



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmarkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija

Vår dato:

24.05.2025

Vår referanse

2024/9741

Deres dato:

26.09.2024

Deres referanse

24/2380 - 5

Nordkapp kommune
Postboks 403
9751 HONNINGSVÅG

Telefonnummer til saksbehandler

Camilla Solheim, 77642043

Lovlighetsklage – Nordkapp kommune, etablering av midlertidige tiltak på Nordkapplatået

Vi viser til krav om lovlighetskontroll i ovennevnte sak, mottatt her den 30.09.2024, fremsatt av kommunestyrerepresentanter Trudy Engen, Heidi Holmgren, Tor Harald Mikkola og Yngve Kristiansen. Vi viser også til våre foreløpige svar av 12.12.2024 og 22.01.2025. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark tar lovlighetsklagen til følge. Kommunens beslutning av 25.04.2024 oppheves. Vi vil begrunne dette nærmere.

Kort om sakens bakgrunn

Tiltakshaver Scandic Hotels AS ba den 17.04.2024 byggesaksavdelingen i Nordkapp om en vurdering av om tiltak på Nordkapplatået var søknadspliktige. Tiltakene gjaldt etablering av midlertidige billettboder på parkeringsplass, midlertidig ganglinje og markering av midlertidig trasé, og mindre fasadeendring på eksisterende billettbod. Det ble subsidiært bedt om kommunens samtykke til å gjennomføre tiltakene jf. pbl. § 13-1 tredje ledd.

Kommunen vurderte den 25.04.2024, i brev med overskriften tillatelse til tiltak, at tiltakene var mindre frittliggende, (boder) og at markering av midlertidig trasé var et mindre tiltak utendørs uten søknadsplikt. Det ble videre fastslått at fasadeendringen var mindre, og ikke endret bygningens form eller karakter, og dermed ikke var søknadspliktig. Samlet konkluderte kommunen med at tiltakene ikke var søknadspliktige, og at de også var i tråd med plangrunnlaget. Kommunen utformet dette som et vedtak om tillatelse og ga klagerett.

Kommunestyrerepresentantene Trudy Engen, Heidi Holmgren, Tor Harald Mikkola og Yngve Kristiansen fremsatte krav om lovlighetskontroll den 16.05.2024. Det ble her vist til at vedtaket måtte være i strid med krav om saksbehandling, ettersom myndigheter ikke var varslet om saken med



mulighet for uttalelse. Videre ble det vist til at tiltakene var i privat regi, og at reguleringsplanen ga anvisning på offentlig formål, at vedtaket kunne være i strid med rekkefølgebestemmelser, blant annet.

Kommunestyret i Nordkapp vurderte lovlighetsklagen den 12.09.2024 i sak 77/24, men tok ikke klagen til følge. Saken ble deretter den 02.05.2024 oversendt til Statsforvalteren for avgjørelse.

Statsforvalteren hadde behov for tilleggsopplysninger for å kunne behandle saken, og ba den 27.03.2025 kommunen om ytterligere opplysninger. Kommunen besvarte henvendelsen den 15.04.2025.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren skal prøve lovligheten av avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller kommunal administrasjon, når det reises krav om dette fra minst tre kommunestyrerepresentanter, jf. (koml.) § 27-1, jf. delegasjonsfullmakt.

Det fremgår av oversikten over representantene i Nordkapp kommunestyre, inntatt på kommunens hjemmesider, at alle de som har fremsatt lovlighetsklagen er kommunestyrerepresentanter. Kravet om minst tre kommunestyrerepresentanter er dermed oppfylt. Klagerne har dermed kompetanse til å fremsette klagen om lovlighetskontroll jf. koml. § 27-1 første ledd.

Det fremgår av koml. § 27-1 første setning at bestemmelsen gjeldet «et vedtak»:

Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig.

Det fremgår videre av koml. § 27-2 hva som kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Tidligere regulerte daværende kommuneloven § 59 hva som kunne lovlighetskontrolleres, og her var ordlyden «avgjørelser». Nå er det foretatt visse språklige endringer og tilføyelser i lovbestemmelsen for å gjøre det klarere hva som kan lovlighetskontrolleres, og hva som ikke kan lovlighetskontrolleres. Det fremgår nå direkte av lovteksten, jf. første ledd bokstav a, at det kun er endelige vedtak som kan lovlighetskontrolleres. Det blir videre presisert at andre prosessledende avgjørelser ikke kan lovlighetskontrolleres, jf. andre ledd bokstav a. Dette er i tråd med daværende gjeldende rett, jf. NOU 2016:4 Ny kommunelov. Ordlyden i koml. § 27-2 er:

Følgende kan lovlighetskontrolleres:

- a. endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen
- b. vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører
- c. vedtak som gjelder spørsmål om inhabilitet.

