



Fylkesmannen i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmárkku fylkkamánni
Tromssan ja Finmarkun maaherra

Vår dato:

25.06.2020

Vår ref:

2020/6682

Deres dato:

22.06.2020

Deres ref:

Tromsø kommune
Postboks 6900
9299 TROMSØ

Saksbehandler, innvalgstelefon

Jan-Peder Andreassen, 77642040

Anmodning om lovlighetskontroll av Tromsø kommunestyres vedtak i sak 75/20

Vi viser til kommunens oversendelse av ovennevnte klagesak, mottatt her 22.6.2020.

Lovlighetsklagen over kommunestyrets vedtak 17.6.2020, i sak 75/20, tas ikke til følge.

Sakens bakgrunn:

Tromsø kommunestyre behandlet i sitt møte 29.4.2020 blant annet sakene 31/20 Plan 1875 – «Detaljregulering for alpinanlegg i Håkøybotn, nedre del av Arctic Center» og sak 32/20 Plan 1879 – «Finnheia alpinlandsby».

Av protokollen fra møtet fremgår følgende:

Kommunestyret debatterte sak 31/20 og 32/20 samlet. På bakgrunn av Myklevolls forslag i sak 32/20 ble det også votert over utsettelse av sak 31/20.

Myklevoll (Ap) foreslo: Det skal etableres toalettfasiliteter som skal være offentlig tilgjengelig. Administrasjonen og forslagstiller må i felleskap vurdere hvordan disse skal implementeres i planen i forhold til plassering og drift.

Olsen (Rødt) foreslo:

1. Detaljregulering for alpinanlegg i Håkøybotn, nedre del av Arctic Center med plankart av 25.03.2020, og planbestemmelser av 25.03.2020, vedtas ikke.
2. Innsigelse fra Sametinget vedrørende samiske kulturminner og kulturmiljø tas til følge.



3. Vedtaket er hjemlet i plan- og bygningsloven § 12-12.

Votering

Ved votering over utsettelse av saken, ble utsettelse avvist med 38 mot 5 stemmer. Ved alternativ votering mellom innstillingen og Olsens forslag, ble innstillingen vedtatt med 25 mot 18 stemmer.

Myklevolls tilleggsforslag falt med 20 mot 23 stemmer.

Kommunestyrets vedtak

1. Plan 1875 – Detaljregulering for alpinanlegg i Håkøybotn, nedre del av Arctic Center, med plankart av 25.03.2020, og planbestemmelser av 25.03.2020, vedtas.
2. Innsigelse fra Sametinget vedrørende samiske kulturminner og kulturmiljø tas ikke til følge.
3. Saken oversendes til Fylkesmannen i Troms og Finnmark med anmodning om å innkalle til mekling.
4. Vedtaket er hjemlet i plan- og bygningsloven § 12-12.

Kommunestyret gikk etter dette over til å behandle sak 32/20 Plan 1879 - Finnheia alpinlandsby. Av protokollen fra møtet fremgår følgende:

Møtebehandling i Kommunestyret 29.04.2020: Møtebehandling Wilhelmsen (Ap) enstemmig vedtatt inhabil og fratrådte. Takøy (Ap) tiltrådte. 43 av 43 til stede.

Myklevoll (Ap) foreslo:

Plan 1879 – Detaljreguleringsplan for Finnheia alpinlandsby, med plankart av 25.03.2020, med tilhørende bestemmelser av 25.03.2020 sendes tilbake til administrasjonen, som bes innarbeide følgende endringer i planen:

- Prosjektet skal gjennomføres med fossilfri byggeplass
- Planen må sikre en garanti for at skitrekking blir etablert parallelt med brukstillatelse til byggeområdene.
- Planen må ivareta hensynet til naturmangfold, særlig med tanke på myrområder, på en bedre måte.
- Før det gis rammetillatelse til tiltak innenfor planområdet skal det foreligge godkjent miljøoppfølgingsplan (MOP) som dekker både prosjekterings-, anleggs- og driftsfasen. MOP skal dekke alle relevante miljøaspekter. MOP skal godkjennes av miljømyndigheter i Tromsø kommune. Arbeidet med innarbeiding av disse momentene skal gis høy prioritet av kommunen.

