

NORGES FISKARLAG
Postboks 1233 Torgarden
7462 TRONDHEIM

Oslo, 26.05.2025

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2025/9564

Saksbehandler:
Hanne Wilhelmsen
Thorbjørn Kringlebotn

Vedtak i klagesak om avvisning av klage på tillatelse til utfylling i sjø i Kipervika i gyteperioden til Borgundfjordtorsken

Miljødirektoratet opphever Statsforvalterens vedtak om avvisning av klagen fra Norges Fiskarlag. Statsforvalteren må derfor behandle klagen. Miljødirektoratet beslutter utsatt iverksetting av vedtaket om tillatelse til utfylling i Kipervika frem til 16. juni 2025.

Vi viser til klagen på Statsforvalteren i Møre og Romsdals avvisningsvedtak datert 27. mars 2025. Vi viser også til klagen fra Norges Fiskarlag 27. mars 2025 på Statsforvalterens vedtak etter forurensingsloven om tillatelse til utfylling i Kipervika, datert 17. desember 2024. Klagesaken ble oversendt fra Statsforvalteren til Miljødirektoratet 10. april 2025.

Vedtak

Miljødirektoratet opphever Statsforvalterens vedtak om avvisning av klagen fra Norges Fiskarlag. Vedtaket er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Dere kan ikke klage på vedtaket.

Bakgrunn for saken

Statsforvalteren fattet 17. desember 2024 vedtak om tillatelse til utfylling i sjø i Kipervika etter forurensningsloven § 11 til Kipervika Eiendom AS. Utfyllingen vil påvirke et areal på om lag 60 000 m², beregnet massevolum er ca. 220 000 m³. Utfyllingsmassene som er planlagt å bruke i tiltaket er blant annet sprengsteinmasser fra Statens vegvesen sitt tunnelprosjekt ved Breivika-Lerstad. Formålet med utfyllingen er byutvikling. Utfyllingsarbeidet har tillatelse frem til 31. desember 2027.

Søknaden ble kunngjort på Statsforvalterens nettside 8. februar 2024, og kunngjort i Sunnmørsposten 13. februar 2024. Partene som ble direkte forhåndsvarslet var Ålesund kommune, Kystverket, Fylkeskommunen, Museumvest, Ålesund havn og Fiskeridirektoratet. Vedtaket ble publisert på Statsforvalterens nettside 17. desember 2024 og kunngjort i Sunnmørsposten 21. desember 2024. Partene som ble direkte varslet under høringen mottok kopi av vedtaket.

Havforskningsinstituttet (HI) har registrert et nasjonalt viktig gytefelt for torsk i Aspevågen/Borgundfjorden, som omfatter tiltaksområdet. Tillatelsen åpner opp for utfylling i gyteperioden til Borgundfjordtorsken (1. januar til 15. juni) i 2025. I senere år vil det ikke være tillatt å fylle ut masser i sjø i gyteperioden for kysttorsk. Statsforvalteren begrunner deres avgjørelse om å tillate utfylling i gyteperioden i 2025 med at de har satt strenge vilkår i tillatelsen, at tiltaket er forsinket og at det i denne tidsperioden er tilgang på masser fra Statens vegvesens tunellutbygging i nærheten.

Utfyllingsarbeidet startet opp i begynnelsen av mars 2025. Norges Fiskarlag opplyser om at de først ble gjort kjent med tillatelsen 4. mars 2025, og påklagde at det var gitt tillatelse til å fylle ut i gyteperioden 14. mars 2025. Statsforvalteren avviste klagen 27. mars 2025 fordi klagefristen var oversittet med nesten tre måneder. Statsforvalteren mente også at det ikke fremkom ny informasjon som tilsa at det burde gis oppreisning for fristoversittelse etter forvaltningsloven § 31. Norges Fiskarlag klaget på avvisningsvedtaket 27. mars 2025.

Etter flere episoder med blakking av vannet utenfor den doble siltgarden, besluttet Statens vegvesen, som leverer sprengstein til utfyllingen, å utsette arbeidet til juni når gyte- og larveperioden for torsken er ferdig. Dette kunngjorde Vegvesenet i en pressemelding den 31. mars.

Klagers argumenter

Norges Fiskarlag, heretter kalt klager, er uenig i Statsforvalterens vedtak om å avvise klagen deres. Under har vi oppsummert argumentene fra klager. Vi viser ellers til klagen i sin helhet.

Klager argumenterer for at det har kommet ny og viktig kunnskap om skadevirkningene ved utfyllingen i sjø i gyte- og larveperioden for kysttorsk, og viser til fire forskere fra HI sine vurderinger som er oppsummert i notat datert 18. mars 2025. Klager anfører at Statsforvalteren ikke har kommentert og drøftet de faglige vurderingene og frarådingen som HI kommer med.