Følgende kan ikke lovlighetskontrolleres:

- a. andre prosessledende avgjørelser enn de som er omtalt i første ledd bokstav b og c
- b. vedtak om ansettelse, oppsigelse eller avskjed
- c. spørsmål om et vedtak er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser.
- d. avgjørelse om kommunestyrevalget eller fylkestingsvalget er gyldig, jf. valgloven § 15-2 første ledd og § 15-3 første ledd.



Som det følger av ordlyden i kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav a) er det kun «endelige vedtak» som kan bringes inn for lovlighetskontroll. Såkalte «prosessledende» avgjørelser kan det som utgangspunkt ikke kreves kontroll av. Det er som hovedregel bare den endelige avgjørelsen som avgjør sakens realitet som er gjenstand for kontroll etter kommuneloven, det vil si den avgjørelsen som avslutter saken, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991- 92) side 300 og ovennevnte veileder om lovlighetskontroll etter daværende kommuneloven § 59 punkt 6.1.3¹.

Hvorvidt behandlingen av en sak er å anse som et endelig vedtak vil bero på en konkret og skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfellet, jfr. samme veileder under punkt 6.1.3.2, og vil blant annet bero på hvorvidt behandlingen av saken legger faktiske eller rettslige føringer for den videre saksbehandlingen. Det fremgår av veilederen at:

Det er ikke entydig hva som ligger i forarbeidenes begrep «endelige», men en naturlig språklig forståelse tilsier at det bør dreie seg om en viss form for avsluttende vedtak i den kommunale saksbehandlingen. Departementet legger til grunn at man ved bruk av begrepet innstilling i forarbeidene særlig har siktet til innstillinger i saker der kommunen selv treffer realitetsvedtak.

Og:

Vurderingen av om rådet, innstillingen eller uttalelsen anses som en avgjørelse etter § 59 nr. 1 og dermed omfattes av lovlighetskontrollen, vil blant annet bero på om det legger faktiske eller rettslige føringer for den videre saksbehandlingen og om det kan gi rettsvirkninger for kommunen.

Statsforvalteren finner at en vurdering av at noe ikke er søknadspliktig, ikke nødvendigvis er et enkeltvedtak etter fvl. § 2 a), men en avgjørelse om at tiltaket er unntatt søknadspliktig vil være avgjørende for om parten har rett til å sette opp tiltaket. Det vil dermed være den endelige beslutningen i dette tilfellet. Vi har på denne bakgrunn funnet at beslutningen er et endelig vedtak i kommuneloven § 27-2 bokstav a) `s forstand. Vi er kommet til at lovlighetsklagen skal tas under behandling.

Rammer for lovlighetskontrollen

Av kommuneloven § 27-3 fremgår det at ved lovlighetskontroll skal Statsforvalteren 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. Statsforvalteren har ikke myndighet til å overprøve kommunens skjønnsutøvelse. Hverken kommunens politiske vurderinger eller hensiktsmessigheten av en avgjørelse er gjenstand for lovlighetskontroll.

Statsforvalteren har heller ikke myndighet til å treffe nytt vedtak i saken. Dersom vi finner at det er gjort feil som fører til at vedtaket er ugyldig, oppheves vedtaket. Det er dessuten grunn til å understreke at feil ved saksbehandlingen ikke automatisk medfører at avgjørelsen er ugyldig. Dersom feilen ikke kan antas å ha fått innvirkning på sakens utfall, vil avgjørelsen likevel være gyldig, jf. prinsippet som er lovfestet i forvaltningsloven § 41.

¹ Veileder fra Kommunal- og regionaldepartementet, Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.



Statsforvalteren legger til grunn at lovlighetsklagen er fremmet innen lovens frist på tre uker og at representantene som har fremmet kravet om lovlighetskontroll er klageberettiget, som vist til ovenfor. Det neste som må tas stilling til er om beslutningen er blitt til på lovlig måte, og om vedtaket dermed er lovlig.

Om vedtakets lovlighet

Saken her gjelder anmodning om lovlighetskontroll av kommunens beslutning om at tiltak er unntatt fra søknadsplikt. Kommunen har lagt til grunn at tiltakene ikke er søknadspliktige, ettersom de er i samsvar med plan og dermed kan unntas fra søknadsplikt. Det er i lovens bestemmelse i § 20-5 jf. § 1-6 en faktisk forutsetning for dette at tiltakene er i «samsvar med plan». Vilåret om at tiltakene er unntatt søknadsplikt vil for dette tilfellet også få betydning for hvorvidt de omsøkte tiltakene vil komme i strid med det midlertidige forbudet mot tiltak i påvente av ny områderegulering for Nordkapp-halvøya. Det midlertidige forbudet gjelder alle søknadspliktige tiltak.

I lovlighetsklagen vises det blant annet til at klagerne ikke kan se hvordan kommunen kan vurderer planen, ettersom planen slik den ble vedtatt ikke er kunngjort eller gjort offentlig tilgjengelig. Det vises også til at tiltakshaver har uttrykt usikkerhet om planens innhold og bestemmelser, ved at det ble gjort endringer i møtet i planutvalget, uten at det er gjort endringer i kart og bestemmelser. Videre vises det til at planen avsetter området til offentlig formål, mens tiltakene er private, og at det dermed synes som at tiltakene er i strid med planen.