Vedtaket er hjemlet i plan- og bygningsloven § 12-12.

Olsen (Rødt) foreslo:

1. Plan 1879 – Detaljreguleringsplan for Finnheia alpinlandsby, med plankart av 25.03.2020, med tilhørende bestemmelser av 25.03.2020, vedtas ikke.



2. Innsigelse fra Sametinget vedrørende negative konsekvenser på samisk kultur og næring tas til følge.
3. Innsigelse fra Mattilsynet vedrørende mangler hva angår drikkevann tas til følge
4. Vedtaket er hjemlet i plan- og bygningsloven § 12-12.

Til dagsorden var det uenighet om Myklevolls forslag var et utsettelsesforslag eller et ordinært forslag. Det ble derfor votert over dette. Ved votering om forslag fra Myklevoll var et utsettelsesforslag eller et ordinært forslag, ble det vedtatt at med 34 mot 9 stemmer at forslaget var et utsettelsesforslag. Myklevolls utsettelsesforslag falt med 10 mot 33 stemmer.

Ved alternativ votering mellom innstillingen og Olsens forslag, ble Olsens forslag vedtatt med 23 mot 20 stemmer.

Kommunestyrets vedtak

1. Plan 1879 – Detaljreguleringsplan for Finnheia alpinlandsby, med plankart av 25.03.2020, med tilhørende bestemmelser av 25.03.2020, vedtas ikke.
2. Innsigelse fra Sametinget vedrørende negative konsekvenser på samisk kultur og næring tas til følge.
3. Innsigelse fra Mattilsynet vedrørende mangler hva angår drikkevann tas til følge
4. Vedtaket er hjemlet i plan- og bygningsloven § 12-12. Wilhelmsen (Ap) tiltrådte og Takøy (Ap) fratrådte.

Det ble fremsatt krav om lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak i sak 32/20 av kommunestyrerepresentantene Ragnhild Berg Nilsen, Bjørn-Gunnar Jørgensen, Christer Bjørn og Sebastian H. Henriksen i klageskriv datert 15.5.2020. I klagen er det blant annet anført at representanten Myklevolls forslag var et realitetsforslag i saken som skulle vært behandlet i tråd med plan- og bygningsloven § 12-12. Det var ikke et utsettelsesforslag og skulle følgelig heller ikke vært behandlet som dette. Det er påberopt at dette var en saksbehandlingsfeil som gjør vedtaket ugyldig.

Klagen ble underinstansbehandlet av kommunestyret i møte 27.5.2020, som sak 75/20, der følgende vedtak ble truffet med 26 mot 17 stemmer:

Vedtaket i sak 32/20 - plan 1879 Finnheia alpinlandsby - fattet av kommunestyret den 29.04.20 oppheves.

Kommunestyret tar saken opp til ny behandling.

Det er fremsatt krav lovlighetskontroll av vedtaket i sak 75/20 av kommunestyrerepresentantene Gunnhild Johansen, Barbara Vögele, Jens Ingvald Olsen og Ann-Sissel Enoksen, i klageskriv datert 4.6.2020. I klagen er det blant annet anført at sak 32/20 ble behandlet på korrekt måte i henhold til kommunelovens regler. Det er vist til at det kommunestyret har kompetanse til å avgjøre om en sak er en utsettelses sak eller ikke, og at kommunestyret har kompetanse til å avgjøre hvordan en sak skal behandles så lenge det ikke strider mot norsk lov. Det er videre anført at kommunestyret har kompetanse til å vurdere om en sak er godt nok opplyst til å treffe vedtak i saken, og at det ikke er påvist feil i saksframlegget til sak 32/20 som kunne har vært utslagsgivende for utfallet av saken.

Klagen ble underinstansbehandlet av kommunestyret i møte 17.6.20, hvor den ikke ble tatt til følge med 25 mot 16 stemmer.



Saken er etter dette oversendt Fylkesmannen for videre behandling.

Fylkesmannens vurdering:

Det følger av kommuneloven § 27-1 at tre eller flere medlemmer av kommunestyret sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har delegert denne myndigheten til fylkesmannen.