Klager anfører at det foreligger slike særlige grunner som loven tilsier og som gir grunnlag for å behandle klagen selv om den er sendt inn 2 måneder etter klagefristen, jf. forvaltningsloven § 32 bokstav b. Videre anføres det at det er en saksbehandlingsfeil at Statsforvalteren ikke spesifikt har kommentert HIs bemerkninger angående de avbøtende tiltakene; dobbel siltgardin, turbiditetsmåler og bruk av sandpute.

Klager ber om at klagen prioriteres og at tillatelsen gis utsatt iverksetting av hensyn til torskens pågående gyting.

Merknader til klagen

Statsforvalteren mottok ingen kommentarer fra tiltakshaver på klagen på avvisningsvedtaket.

Norconsult Norge AS utarbeidet, på oppdrag fra tiltakshaver, en kommentar til dokumentet fra HI som var vedlagt den første klagen fra Fiskarlaget, altså klagen på vedtaket etter forurensningsloven.

Statsforvalterens merknader til klagen

Statsforvalterens vurdering av klagen er oppsummert nedenfor. Vi viser ellers til Statsforvalterens oversendelse av klagen.

Statsforvalteren vurderer at Norges Fiskarlag, som er fag- og arbeidsgiverforening for norske yrkesfiskere, har rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Klagen på avvisningsvedtaket ble sendt inn samme dag som avvisningsvedtaket ble fattet og er dermed rettidig innsendt, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. Statsforvalteren konkluderte dermed med at klagen på avvisningsvedtaket oppfyller kravene for å bli tatt til behandling.

HI er vanligvis ikke en høringspart i saker etter forurensningsloven om tiltak i sjø, heller ikke i utfyllingssaken i Kipervika. Statsforvalteren sender alltid kopi av søknad til Fiskeridirektoratet for uttalelse, og mottok en uttalelse 22. februar 2024. I Fiskeridirektoratets høringsinnspill vises det til HIs anbefaling om å ikke tillate tiltak i sjø i gyteperioden til Borgundfjordtorsken.

Statsforvalteren var kjent med anbefalingen fra HI og mulige påvirkninger i marint miljø fra slike tiltak, samt viktigheten av Borgundfjorden som gytefelt for torsk, da vedtaket etter forurensningsloven ble fattet. Statsforvalteren vurderer derfor at klagen ikke tilfører saken ny informasjon som tilsier at det er særlige grunner til at den skal bli prøvd til tross for oversittet klagefrist, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b.

Ut ifra en samlet vurdering av samfunnsnyttene av prosjektet sett opp mot miljøulempene tiltaket vil medføre i gyte- og oppvekstperioden, fant Statsforvalteren at det var akseptabelt å starte opp arbeidet i gyteperioden i 2025. Statsforvalteren begrunner avgjørelsen med at tunellutbyggingen i Ålesund medfører god tilgang på masser som kan brukes direkte i utfyllingen, at det er viktig for fremdriften i prosjektet å starte opp like etter at tillatelsen ble gitt og at det er satt strenge vilkår for å hindre partikkelspredning ut fra tiltaksområdet, jf. forurensningsloven § 11 femte ledd.

Når det gjelder HIs skepsis til de avbøtende tiltakene, dobbel siltgardin og turbiditetsmåler, viser Statsforvalteren til at dette er velutprøvde metoder som ofte anbefales av fagmiljøene. De er ikke kjent med at det innen rimelighetens grenser finnes avbøtende tiltak som kan blokkere absolutt alt av partikler. Etter deres vurdering skulle dobbel siltgardin kunne stoppe det aller meste av partiklene, dersom den benyttes riktig og det tas høyde for alle lokale forhold som kan medføre avvik. Statsforvalteren presiserer at målt turbiditet sammenlignes med et bakgrunnsnivå i det aktuelle området for å kunne skille ut hva som skyldes spredning fra tiltaksarbeidet. Krav til overvåkning omfatter midlertidig stans i arbeid ved overskridelse/turbiditetsalarm. Slik sikres det at arbeidet ikke kan fortsette til årsaksforhold er avklart og eventuelle mangler ved siltgardin er rettet opp dersom det skjer uakseptabel spredning ut av anleggsområdet.

Lovgrunnlaget

Vilkårene for at en klage skal tas til behandling følger av forvaltningsloven §§ 28-32. Det fremgår av § 28 første ledd at klager må ha en viss tilknytning til saken gjennom enten å være part i saken eller på annen måte ha "rettslig klageinteresse." En forening vil kunne ha rettslig klageinteresse dersom organisasjonen ut fra formål, virksomhet og representativitet har tilstrekkelig tilknytning til saken.

I henhold til forvaltningsloven (fvl.) § 29 første ledd, er fristen for å klage tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet fram til vedkommende parter. For den part som ikke har mottatt underretning om vedtaket, løper fristen fra det tidspunktet vedkommende har fått eller burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket, se andre ledd. Når underretningen skjer ved offentlig kunngjøring, begynner klagefristen å løpe fra den dagen vedtaket ble kunngjort. Ved offentlig kunngjøring gjelder kunngjøringsdatoen som utgangspunkt for klagefrist i stedet for de individuelle klagefristene i § 29 andre ledd¹.

Selv om klagefristen er utløpt, kan klagen likevel tas til behandling (det gis oppreisning for å ha oversett fristen) hvis parten ikke kan lastes for å ha oversett fristen eller for å ha drøyd med å klage etterpå, jf. fvl. § 31 første ledd bokstav a eller det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd, jf. fvl. § 31 første ledd bokstav b.

Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal underinstansen avvise saken, jf. fvl. § 31.

Miljødirektoratets vurderinger

Miljødirektoratet er klageinstans i saken, og kan derfor prøve alle sider av den. Vi kan også ta hensyn til nye omstendigheter og forhold som ikke er tatt opp i klagen.

Har Norges Fiskarlag rettslig klageinteresse i saken?

Norges Fiskarlag er en politisk uavhengig faglig landsorganisasjon for fiskere som helt eller delvis ernærer seg ved fiske og fangst sammensluttet i medlemslag og faglige landsomfattende gruppeorganisasjoner. I vedtektene til organisasjonen (kalt Lover for Norges Fiskarlag) står det at *"Laget har til formål å samle landets fiskere i en organisasjon for derigjennom å skape enhet og kraft i arbeidet for å fremme fiskernes faglige, økonomiske, sosiale og kulturelle interesser. Norges Fiskarlags hovedoppgave er å være fag- og interesseorganisasjon for norske fiskere, og næringsorganisasjon for fangstleddet i den norske fiskerinæringen".*

Norges Fiskarlag er fag- og arbeidsgiverforening for norske yrkesfiskere, og vi vurderer at saken har særlig betydning for klager fordi gyte- og oppvekstsvilkårene for torsken er avgjørende for næringsgrunnlaget til medlemmene.

I likhet med Statsforvalteren vurderer vi derfor at Norges Fiskarlag har klageinteresse i saken, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

¹ Se NOU 2019:5 pkt. 24.9.1 og note 816 til forvaltningsloven (Rettsdata).

Vurdering av klagefrist og oppreisning

Det er på det rene at Norges Fiskarlag ikke fikk underretning direkte, og at de ikke hadde krav på dette fordi de ikke er part i saken, jf. forvaltningsloven § 27.

Som følge av at vedtaket ble kunngjort i Sunnmørsposten 21. desember 2024, legger Miljødirektoratet til grunn at klagefristen utløp i januar 2025, og at Norges Fiskarlag derfor har oversittet klagefristen.

Spørsmålet er da om det skal gis oppreisning etter forvaltningsloven § 31, slik at klagen likevel tas til behandling.

Etter forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav a kan oppreisning gis dersom parten ikke kan lastes for å ha oversittet klagefristen. Generelt må det forventes at de som ivaretar allmenne interesser eller kan bli særlig berørt, følger med i den lokale dagspressen for å få med seg saker av interesse. I saken her var imidlertid tidspunktet for kunngjøring svært uheldig fordi det skjedde 21. desember, rett før jul, noe som gjorde at klagefristen løp gjennom en høytid. Videre ble områdereguleringen for området vedtatt så langt tilbake som 5. mars 2015. Det har derfor tatt lang tid før planen ble realisert. Selv om det ble gitt en dispensasjon fra reguleringsplanen 12. desember 2024, var det etter vår vurdering ikke noe som ga Fiskarlaget grunn til å vente at vedtaket fra Statsforvalteren skulle komme akkurat i desember 2024. Vi har derfor forståelse for at Norges Fiskarlag ikke fikk med seg kunngjøringen.

I tillegg mener vi at Norges Fiskarlag skulle ha fått direkte underretning om vedtaket, som følge av særlige regler om dette i forurensningsforskriften kapittel 36, som går lenger enn forvaltningsloven § 27. Nedenfor følger vår vurdering av reglene om forhåndsvarsling og underretning i forurensningsforskriften.

Etter forskriften er det en videre krets som skal ha direkte forhåndsvarsel enn det som følger av forvaltningsloven. Av § 36-7 fremkommer det at "andre som kan bli særlig berørt skal forhåndsvarsles direkte før vedtak treffes og gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist". Etter § 36-18 første ledd fremgår det at de som får varsel etter § 36-7, også skal gis underretning om vedtaket (direkte).

Tiltaksområdet i Kipervika inngår i et nasjonalt viktig gytefelt for torsk (Borgundfjorden). Tillatelsen etter forurensningsloven åpner for at utfyllingsarbeidet kan starte opp i gyteperioden i 2025. Fiskarlagets rolle er å ivareta yrkesfiskeres interesser som kan bli særlig berørt av utfyllingsarbeidet i Kipervika.

Hvem som skal få forhåndsvarsel i en konsesjonsbehandling etter forurensningsloven er en vurdering som skal gjøres i hver enkelt sak, basert på blant annet lokale forhold, omfang av tiltaket og registrerte verdier. I arbeidet med denne klagesaken, har vi sett at flere andre statsforvalterembeter forhåndsvarsler lokale eller regionale fiskerlag i saker som omhandler tiltak i sjø. I dette tilfellet, hvor utfyllingsområdet sammenfaller med et nasjonalt viktig gytefelt, vurderer vi at Fiskarlaget skulle fått tilsendt forhåndsvarsel i henhold til forurensningsforskriften § 36-7. De skulle derfor også ha fått direkte underretning om vedtaket.

Vi legger til grunn at dersom Norges Fiskarlag hadde fått direkte underretning, ville de sannsynligvis ha klaget. Det taler for at de ikke kan lastes for ikke å ha klaget tidligere, jf. § 31 bokstav a.

Det er ikke avklart om allmenn kunngjøring etter forvaltningsloven § 29 første ledd andre setning, går foran/konsumerer underretning etter forurensningsforskriften kapittel 36. Vi antar at det for de som ivaretar allmenne interesser eller kan bli særlig berørt, jf. forurensningsforskriften § 36-7, er enklere å gjøre seg kjent med vedtak ved direkte underretning, enn ved offentlig kunngjøring. Saken her er illustrerende i så måte. Vi finner ikke grunn til å gå nærmere inn på det fordi vi også av andre grunner mener at klagen bør tas til behandling.

Uavhengig av om parten kan lastes for å ha oversittet fristen, jf. § 31 bokstav a, kan klagen tas til behandling dersom det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd, jf. bokstav b.

Vi mener at det er av stor betydning for klager å få klagen behandlet i denne saken, fordi gyte- og oppvekstsvilkårene for torsken er avgjørende for næringsgrunnlaget til medlemmene.

På denne bakgrunn finner Miljødirektoratet at oppreisning bør gis, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b.

Etter forvaltningsloven § 31 andre ledd skal det ved vurdering av om klagen skal tas til behandling, også legges vekt på om det kan være til skade eller ulempe for noen andre. I denne saken har tiltakshaver Kipervika Eiendom AS fått en tillatelse til utfylling, hvor det er Statens vegvesen som leverer steinmasser fra den pågående utbyggingen av Lerstadtunnelen. Basert på opplysningene vi har fått om at tiltakshaver selv har stanset arbeidet som følge av blakking av vannmassene, vurderer vi at en endring av vedtaket i gyteperioden, slik klager ber om, ikke medfører skade eller ulempe for andre, jf. forvaltningsloven § 31 annet ledd.

Om utsatt iverksetting

Vi vurderer at hensynet til gyteperioden til Borgundfjordtorsken er så viktig, at vi beslutter å gi vedtaket om tillatelse til utfylling (vedtak datert 17. desember 2024) utsatt iverksettelse til og med 15. juni 2025. Dette innebærer at tiltaket ikke kan starte opp igjen før 16. juni 2025. Vi har i vår avgjørelse vektlagt anbefalingen fra HI, hensynet til et nasjonalt viktig gytefelt, og besluttet at vedtaket gis utsatt iverksettelse for å sikre at torsken ikke utsettes for irreversibel skade fra tiltaket mens klagebehandlingen pågår. Beslutningen er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 42.

Oppsummering

Miljødirektoratet har på denne bakgrunn kommet til at Norges Fiskarlag har rettslig klageinteresse i saken, jf. forvaltningsloven § 28. Videre vurderer vi at Norges Fiskarlag, som særlig berørt, skulle vært forhåndsvarslet og underrettet om vedtaket i saken. Vi gir klager oppreisning for oversittelse av klagefristen, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b

Vi opphever derfor Statsforvalterens vedtak om avvisning jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd. Dette innebærer at Statsforvalteren må behandle klagen datert 14. mars 2025 fra Norges Fiskarlag på Statsforvalterens vedtak 17. desember 2024, jf. forvaltningsloven § 33.

Vi gir samtidig utsatt iverksettelse for vedtaket om tillatelse til utfylling til og med 15. juni 2025.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Signe Nåmdal
avdelingsdirektør

Cecilie Kristiansen
seksjonsleder

Kopi til:

STATSFORVALTAREN I MØRE OG ROMSDAL

ÅLESUND KOMMUNE

Andrew Taylor

KIPERVIKA EIENDOM AS

Postboks 2520

Postboks 1521

Keiser Wilhelms gate 22

6404 MOLDE

6025 ÅLESUND

6003 ÅLESUND