Vi fant ikke at kommunen hadde tatt tilstrekkelig stilling til klagernes anførsler knyttet til plangrunnlaget, og ba kommunen om tilleggsopplysninger den 27.03.2025.

I sitt svar viste kommunen til at plangrunnlaget for vurdering av søknaden om tillatelse til midlertidige tiltak på Nordkapplatået, er vedtak i Nordkapp kommunestyre av 29.06.2025 om «områderegulering av Nordkapp-halvøya», og la ved protokoll som viste planbestemmelser vedtatt i kommunestyret. Det er ikke utarbeidet nytt plankart som viser endringene. Kommunen begrunnet dette med at:

På grunn av de spesielle forholdene rundt vedtaket av planen, klagen, lang klagebehandlingstid, vedtak om oppstart av ny plan og forbudet mot søknadspliktige tiltak, har administrasjonen besluttet å ikke starte opp ny prosess for oppdatering og fremstilling av plankart, som uansett vil ha svært kort gyldighet, til en ganske høy kostnad.

Høringsversjon av digitalt plankart med bestemmelser for området ligger på kommunens hjemmeside. Dette er ikke korrigert for de endringene som ble vedtatt i kommunestyret etter at høringen var avsluttet. For å få et korrekt bilde av planstatusen for den formålsflate man vil ha innsyn i, må man slå opp i begge dokumentene. Der det er avvik, er det ordlyden i vedtatt protokoll over endringer som gjelder.

Kommunen redegjør videre for at den mener å ha god oversikt over det gjeldende plangrunnlaget for områdene som de midlertidige tiltakene berører.

Statsforvalteren finner ikke at det er tilstrekkelig klart hva som er vedtatt i områdeplan, når det ikke er utarbeidet en faktisk arealplan eller arealkart. Det arealkartet som er vedlagt planen ble ikke vedtatt som gjeldende. Kombinert med at det ikke foreligger et arealkart er det vedtatt relativt mange endringer i planens bestemmelser, sett opp mot det planforslaget som var fremmet til behandling. Den planen som ble vedtatt synes dermed totalt sett å være ganske annerledes enn det planforslaget som ble fremmet. Dette medfører at det må stilles spørsmål til planprosessen, og



hvorvidt planen har fulgt saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven før vedtakelsen av planen, som for eksempel bestemmelser om medvirkning, høring og offentlig ettersyn. Vi har likevel ikke planen til behandling her, og vil dermed ikke fullt ut ta stilling til gyldigheten av planen. Vi finner likevel etter en foreløpig vurdering at det fremstår som tvilsomt om planen som ble vedtatt 19.06.2024 er gyldig.

Som vist til ovenfor er det en forutsetning for at tiltakene kan unntas fra søknadsplikt at de er i samsvar med plan, jf. pbl. § 20-5 første ledd jf. § 1-6. En annen forutsetning er at planen som vurderingen bygger på er gyldig.

Når vi ikke uten videre kan konstatere hva planen innebærer og om den er gyldig med rettsvirkninger, kan vi ikke legge til grunn at tiltakene er i samsvar med plan. Vi finner etter dette ikke å kunne tiltre kommunens vurdering av at tiltakene må anses å være i samsvar med plan. Vi kan dermed heller ikke konkludere med at tiltakene kan unntas fra søknadsplikt, og at vedtaket har et lovlig innhold, jf. pbl. § 20-5 første ledd jf. § 1-6.

Følgene av dette er at vi opphever kommunens beslutning om å unnta midlertidige tiltak fra søknadsplikt datert 25.04.2024 på bakgrunn av at vi ikke finner det tilstrekkelig godtgjort at pbl. § 20-5 kan benyttes som grunnlag for tillatelsen. Statsforvalteren finner grunn til å kommentere at etter pbl. § 13-1 tredje ledd kan kommunen samtykke i at tiltak som er nevnt i første ledd blir gjennomført hvis det etter kommunens skjønn ikke vil vanskeliggjøre planleggingen. Slik vi forstår har søkerne på subsidiært grunnlag bedt om at kommunen gir et slikt samtykke i dette tilfellet, og kommunen bør ta stilling dette i sin nye behandling.

I medhold av kommuneloven § 27-1 og delegasjonsfullmakt fatter Statsforvalteren i Troms og Finnmark følgende

vedtak:

Lovlighetsklagen tas til følge. Det er ikke godtgjort at vilkårene for å unnta tiltaket fra søknadsplikt jf. pbl. § 20-5 var oppfylt, og tillatelsen av 25.04.2024 oppheves.

Statsforvalterens avgjørelse kan ikke påklages. Vi forutsetter at kommunen gjør avgjørelsen kjent for klagerne.

Med hilsen

Per Elvestad (e.f.)
assisterende justis- og kommunaldirektør

Tone Selseth Bertheussen
leder for juridisk seksjon

Dokumentet er elektronisk godkjent