Et krav om lovlighetskontroll må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet. Fylkesmannen legger til grunn at klagen er fremsatt innenfor fristen på tre uker.

Av kommuneloven § 27-2 fremgår det nærmere hvilke vedtak som kan lovlighetskontrolleres. Dette gjelder blant annet endelige vedtak som er truffet av folkevalgt organ eller den kommunale administrasjonen. Av kommuneloven § 27-3 fremgår det at ved lovlighetskontroll skal fylkesmannen ta stilling til om vedtaket har et lovlig innhold, om det er truffet av noen som har myndighet til å treffe slikt vedtak og om det har blitt til på lovlig måte. Lovlighetskontrollen kan likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken.

Klagen på kommunestyrets vedtak i sak 75/20 henger sammen med kommunestyrets vedtak i sak 32/20. Dersom klagen over vedtaket i 75/20 tas til følge, vil konsekvensen av dette være at kommunestyrets vedtak i sak 32/20 gjenopplives. Fylkesmannen må derfor gjennom vår behandling av lovlighetsklagen ta stilling til om det hefter feil ved kommunestyrets vedtak i 32/20 som ga tilstrekkelig grunnlag for kommunestyret til å oppheve dette gjennom sitt vedtak i sak 75/20.

Et sentralt forhold, både i tidligere fremsatt lovlighetsklage og klagen som Fylkesmannen skal ta stilling til, er om representanten Myklevolls forslag til vedtak fremmet i sak 32/20 ble behandlet på korrekt og lovlig måte av kommunestyret. Vi vil derfor i det følgende redegjøre for aktuelle rettskilder som kan kaste lys over dette.

Det fremgår av kommuneloven § 11-3, fjerde avsnitt, at et folkevalgt organ med alminnelig flertall kan vedta å utsette realitetsbehandlingen av en sak som er oppført på den utsendte saklisten. Det vil si at man avslår å fatte realitetsvedtak i det pågående møte. Normalt ligger det i dette at man også ber om å få saken tilbake på nytt i et senere møte, men det kan også ligge et signal om at man ikke ønsker å gå inn i det aktuelle saksforholdet på det nåværende tidspunkt. Saken er så å si «utsatt inntil videre».

Bestemmelsen har imidlertid den viktige funksjonen at den understreker at når en sak først er oppført på saklisten, kan ikke organets leder eller administrasjonen «trekke saken» under henvisning til at etter det som er fremkommet i møtet, eller forslag som er fremsatt der, trenges det en ytterligere utredning av saken. Spørsmålet om en sak som er satt opp på dagsordenen er tilstrekkelig utredet til å kunne avgjøres i det aktuelle møte, avgjør organet selv. (Jf. [Ot.prp. nr. 42 \(1991-92\) s. 285.](#)) I Bernt og Overås kommentarutgave til kommuneloven av 2018 s. 239 fremkommer det at:

Når det fremmes utsettelsesforslag, skal dette etter etablert møtepraksis settes under separat debatt og votering før man eventuelt går videre med realitetsbehandlingen av saken. Innlegg som angår sakens realitet, skal i denne fase avbrytes av møteleder som saken uvedkommende hvis ikke anførselene om sakens realitet er knyttet til en argumentasjon for eller imot utsettelse.



I Tromsø kommunes reglement for saksbehandling i folkevalgte organer fremkommer følgende under pkt. 4.7 «Framsettelse av forslag i møte»:

Møtende medlemmer og varamedlemmer kan komme med forslag til vedtak til sakene på sakslisten. Forslag skal fremmes muntlig og også leveres skriftlig på papir eller elektronisk til møteleder før ordskiftet i saken er ferdig. Kravet om skriftlighet gjelder ikke når forslaget bare går ut på at saken skal utsettes, sendes et annet kommunalt organ eller saken gjelder valg eller ansettelse. Møtelederen refererer forslaget. Dersom kommunestyret har vedtatt å sette sluttstrek for ordskiftet, kan det ikke fremsettes nye forslag. Kommunestyret kan imidlertid oppheve streken i særskilte tilfeller. Er en sak tatt opp til behandling, kan ikke møtet avsluttes før saken er avgjort, eller organet ved flertallsvedtak vedtar å utsette forhandlingene.

