnleggende krav til begrunnelse for et dispensasjonsvedtak etter pbl. § 19-2 at det fremgår at hvert av lovens kumulative vilkår er vurdert og hvilke konklusjoner vurderingene munner ut i.»*



Det bør i denne sammenhengen også presiseres at plikten til begrunnelse blir styrket jo mer tvilsomt dispensasjonsspørsmålet er. Der det foreligger tvil om vilkårene er oppfylt, må vedtaket i bedre grad begrunnes enn i de mer opplagte tilfellene. I tillegg gjøres det oppmerksom på kravet til begrunnelsens innhold der hvor politikerne går mot administrasjonens innstilling. Politikerne må da begrunne sin avvikende oppfatning. Det stilles samme krav til begrunnelsens innhold i disse sakene som i de sakene der administrasjonen har begrunnet dispensasjonsvedtaket.

### **Om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt i denne saken**

Det første spørsmålet vi skal ta stilling til er om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse, eller nasjonale eller regionale interesser, blir «vesentlig tilsidesatt» dersom dispensasjon gis. Dette innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke.

Når det gjelder vurderingen av vesentlighetsvilkåret, kan det være fordelaktig å først foreta en fremstilling av hvilke hensyn som gjør seg gjeldende i området. Deretter vurdere om en dispensasjon vesentlig vil tilsidesette disse.

Saksdokumentene inneholder i liten grad en identifisering av de hensynene som begrunner arealformålet, utover å konstatere at det er fiskeriinteresser i området. Vi finner derfor grunn til å presisere at arealformålet fiske skal ivareta flere viktige hensyn for å sikre bærekraftig bruk og bevaring av fiskebestander og deres leveområder, herunder gyteplasser, oppvekstområder og vandringsruter. Ivaretagelse av det biologiske mangfoldet er blant annet viktig for å opprettholde et sunt økosystem. Det er sentralt å sikre at fiskebestandene forblir levedyktige og at fiske kan fortsette å være en bærekraftig aktivitet for fremtidige generasjoner.

Slik Statsforvalteren vurderer saken, så foreligger det svakhet ved kommunestyrets begrunnelse for dispensasjonsvedtaket, herunder de to rettslige vilkårene som skal vurderes. Ibestad kommune har gitt følgende begrunnelse for vedtaket som ble fattet med 9 mot 7 stemmer:

*Lokalitetsetableringen innebærer farer, andre hensyn, og innskrenkninger for utøvelse av de andre interessene i området innenfor et helt konkret og avgrenset areal. Både fiske. Og ferdselsinteresser kan utøves i området rundt. Planen det dispenseres fra blir derfor ikke vesentlig tilsidesatt. Risikoer og ulemper vurderes til å være svært begrenset, og fordelene ved å sikre arbeidsplasser og lokal verdiskapning i kommunen vurderes til å være større enn disse risikoene og ulempene.*

Det vises til at etableringen av akvakultur innebærer innskrenkning for utøvelse av andre interesser i området kun innenfor et helt konkret og avgrenset areal. Fiskeinteresser kan utøves i området rundt. Planen det dispenseres fra blir derfor ikke vesentlig tilsidesatt.

Vi er av den oppfatning at begrunnelsen er mangelfull i henhold til de krav som stilles til begrunnelsens innhold i fvl. §§ 24 og 25. Mangelfull begrunnelse er en saksbehandlingsfeil som leder til et ugyldig vedtak, dersom det er grunn til å regne med at feilen kan ha virket bestemmende for vedtakets innhold, jf. fvl. § 41.

Statsforvalteren er i motsetning til Ibestad kommunestyre kommet frem til at hensynene bak arealformålet fiske i kystsoneplan blir vesentlig tilsidesatt ved at det gis dispensasjon som omsøkt. Vi har ved denne vurderingen vektlagt at det ikke er kurant å fravike en arealplan ved dispensasjon, og iallfall ikke for et tiltak av denne størrelsesorden. Det skjerper kravene som stilles til begrunnelse for



vedtaket. Når det gjennom overordnet planverk er tatt stilling til arealutnyttelsen, så burde det påvises viktige grunner for å fravike de hensyn som arealformålet er ment å ivareta. Lokale tilpasninger skal i utgangspunktet gjøres gjennom vedtagelse av planer, og ikke ved dispensasjoner. Planene er vedtatt gjennom en demokratisk prosess, hvor berørte, de folkevalgte i kommunen, statlige myndigheter og andre interessenter medvirker. Innholdet i arealplaner er resultatet av en lokalpolitisk avveining av ulike interesser. Saksbehandlingen i dispensasjonssaker skiller seg fra dette.

Sivilombudet har i flere saker lagt til grunn at terskelen for å dispensere fra arealplaner er høy, da det ved vedtakelsen av arealplaner allerede er foretatt en avveining av ulike hensyn på lokalpolitisk nivå. Det vises i denne forbindelse særlig til Sivilombudets uttalelser inntatt i SOM-2015-1365 og SOM-2019-589. Dersom en dispensasjon tydelig fraviker de avveiningene og prioriteringene som er gjort på politisk nivå gjennom vedtatt plan, taler det for at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra blir vesentlig tilsidesatt. Sivilombudet har i sak inntatt i SOM-2023-5332 uttalt at den høye terskelen for å dispensere fra arealplaner innebærer at dispensasjon som et utgangspunkt er forbeholdt de tilfellene hvor planen ikke fanger opp det forholdet dispensasjonen gjelder. Dette kan for eksempel være fordi det faktiske området avviker fra planens reguleringer eller fordi planen ikke er finmasket nok til å fange opp alle lokale variasjoner i et område. Enkelte avvik fra plan kan i slike tilfeller aksepteres gjennom reglene for dispensasjon.

I vurderingene må det da blant annet ses hen til i hvilken grad de politiske avveiningene som ligger bak planen blir tilsidesatt. Det er i denne saken tale om en forholdsvis nyere vedtatt kystsoneplan fra 14. november 2019. Det fremgår ikke av vedtaket hvilke konsekvenser lokaliteten medfører for fiskeriinteressene, utover at fiskeriinteressene kan utøves i områdene rundt og at risiko og ulemper er svært begrenset. Hvilke vurderinger som ligger bak dette fremstår som uklart, spesielt sett hen til klagen som er fremsatt hvor det argumenteres med konsekvenser for blant annet fiskeriinteressene, men også miljø og samfunn jf. pbl. § 4-2.

Konsekvenser for naturmangfoldet er heller ikke kartlagt i tilstrekkelig grad, ei heller vurderinger av bedre egnet lokalitet for å i minst mulig grad gripe inn i fiskeriinteressene i området, hvor grad av konsekvens bedre kartlegges. Sammen med søknad om dispensasjon har søker vedlagt en egeninnhentet vurdering av hvorvidt tiltaket krever konsekvensutredning. Vi bemerker i denne sammenheng at kommunen plikter å foreta en selvstendig vurdering av hvilken innvirkning tiltaket vil kunne få både etter bestemmelsene i pbl, herunder § 4-2, men også etter naturmangfoldlovens bestemmelser. Plan- og bygningsloven § 4-2 jf. § 11-13 andre ledd pålegger kommunen å konsekvensutrede tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Når planer rulleres på kommuneplannivå (kystsoneplan) skal konsekvenser av arealendringer som medfører utbygging eller etablering av eksempelvis akvakulturanlegg konsekvensutredes.

Slik vi ser det krever omsøkte dispensasjon en mer helhetlig vurdering av lokalisering og konsekvenser for området som bedre kan ivaretas gjennom en planprosess. Gjennom en planprosess vil også medvirkning og utredning av saken sikres i langt større grad enn hva en dispensasjonsbehandling legger opp til. Hvis planen ikke lenger gir uttrykk for ønsket arealbruk, bør kommunen gjennomføre en revisjon av kystsoneplanen. Vi kan ikke se av saksdokumentene at det fremgår hvilket arealbeslag tiltaket legger opp til.

Når en dispensasjonssøknad berører naturmangfold, herunder geologi, økosystem, naturtyper og arter, skal de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 om kunnskapsgrunnlaget, føre-var- prinsippet, samlet belastning m.m legges til grunn for kommunens saksbehandling, og fremgå av vedtakets begrunnelse, jf. naturmangfoldloven § 7. Vi kan av kommunens saksfremlegg



fra vedtaket om å gi dispensasjon ikke se at det er foretatt en vurdering i tråd med naturmangfoldlovens bestemmelser. Vi viser i denne forbindelse også til at kommunen etter forvaltningsloven § 17 har en plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. Det følger for øvrig også av kommuneloven § 13-1 tredje ledd at kommunedirektøren har ansvar for at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet.

Administrasjonen i lbestad kommune har i klageomgangen lagt frem innstilling om at klagen tas til følge, med noe av samme begrunnelse som gitt ovenfor. Kommunestyret har likevel kommet frem til at klagen ikke skulle tas til følge, også dette med sviktende begrunnelse for hvorfor politikerne her går imot administrasjonens innstilling i saken.

Ved vurderingen av om lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt er det viktig å huske på plan- og bygningslovens hovedregel. Utgangspunktet er at byggesaksbehandling skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Videre skal planlegging og vedtak sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, se pbl. § 1-1 tredje og fjerde ledd. Oppsummert kan en si at kommunen ikke må benytte dens myndighet til å dispensere på en slik måte at planen undergraves som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Derfor må betydelige endringer i det som er fastsatt i planen, behandles etter reglene for vedtakelse eller endring av plan.

Statsforvalteren er av den vurdering at også lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt ved at det gis dispensasjon som omsøkt. En dispensasjon innebærer et unntak fra plan- og bygningslovens hovedregel om at planer skal følges inntil de blir opphevet. Vi kan som det fremgår ovenfor ikke se hvilke vektige hensyn som begrunner slikt unntak i denne saken. Hensynet til forutsigbarhet i planleggingen, planverkets betydning som informasjons- og beslutningsgrunnlag tilsier at kystsoneplanen følges, spesielt da det ikke foreligger tilstrekkelig utredning/begrunnelse som tilsier unntak fra lovens hovedregel.

Ettersom at det første vilkåret for å kunne gi dispensasjon vurderes som ikke oppfylt, er det i utgangspunktet ikke nødvendig for Statsforvalteren å vurdere hvorvidt fordelene ved omsøkte dispensasjon er klart større enn ulempene. Dette da dispensasjon uansett ikke kan gis ettersom at begge dispensasjonsvilkårene må være oppfylt. Vi vil likevel knytte noen merknader til vurderingen av fordeler og ulemper.

Saklige og relevante «fordeler» og «ulemper» er som nevnt først og fremst knyttet til de overordnede areal- og ressursdisponeringshensyn som plan- og bygningsloven og den konkrete arealplanen skal ivareta, jf. Sivilombudets uttalelse 13. juni 2014 (SOM-2014-334). Det kan typisk være en relevant fordel dersom dispensasjonen avhjelper et planmessig behov, for eksempel der eldre reguleringsbestemmelser er til hinder for eller motvirker en ellers planforutsatt utvikling av området.

Som nevnt må det påvises «fordeler» for å kunne dispensere; men det er ikke nok. Fordelene må være «klart større» enn ulempene. Dette tilsier at terskelen for å gi dispensasjon fra plan er satt relativt høyt. Ordlyden tilsier at det ikke er nok hvis ulempene ved å dispensere er beskjedne, jf. Sivilombudets uttalelse 1. november 2016 (SOM-2015-3269):

*Det er under enhver omstendighet ikke tilstrekkelig for å innvilge dispensasjon at ulempene ved dispensasjonen eventuelt skulle være beskjedne. Fylkesmannen må vurdere de fordelene og ulempene ved dispensasjonen som gjør seg gjeldende i saken. Vurderingen må vise at det foreligger relevante, klare og positive fordeler som er «klart større» enn ulempene som*



*dispensasjonen fører til. Lovens vilkår om kvalifisert interesseovervekt krever at de relevante fordelene må ha stor vekt dersom vilkåret skal være oppfylt.*

Vi kan vanskelig se at det i saken foreligger fordeler som er klart større enn ulempene ved å gi dispensasjon.

Kommunen har heller ikke foretatt den interesseavveiningen som kreves, jf. «klart større» i pbl. § 19-2 annet ledd annet punktum. Som Sivilombudet nevner, så er vurderingstemaet «hvilke fordeler og ulemper det gir å fravike den fastsatte fremgangsmåten i denne konkrete saken, og om fordelene ved å fravike arealformål er klart større enn ulempene etter en samlet vurdering», jf. SOM-2019-4292. I den nevnte uttalelsen er det videre uttalt følgende:

*«(...) Når det skal tas stilling til vilkåret om at fordelene må være klart større enn ulempene, må det derfor vurderes i hvilken grad hensynene til offentlighet, samråd og medvirkning gjør seg gjeldende, f.eks. fordi tiltaket i seg selv eller de konsekvenser det kan gi, vil kunne fremkalle vesentlige endringer i det bestående bomiljøet eller utløse behov for andre tiltak mv., som samlet sett kan gi større virkninger. Også hensynet til om det aktuelle tiltaket kan eller bør sees isolert, og ikke i sammenheng med videre utvikling av området, vil være viktig. Det vil i tillegg kunne være relevant å se hen til om det er behov for et juridisk bindende styringsdokument.*

*Plan- og bygningslovens utgangspunkt er at arealdisponering skal skje gjennom plan. Utbygging etter dispensasjon skal kun skje unntaksvis. Det er bare der hensynene bak plankravet ikke eller bare i liten grad gjør seg gjeldende ved den aktuelle saken, at fordelene ved å dispensere vil kunne anses klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.»*

Siden det ikke er grunnlag for dispensasjon, kan tillatelse til tiltaket ikke gis, jf. pbl. § 21-4 første ledd. Når det gjelder spørsmålet om de to vilkårene for å dispensere er oppfylt eller ikke, vil vi presisere at dette er en rettslig vurdering, hvor politiske vurderinger ikke er relevant. Det er først hvis de rettslige vilkårene for å kunne gi dispensasjon er oppfylt, at de politiske vurderingene kommer inn i forbindelse med vurderingen av om kommunen ønsker å innvilge eller avslå dispensasjon, jf. «kan» skjønnet i pbl. § 19-2 første ledd. Statsforvalteren har ved behandlingen av denne klagesaken ikke overprøvd det kommunale selvstyret, herunder lokalpolitisk skjønnsutøvelse. Vi har kun tatt stilling til om de rettslige dispensasjonsvilkårene er oppfylt.

Vi slår kort fast at kommunens mangelfulle vurdering og begrunnelse for dispensasjonsvedtaket er en saksbehandlingsfeil som kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41. Kommunens begrunnelse sår tvil om kommunen har tatt riktig rettslig utgangspunkt for dispensasjonsvurderingen. Det er i liten grad redegjort for de særlige hensynene som gjør seg gjeldende ved å dispensere fra arealformålet. Det fremgår også i liten grad hvilke konkrete avveininger og vurderinger som er foretatt knyttet til de to rettslige vilkårene i pbl. § 19-2. Spesielt ettersom det er fattet et vedtak i strid med administrasjonenes innstilling i to omganger. Administrasjonens saksfremlegg tilfører derfor ikke mye i denne sammenheng. Begrunnelsen for vedtaket i kommunestyret den 20. juni 2024 i sak 51/24 er lik begrunnelsen slik den framgår av innstillingen fra formannskapet i strid med administrasjonens innstilling i saken.

Vi finner saken tilstrekkelig opplyst til å avslå dispensasjon, fremfor å oppheve kommunens vedtak og sende saken tilbake for ny behandling. Dette av hensyn til tid- og ressursbruk, da vi ikke finner det tvilsomt at vilkårene for å gi dispensasjon ikke er oppfylt i denne saken.

Kommunens vedtak oppheves etter dette, og dispensasjon avslås, jf. pbl. § 19-2.



## Konklusjon

Klagene har ført frem.

Kommunens vedtak oppheves, og dispensasjon avslås, jf. pbl. § 19-2 andre ledd.

Vedtaket er fattet med hjemmel i fvl. § 34, jf. pbl. § 1-9.

Avgjørelsen kan ikke påklages videre innen forvaltningen, jf. fvl. § 28.

Sakens parter er underrettet ved kopi av dette brev.

Med hilsen

Tom Cato Karlsen  
statsforvalter

Marie Anette Amundsen  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

Statsforvalteren i Troms og Finnmark  
NORD FISKARLAG  
FISKERIDIREKTORATET  
FORUM FOR NATUR OG FRILUFTSLIV TROMS  
ADVOKATFIRMAET WIERSHOLM AS

Statens hus	9815	VADSØ
Konrad Klausens vei 4D	8003	BODØ
Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Postboks 4554 Giæverbukta	9240	TROMSØ
Postboks 1400 Vika	0115	OSLO