Sak 32/20 gjaldt kommunestyrets behandling av et reguleringsplanforslag. Rammene for kommunestyrets behandling av reguleringsplanforslag fremgår nærmere av plan- og bygningsloven § 12-12. Av bestemmelsens fjerde og femte punktum fremgår det at dersom kommunestyret ikke er enig i planforslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling og i tilfelle gi retningslinjer for det videre planarbeidet. Bestemmelsen må ses på bakgrunn av at kommunestyret i utgangspunktet bare kan vedta eller forkaste planforslaget som har vært ute på høring og offentlig ettersyn etter § 12-10. I forbindelse med den etterfølgende behandlingen i kommunen kan det gjøres mindre endringer i forslaget, blant annet for å imøtekomme innvendinger som er fremkommet under høringen.

Endringer av vesentlig betydning for arealbruken, som høringsinstansene og berørte grunneiere ikke er gitt anledning til å uttale seg om, kan derimot ikke vedtas. Ønsker kommunestyret å foreta slike endringer, må det i tilfelle utarbeides et nytt planforslag som sendes på ny høring og legges ut på nytt offentlig ettersyn, jf. Pedersen mfl.: *Plan- bygningsrett* (2018), del 1 s. 307.

Representanten Myklevoll fremsatte forslag i sak 32/20 var som følger:

Plan 1879 – Detaljreguleringsplan for Finnheia alpinlandsby, med plankart av 25.03.2020, med tilhørende bestemmelser av 25.03.2020 sendes tilbake til administrasjonen, som bes innarbeide følgende endringer i planen:

- Prosjektet skal gjennomføres med fossilfri byggeplass
- Planen må sikre en garanti for at skitrekke blir etablert parallelt med brukstillatelse til byggeområdene.
- Planen må ivareta hensynet til naturmangfold, særlig med tanke på myrområder, på en bedre måte.
- Før det gis rammetillatelse til tiltak innenfor planområdet skal det foreligge godkjent miljøoppfølgingsplan (MOP) som dekker både prosjekterings-, anleggs- og driftsfasen. MOP skal dekke alle relevante miljøaspekter. MOP skal godkjennes av miljømyndigheter i Tromsø kommune. Arbeidet med innarbeiding av disse momentene skal gis høy prioritet av kommunen.

Vedtaket er hjemlet i plan- og bygningsloven § 12-12.

Slik Fylkesmannen ser det, ligger forslaget innenfor rammene av plan- og bygningsloven § 12-12. Det vil si at forslaget ligger innenfor et av alternativet som loven gir anvisning på, nemlig at dersom



kommunestyret ikke er enig i planforslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling og i tilfelle gi retningslinjer for det videre planarbeidet. Forslaget til Myklevoll skulle derfor ha vært votert over på samme måte som representanten Olsens fremsatte forslag til vedtak i samme sak. Fylkesmannen viser i denne forbindelse også til at i et utsettelsesforslag vil normalt ordet «utsettelse» inngå i en eller annen form i det skriftlige forslaget til vedtak. Det skriftlige forslaget til representanten Myklevoll inneholder ikke ordet «utsettelse». Som grunnlag for forslaget er det derimot gitt en klar henvisning til plan- og bygningsloven § 12-12. Ut fra strømmingen fra møtet, som ligger tilgjengelig på kommunens nettside, fremgår det av debatten at det også muntlig ble presisert at forslaget var forankret i § 12-12 i plan- og bygningsloven, og ikke var fremsatt som et utsettelsesforslag.

Som det fremgår over har kommunestyret full anledning til å votere særskilt over om en sak på sakskartet skal utsettes eller undergis realitetsbehandling. At det ble votert over dette er i seg selv ikke noen saksbehandlingsfeil. Konsekvensen av denne voteringen ble imidlertid at representanten Myklevoll ikke fikk votert over sitt fremsatte forslag til vedtak. Fylkesmannen vil i denne forbindelse påpeke at ikke ethvert forslag til endring av en plan som fremmes, vil ha tilstrekkelig forankring i plan- og bygningsloven § 12-12. Dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. I dette tilfellet er Fylkesmannens syn at forslaget hadde tilstrekkelig forankring i bestemmelsen.

Fylkesmannen viser videre til at ved kommunestyrets behandling av sak 31/20 Plan 1875 – «Detaljregulering for alpinanlegg i Håkøybotn, nedre del av Arctic Center», ble det votert over følgende forslag til endring av reguleringsplanen, fremsatt av representanten Myklevoll (vedtaket falt med 20 mot 23 stemmer):

Det skal etableres toalettfasiliteter som skal være offentlig tilgjengelig. Administrasjonen og forslagstiller må i felleskap vurdere hvordan disse skal implementeres i planen i forhold til plassering og drift.

Det fremstår som uklart for Fylkesmannen hvorfor kommunestyret voterte over representanten Myklevolls forslag i sak 31/20, men ikke over forslaget hun fremmet i sak 32/20. Dette fremstår som inkonsekvent, spesielt siden kommunestyret også i sak 31/20 særskilt voterte over om saken skulle utsettes, og der utsettelse ble avvist med 38 mot 5 stemmer.

Fylkesmannen finner etter dette at det var en saksbehandlingsfeil at kommunestyret ikke voterte over representanten Myklevolls fremsatte forslag i sak 32/20. Hvorvidt dette hadde betydning for kommunestyrets vedtak i saken, fremstår som utgangspunkt som mer usikkert, spesielt sett i lys av debatten ved kommunestyrets behandling av saken. Det er imidlertid som utgangspunkt nok at det foreligger en rimelig mulighet for slik innvirkning. Fylkesmannen viser i denne forbindelse til at ved behandling av lovlighetsklagen over kommunestyrets vedtak i sak 32/20 stemte et klart flertall av kommunestyrets representanter for å ta klagen til følge. Ved overprøving av kommunale vedtak skal Fylkesmannen også vektlegge hensynet til det kommunale selvstyret. Fylkesmannen finner på denne bakgrunn at det må legges vekt på at et klart flertall av kommunestyrets representanter i ettertid er av den oppfatning at behandlingen av sak 32/20 ikke skjedde i samsvar med de lovfastsatte krav som gjelder ved kommunestyrets behandling av reguleringsplaner. At noen representanter kan ha endret sitt syn på dette ut fra politiske forhold kan ikke endre på dette. Fylkesmannen kan ikke gjennom en lovlighetskontroll gå inn på den enkelte representants beveggrunner for sin stemmegivning, men må forholde oss til hva som fremgår av protokollen fra møtet.

Fylkesmannen finner ikke grunn til å foreta noen inngående vurdering av om saken var tilstrekkelig opplyst ved kommunestyrets behandling av denne, siden dette ikke vil ha noen betydning for vår



avgjørelse i saken. Fylkesmannen viser til at det ved saksbehandling, både administrativt og i folkevalgte organ, gjelder et ulovfestet krav om forsvarlig saksbehandling. I saker der kommune treffer enkeltvedtak, vil i tillegg de saksbehandlingskrav som fremgår av forvaltningsloven gjelde fullt ut. I kommuneloven § 13-1 tredje avsnitt er det fastsatt at kommunedirektøren har ansvaret for at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Det er likevel, som det klare utgangspunkt, organet selv som avgjør om en sak organet skal behandle er tilstrekkelig opplyst.

Fylkesmannen kan etter dette ikke se at det at det i lovlighetsklagen er framsatt anførsler som gir grunnlag for å sette kommunestyrets vedtak i sak 75/20 til side. Konsekvensen av dette er at reguleringsplan Plan 1879 – «Finnheia alpinlandsby», i tråd med kommunestyrets vedtak i sak 75/20, skal undergis ny behandling i kommunestyret.

På bakgrunn av det ovenstående og i medhold av kommuneloven § 27-1 og delegasjonsfullmakt fra departementet treffer Fylkesmannen i Troms og Finnmark følgende

vedtak:

Lovlighetsklagen over kommunestyrets vedtak i sak 75/20 tas ikke til følge.

Vi ber kommunen gjøre vedtaket kjent for klagerne og kommunestyrets øvrige representanter.

Med hilsen

Toril Feldt (e.f.)
justis- og kommunaldirektør

Jan-Peder Andreassen
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent