

Narvik kommune  
Postmottak  
8512 Narvik

Saksb.: Gunn Olsboe Johannessen  
e-post: [fmnogjo@fylkesmannen.no](mailto:fmnogjo@fylkesmannen.no)  
Tlf: 75 53 16 23  
Vår ref: 2010/7808  
Deres ref: 10/2593  
Vår dato: 29.09.2015  
Deres dato: 21.04.2015  
Arkivkode: 421.4

## Klage - Reguleringsplan - Ankenesleira - Narvik - Oppheving av kommunens vedtak

Vi viser til kommunens oversendelse av 21. og 22.04.2015.

---

**Fylkesmannen opphever Narvik kommunes vedtak av områdereguleringsplan for Ankenesleira, og sender saken tilbake til kommunen for ny behandling. Etter Fylkesmannens vurdering er barn- og unges rettigheter ikke tilstrekkelig ivaretatt i planprosessen. De er ikke tilstrekkelig hørt og gitt anledning til å medvirke. Vi mener også at hensynet til barn ikke er tilstrekkelig fremhevet i kommunens vedtak og saksfremlegg.**

---

### BAKGRUNN FOR KLAGEN

I møte den 18.12.2014 i sak 112/14 vedtok kommunestyret områdereguleringsplan for Ankenesleira, med en tilføyelse i reguleringsbestemmelsenes § 7.1 om at «*ved trinnvis utbygging tillates det at gang- og sykkelveg opparbeides midlertidig*». Det er vist til plankart, bestemmelser og planbeskrivelse med konsekvensutredning datert 10.11.2014. Planvedtaket ble truffet med 35 stemmer mot 6, tilføyelsen var enstemmig.

Formålet med reguleringsplanen er å legge til rette for etablering av et næringsområde på Ankenesleira, i form av en større fylling langs Ankenesstrand. Området, som går ut til marbakken, er på totalt ca. 240 daa. Av dette utgjør areal avsatt til næringsbebyggelse 51,7 daa (jf. KU punkt 4.3). Badestranden skal rustes opp, og det skal anlegges en strandpromenade/turveg langs yttersiden av området.

Formålet næringsbebyggelse (N) omfatter i denne planen industri-, håndverks- og lagervirksomhet. Det tillates ikke virksomhet som vil medføre vesentlige ulemper for omgivelsene i form av støv, støy eller annen forurensning. Dette følger av reguleringsbestemmelsenes § 3.

I brev/e-poster av henholdsvis 22.12.2014, 10.01.2015, 05.01.2015, 30.12.2014 og 05.01.2015 er kommunestyrets vedtak påklaget av:

1. Ankenes vel, v/
  - styreleder Therese Dalmo, Garnveien 69, 8520 Ankenes
  - Jonas Nilsen, Ankenesveien 230, 8520 Ankenes
  - Karl Einar Hansen, nausteier, Floveien 15, 8520 Ankenes
  - Nelly og Svein Harald Wiik, Leiraveien 31, 8520 Ankenes
  - Solbjørg og Anton Nystad. Leiraveien 35.8520 Ankenes
  - Ronny Kielland, Leiraveien 29, 8520 Ankenes
2. Tor-Martin Pedersen, Leiraveien 3, 8520 Ankenes.
3. Ankenes arbeiderlag v/styreleder Berit Lindgren, [berit.lindgren@online.no](mailto:berit.lindgren@online.no)
4. Felles klage fra
  - Terje Johansen, Ankenesveien 249. 8520 Ankenes
  - Gerd Myrland, Ankenesveien 255, 8520 Ankenes
  - Jan Ragnar Johansen, Ankenesveien 228, 8520 Ankenes
5. Forumet vern Ankenesleira v/
  - Svein Harald Wiik, Leiraveien 31, 8520 Ankenes
  - Nelly Wiik, Leiraveien 31. 8520 Ankenes
  - Olav Strømsnes, Ankenesveien 250. 8520 Ankenes
  - Bjørg Strømsnes, Ankenesveien 250, 8520 Ankenes
  - Magne Dalmo, Garnveien 25, 8520 Ankenes

Fylkesmannen har i ettertid også mottatt tilleggsskriv til klagen.

Vedtaket er påklaget av både enkeltpersoner og av lag/foreninger/sammenslutninger. Flere av klagerne har stilt seg bak mer enn en av klagen. Flere av klagen er meget omfattende. Innholdet i klagen samsvarer i hovedsak med de tidligere fremsatte merknadene til reguleringsforslaget, og gjelder dels selve saksbehandlingen og prosessen som ledet frem til planvedtaket, og dels hensiktsmessigheten i å regulere dette arealet til næringsformål, herunder å tillate utfylling av sjøarealet. Klagerne er svært kritiske til disse forholdene.

Ankenes Vel har bedt om at klagen gis oppsettende virkning, dvs. utsatt iverksetting av planvedtaket inntil klagen er avgjort.

Etter forvaltningsloven (fvl) § 28 kan reguleringsvedtaket påklages av sakens parter og av andre med rettslig klageinteresse. Parter i saken vil være direkte berørte grunneiere og rettighetshavere. Andre med rettslig klageinteresse vil blant annet kunne være naboer eller ulike interesseorganisasjoner som har til formål å ivareta de interesser som berøres av vedtaket. I tillegg er det i § 1-9 tredje ledd åpnet for at berørte offentlige myndigheter kan påklage et reguleringsplanvedtak, dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Slike sektormyndigheter kan likevel ikke klage på forhold i plansaken som vedkommende myndighet har hatt anledning til å fremme innsigelse mot, jf. § 1-9 tredje ledd andre punktum.

Rådmannen har lagt til grunn at de aller fleste av klagerne iht. det ovenstående har klagerett, enten fordi de er parter eller fordi de har rettslig klageinteresse. Siden så å si alle klagen er fremsatt av flere personer sammen og/eller private sammenslutninger, har rådmannen valgt

---

å ikke bruke ressurser på å finne ut av om noen få av klagerne evt. ikke har klagerett. Anførlene er uansett de samme. Fylkesmannen har ingen innvendinger til dette.

Det faste utvalg for plansaker behandlet klagen i møte den 16.04.2015 som sak PLAN-016/15. Utvalget fant ikke grunn til å ta klagen til følge og saken ble, sammen med utvalgets uttalelse, sendt til Fylkesmannen for klagebehandling. Det ble besluttet at klagen ikke skulle gis oppsettende virkning.

## **PLANPROSESSEN**

Vi gjengir fra faktadelen i kommunens saksfremlegg i sak 016/15:

«Oppstartsmøte for utarbeidelse av områdereguleringsplan for Ankenesleira ble avholdt 5.8.2010. Oppdragsgiver var Narvik kommune v/grunneierfunksjonen, mens plankonsulent og ansvarlig for utarbeidelse av planprogram, konsekvensutredning og planforslag var Rambøll. 15.10.2010 ble det sendt ut varsel om oppstart av planarbeidet, og planprogrammet ble lagt ut til offentlig ettersyn. Det ble mottatt 14 merknader til planprogrammet, som ble vedtatt av Bystyret mot 7 stemmer den 21.6.2011 under sak 69/11, men med en flertallsmerknad om at det i tillegg til næringsvirksomhet skulle utredes å regulere deler av Ankenesleira til boligformål. Mindretallet gikk inn for at planarbeidet skulle avsluttes og at man burde ta stilling til arealbruken i området i forbindelse med rullering av kommuneplanens arealdel.

Flertallsmerknaden om at også boligformål burde utredes forutsatte ny utlegging av planprogrammet til offentlig ettersyn. Planprogrammet ble lagt frem for Bystyret på nytt. I møte 23.2.2012 endret Bystyret vedtaket av 21.6.2011 slik man gikk tilbake til det opprinnelige forslaget til planprogram, dvs. at det kun skulle utredes muligheten for å regulere området til næringsformål, dog med en ny merknad om at det skulle tas «tilbørlig hensyn til nærmiljø og friluftsliv. Eksisterende badestrand og friområde skal ivaretas.» Vedtaket om planprogram ble påklaget av flere, men senere avvist fra realitetsbehandling av kommunen fordi det å vedta et planprogram er et ledd i saksbehandlingen og ikke et enkeltvedtak som kan påklages, se dok. 24, 27,28,30 og 50 i websak 10/2593. Nausteiere og beboere i planområdet Ankenesleira v/Svein Harald Wiik sendte dessuten i brev av 20.9.2012 til kommunen inn et alternativt forslag til utvikling av bl.a. Ankenesleira, benevnt «Sjøsiden Ankenes».

På bakgrunn av vedtatt planprogram, grunnundersøkelser, skriftlige og muntlige (Folkemøte i bystyresalen 22.5.2012) innspill fra publikum og øvrige dokumenter, utarbeidet Rambøll et forslag til reguleringsplan med planbeskrivelse og konsekvensutredning. I Bystyrets møte 22.11.2012, sak 101112, ble planforslaget vedtatt lagt ut til offentlig ettersyn, og sendt på høring til aktuelle sektormyndigheter og andre berørte i planområdet samt naboer, jf. kommunens brev av 28.1.2012. Enkelte nausteiere som ved en feil ikke var tilskrevet tidligere fikk forlenget uttalefrist, slik at frist for merknader ble satt til 28.1.2013.

På bakgrunn av innspill etter det offentlige ettersynet og høringen, herunder møte og befarig med Fylkesmannens miljøvernavdeling og uttalelse med varsel om innsigelse fra Statens vegvesen, ble det gjort flere justeringer av plandokumentene som imøtekom de fleste innvendingene.

---

I sin høringsuttalelse 14.12.2013 uttalte NVE at planforslaget ikke gjorde godt nok rede for om kravene til sikkerhet i TEK 10 var oppfylt når det gjaldt fare for skade eller vesentlig ulempe fra naturpåkjenninger, herunder pga. kjente overvanns- og flomproblemer fra bekker i området, stormflo og grunnforhold. Nordland fylkeskommunes planfaglige uttalelse påpekte også flere vesentlige mangler ved planforslaget, bl.a. at saken ikke var godt nok opplyst mht. konsekvenser av planen, herunder forholdet til naturmangfoldloven. Dette ble anbefalt rettet på, med en anbefaling om å legge revidert planforslag ut til nytt offentlig ettersyn. Rådmannen viser her til det vedlagte dokumentet «merknader og innsigelser under 1. gangs offentlig ettersyn», som viser kortfattede sammendrag av uttalelsene og hvordan disse ble vurdert og tatt hensyn til i det videre planarbeidet. På side 12 flg. i dokumentet er endringer i plankart og bestemmelser beskrevet.

På bakgrunn av disse endringene ble plandokumentene, herunder revidert planbeskrivelse med konsekvensutredning, lagt ut til 2. gangs offentlig ettersyn iht. delegert myndighet, og også sendt på ny høring, jf. kommunens brev 18.3.2014. Rådmannen la også denne gang ved et dokument med «merknader og innsigelser under 2. gangs offentlig ettersyn», som viste kortfattede sammendrag av uttalelsene og hvordan disse ble foreslått vurdert og håndtert, jf. vedlegg.

NVE fremmet formell innsigelse til planforslaget i brev av 7.4.2014, begrunnet i at det måtte fremlegges en ny geoteknisk vurdering av grunnforholdene og faren for flom som ivaretok kravene til sikkerhet i TEK10, før innsigelsen i tilfelle kunne trekkes. Etter avholdte møter og Multiconsults revurdering av områdestabiliteten iht. ny kvikkleireveileder fra 2014, sammenholdt med Rambølls grunnundersøkelse fra 2008 og endringer i rekkefølgebestemmelsenes pkt. 7.4, trakk NVE innsigelsen i brev av 11.11.2014. Sammen med en rekke andre uttalelser til 2. gangs høring ble saken lagt frem for Bystyret, som i møte 18.12.2014 vedtok reguleringsplanen med 35 mot 6 stemmer, med en tilføyelse i reguleringsbestemmelsenes pkt. 7.1, som sitert innledningsvis.»

## **KLAGENES INNHOLD OG KOMMUNES VURDERING AV DISSE**

Etter kommunens vurdering er saksbehandlingsreglene fulgt, herunder de prosessuelle krav i plan og bygningsloven (pbl) til medvirkning, offentlighet og utredning av konsekvenser av reguleringsplanen. Planen, slik den forelå på vedtakstidspunktet, ble dessuten vedtatt uten innsigelse fra berørte statlige og regionale sektormyndigheter, jf. pbl. § 5-4. Vilkårene for kommunens egengodkjenning av planen med rettsvirkning var dermed etter kommunens vurdering til stede, og det var da opp til Bystyret som øverste planmyndighet i kommunen å avgjøre hvilke hensyn som skulle veie tyngst. Se faktadelen foran. Videre gjengir vi fra kommunens saksfremlegg i sak 016/15:

«Det sier seg selv at det vil føre for langt å gjengi innholdet i klagen detaljert. Som nevnt innledningsvis, samsvarer innholdet i klagen i all hovedsak med tidligere fremsatte merknader til reguleringsforslaget, og gjelder dels selve saksbehandlingen og prosessen som ledet frem til planvedtaket, og dels hensiktsmessigheten og fornuften i det å regulere dette arealet til næringsformål, herunder å tillate utfylling av

---

sjøarealet. Det er riktignok ikke tidligere fremsatt merknader i saken under «paraplyen» Ankenes Vel, hvilket må skyldes at foreningen ikke ble stiftet før 15.9.2014. Flere av personene som har signert klagen fra Ankenes Vel har imidlertid tidligere vært med på å fremsette merknader til planforslaget, som innholdsmessig ikke skiller seg vesentlig fra innholdet i klagen fra Ankenes Vel, selv om volumet på sistnevnte klage med vedlegg skiller seg ut i omfang.

Påstanden i klagen fra Ankenes Vel er f.eks. at det bl.a. er gjort saksbehandlingsfeil som gjør planvedtaket ugyldig. Disse er oppsummert slik på side 4 (og også på side 5) i klagen fra Ankenes Vel:

Saksbehandlingen har vært lagt opp slik at man prekluderer alternativer, helhetlig planlegging, medvirkning, og man har ikke godtgjort hvorfor et slikt tiltak må legges i en strandsonerområde, og som brukes av barnehager og skoler til undervisning og ekskursjoner. Dette er et brudd på, blant annet, Planlovens medvirkningsregler, Forskrift om Konsekvensutrednings krav til vurdering av alternativer, Statlige retningslinjer om planlegging i strandsonen, RPR om barn og planlegging og Fvl § 17. Bruddene har hatt innvirkning på utfallet av saken, og graden av regelbrudd og bristende forutsetninger i sakens faktum tilsier at vedtaket er ugyldig.

Som nevnt skiller disse anførselene seg etter Rådmannens oppfatning etter sitt meningsinnhold ikke nevneverdig fra anførselene i de øvrige klagen. Budskapet er grovt sett det samme; det stilles spørsmål ved opptakten til plansaken, det anføres at saken ikke har vært godt nok opplyst, alternativer er ikke vurdert og konsekvensene av planen er ikke tilstrekkelig utredet. Herunder er lovens krav til medvirkning, offentlighet og utredning av konsekvenser av reguleringsplanen ikke fulgt. Planen er ikke i samsvar med overordnet plan, og verne- og bruksverdiene på dette verdifulle arealet blir ikke tatt hensyn til i og med planvedtaket.

Det fremgår av pbl. § 12-12 første ledd at

[n]år forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det fram for kommunestyret til vedtak, eventuelt i alternativer. Av saksframlegget skal det framgå hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt.

Dette er en videreføring av reglene i § 27- 2 i pbl.85. Det skal i saksframlegget til vedtaket av planen redegjøres for konsekvensene av planforslaget og hvordan virkningene er vektlagt. Dette tilsvarer § 33-2 tredje ledd i pbl.85, men det er presisert i gjeldende lov at virkningene skal beskrives i saksframlegget. Det er gjort i dette tilfellet. I saksframlegget er det vist til de egne vedleggene mht. hvordan merknadene ved første- og andre gangs offentlig ettersyn har vært vurdert, samtidig som det er laget en oppsummering av anførselene og merknadene i faktadelen av saksframlegget. Rådmannen viser til dette, men gjengir her følgende fra saksframlegget til Bystyrets møte 18.12.2014:

Flere av de innsendte høringsuttalelsene til 2. gangs offentlig ettersyn har samme innhold som ved 1. gangs behandling av merknadene, og menes besvart ved behandlingen av disse. Narvik kristelig folkeparti, Forumet Vern Ankenesleira, Ankenes Arbeiderlag, Nausteiere og beboere i planområdet Ankenesleira, Stranda

---

Nausteierforening og flere uttalelser fra enkeltpersoner er svært kritiske til utfyllingen. Motstanden begrunnes blant annet i at strand- og friluftsområdet tas fra innbyggerne, utsikten skjemmes og at grunnforholdene er usikre i området for utfyllingen.

Nausteiere mener valgt område for etablering av nye naust er utsatt for havstrøm og bølger. Flere uttalelser, også fra Fylkesmannen i Nordland ønsker at det bør redegjøres for flere alternativer enn utbyggingsalternativ. Forumet Vern Ankenesleira har også ved lagt et eget forslag «Sjøsiden Ankenes», som viser en gradvis utfylling fra området Kirkeodden og østover mot Jektnes. Fylkesmannen etterlyser også et arealregnskap som viser hva slags næringsarealer som er tilgjengelige/ vil bli tilgjengelige.

Arealregnskap er tatt inn i planbeskrivelsen som et nytt tema. «Sjøsiden Ankenes» ble 20.9.12 forelagt Bystyret. Det fikk positiv omtale, men ble ikke tatt til behandling grunnet høye kostnader. Vedtatt planprogram viser til at kun ett alternativ skal utredes.

Statens vegvesen fremmer i sin uttalelse en del vegtekniske krav, samt busslomme langs E6, og innenfor planområdet. Merknadene fra Statens vegvesen er tatt til følge og innarbeidet i plankart og bestemmelser.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fremmet innsigelse til reguleringsplanen inntil det foreligger geoteknisk vurdering av grunnforholdene i henhold til TEK 10 § 7-3. Dette med bakgrunn i bløt sensitiv leire som vil berøre deler av planområdet. Innsigelsen er imøtekommet gjennom stabilitetsanalyse utført av Rambøll. Denne bekrefter at området er tilfredsstillende i henhold til TEK 10. Innsigelsen er trukket i brev datert 10.11.2014.

Øvrige regionale myndigheter har ingen merknader til nytt planforslag.

Om selve vurderingen av disse forholdene i det påklagede planvedtaket fremgår følgende av saksframlegget:

Rådmannen viser til at samlet konsekvensutredning er satt til middels negativ. Dette viser at tiltaket vil ha en del negative konsekvenser, særlig for landskapsbildet. Nærmiljø og friluftsliv berøres, da strandområdet, Ankenesfjæra, som benyttes av svært mange i dag ikke lenger gir muligheten til samme opplevelser som i dag.

Samtidig vil andre kvaliteter tilføres området, gjennom opparbeidet strandpromenade og utvidet strandområde med bademuligheter. Planforslaget er etter første og andre gangs offentlig ettersyn endret for å imøtekomme uttalelser, både fra lag og foreninger, enkeltpersoner og regionale myndigheter. Plankart og bestemmelser er endret for å ivareta avbøtende tiltak, og for å gi forutsigbarhet for neste plannivå, detaljreguleringsplan.

Narvik har en generell mangel på klargjorte arealer av en viss størrelse, for etablering av næring. For å kunne imøtekomme henvendelser fra bedrifter og etablerere er det et ønske å kunne tilby klargjorte arealer. Tilbakemelding fra narvikregionens utviklingsaktører innenfor næring, er at mangelen på klargjorte arealer er med på å hindre etableringer. Dette er negativt for tilrettelegging og utvikling av arbeidsplasser og derigjennom verdiskaping i regionen.

Områdene på Ankenesleira er lett tilgjengelige med beliggenhet langs E6. Narviksamfunnet vil gjennom utfylling av Ankenesleira kunne dekke et behov for

---

arealer til «myke» næringer som håndverkere, lokale entreprenører og produksjonsbedrifter. Disse har behov for en sentral plassering i kommunene uten spesielle krav til infrastruktur utover god veiforbindelse.

Det vil i etterkant av et eventuelt positiv vedtak av planforslaget være viktig at utfylling og detaljregulering skjer i dialog med kommunen som planmyndighet, og at planforslagets bestemmelser følges. Rekkefølgebestemmelser skal sikre at igangsettingstillatelse ikke gis før opparbeidelse av gang- og sykkelveg, skjermingstiltak, friområde, naustområde, og promenade er opparbeidet i henhold til utomhusplan.

Rådmannen mener en samlet vurdering av avbøtende tiltak, og endringer i plankart og bestemmelser i tilstrekkelig grad ivaretar allmenne hensyn. Dette med bakgrunn i tema som er behandlet i konsekvensvurderingen og konsekvensutredningen, og innkomne merknader.

Det ovennevnte viser at kravene i § 12-12 til hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt, er fulgt.

Sammenholdt med den øvrige gjennomgang av planprosessen i dette saksframlegget, viser dette etter Rådmannens oppfatning at saksbehandlingsreglene er fulgt, herunder de prosessuelle krav i plan- og bygningslovgivningen til medvirkning, offentlighet og utredning av konsekvenser av reguleringsplanen.

Rådmannen viser dessuten til planlegging ofte reiser viktige samfunnsspørsmål, der det gjør seg gjeldende motstridende interesser. I slike tilfeller må det foretas en avveining av de ulike interesser, og på grunnlag av denne foretas et valg. Planen, slik den forelå på vedtakstidspunktet, ble dessuten vedtatt uten innsigelser eller klager fra berørte statlige og regionale sektormyndigheter, jf. pbl. §§ 5-4 og 12-12 tredje ledd. På denne bakgrunn legger Rådmannen til grunn at de aktuelle offentlige faginstanser har vurdert det slik at de endringer av arealdisponeringen som planen innebærer, er akseptert. Vilkårene for kommunens egengodkjenning av planen med rettsvirkning var dermed til stede, og det var da opp til Bystyret som øverste planmyndighet i kommunen å avgjøre hvilke hensyn som skulle veie tyngst.

Denne vurderingen vil, i mangel av innsigelser eller klage fra berørte sektormyndigheter, bero på et lokalpolitisk skjønn. Rådmannen kan ikke se at Bystyrets avveininger fremstår som sterkt urimelige eller at det for øvrig hefter slike feil ved den skjønnsmessige avveiningen som skulle gi Fylkesmannen grunnlag for å sette Bystyrets vurdering til side.»

## **FYLKESMANNENS LOVFORSTÅELSE, VURDERING OG FORSTÅELSE AV FAKTUM I SAKEN**

Fylkesmannens avgjørelse bygger på de opplysninger som er framkommet i det skriftlige materialet som er oversendt fra kommunen, så vel kommunens egne opplysninger som de opplysninger klager har framlagt.

---

Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Vi skal vurdere de synspunkter som klageren legger fram, og vi kan også ta opp forhold som ikke er berørt i klagen. Vi skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningslovens § 34 annet ledd.

I følge plan- og bygningsloven § 12-12 tredje ledd kan kommunestyrets vedtak om reguleringsplan påklages, jf. § 1-9. Miljøverndepartementet har delegert myndigheten til å behandle slike klager til Fylkesmannen.

Klagen gjelder både saksbehandlingen og planens innhold.

Når det gjelder reguleringsvedtakets innhold og klageres synspunkter på dette skal det først bemerkes at kommunestyret selv, i henhold til plan- og bygningsloven § 3-3, har ledelsen av den kommunale planleggingen. Kommunestyret tar standpunkt til arealdisponeringen innen kommunen, og må ved utøvelse av denne myndigheten ha et forholdsvis vidt rom for valg av løsninger.

Generelt må det sies at ingen er beskyttet mot at områder reguleres eller omreguleres. En regulering kan da lett føre til at private interesser må vike til fordel for allmenne eller offentlige interesser.

Gjennom rettspraksis har det imidlertid utviklet seg enkelte normer for utøvelse av forvaltningsskjønn. Overveielene som ligger til grunn for reguleringsvedtak, må i henhold til disse normene ikke være mangelfulle eller vilkårlige, og heller ikke motivert ut fra utenforliggende hensyn. Vi viser blant annet til Sivilombudsmannens uttalelse av 20. desember 2012 (Sak 2011/40).

Vi ser det ikke som hensiktsmessig eller ressursøkonomisk forsvarlig å besvare hver enkelt anførsel især. De synspunkter som klagerne har kommet med besvares således helhetlig, etter tema og i den grad vi finner det nødvendig.

### **Forholdet til overordnet plan, valg av planform, regulering i hundremetersbeltet langs sjø**

Planforslaget er i strid med overordnet plan. Området er i kommuneplanens arealdel for Narvik vedtatt 24.11.2005 regulert til friområde og boligområde. En områderegulering til næringsformål er således ikke i tråd med overordnet plan. Kommuneplanen fastslår at «Det må vises forsiktighet med dispensasjoner i strandsonen langs sjø, vann og vassdrag, i byggeområder og i LNF1-områder.» Videre åpner planforslaget for bygging i 100-metersbeltet langs sjøen.

Reguleringsplan for Båtberget-Jektnes ble vedtatt 12.12.85. Arealer som overlapper med planområdet til Ankenesleira, er regulert til naust- og friområde, samt friområde i sjø/vassdrag.

Planprogram for rullering av kommuneplanens arealdel 2015-2016 er vedtatt, i september 2014, og planen forventes vedtatt i 2016. Viktige næringsarealer er ute til 2. gangs offentlig høring med bakgrunn i innsigelse og endrede formål.



---

Fylkesmannens miljøvern avdeling etterlyste tidlig, i e-post av 17.01.2013, en nærmere klargjøring av hvorfor en regulering til næringsformål her må forseres, til fordel for at lokalisering av nye store arealer til ulike utbyggingsformål kan skje på grunnlag av en helhetlig plan, der bruks- og verneinteresser i kommunen er veid mot hverandre. Dette er også tatt opp i flere av klagene. Vi kan ikke se at kommunen har gitt noe tilfredsstillende svar på dette. Planprosessen i den her aktuelle områdereguleringen må dermed også ivareta hensynet til helheten i kommuneplanleggingen.

Med bakgrunn i at planforslaget ikke samsvarer med gjeldende reguleringsplan samt kommuneplanens arealdel har kommunen krevd planprogram med konsekvensutredning. Dette også på bakgrunn av tiltakets omfang. Planprogrammet er vedtatt av bystyret med dette som overordna rammer og føringer.

Pbl kapittel 12 åpner for å vedta områdereguleringsplaner som avviker fra kommuneplanen. Det er likevel et overordnet prinsipp at områderegulering brukes der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken, jf. § 12-2 første ledd. Dette for å skape en mest mulig forutsigbar arealplanlegging, og sikre at utviklingen skjer innenfor en helhetlig ramme. Det forekommer imidlertid situasjoner hvor man ikke kunne forutsi framtidige behov, og i så tilfelle vil unntaket fra hovedregelen i § 12-2 første ledd være naturlig å benytte, jf. tredje ledd.

I merknadsbehandlingen etter 2. gangs høring viser administrasjonen til at valg av plannivå er et politisk valg. Plannivået er behandlet politisk, og bystyret vedtok 21.06.2011 i sak nr. 069/11 planprogrammet med merknadsbehandling for områdereguleringsplan for Ankenesleira.

Dersom det fremmes forslag til områderegulering som avviker vesentlig fra kommuneplanen, skal det i følge § 12-2 tredje ledd utarbeides en konsekvensutredning etter reglene i § 4-2 annet ledd. Innholdet i utredningen skal klargjøres i forbindelse med planprogrammet.

Planprogram er vedtatt av kommunestyret og det er utarbeidet konsekvensutredning. Saken har vært lagt ut til offentlig ettersyn og høring før kommunestyret vedtok reguleringsplanen 18.12.2014.

Planområdet omfatter hundremetersbeltet langs sjøen. I hundremetersbeltet langs sjøen gjelder et generelt forbud mot tiltak, jf. pbl § 1-8. Det følger av bestemmelsens tredje ledd at det generelle forbudet etter pbl § 1-8 kan fravikes gjennom planer etter loven, ved byggegrense fastsatt i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplan. Det er et nasjonalt mål å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen, jfr. forbudet i pbl § 1-8 og tydeliggjøring av nasjonal arealpolitikk i strandsonen gitt i bl.a. Statlige planretningslinjer fastsatt ved kgl.res. av 25.03.11 for en differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Det skal i henhold til retningslinjene gjennomføres en sterkere geografisk differensiering, der vernet gjøres strengest i sentrale områder der presset på arealene er stort. For områder med mindre press, herunder Nordland, bør det ikke tillates utbygging i områder som har spesiell verdi i forbindelse med friluftsliv og allmenn ferdsel, naturkvaliteter, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Videre heter det at selv om behovet for næringsutvikling og arbeidsplasser skal tillegges vekt i vurderingen av tiltak i hundremetersbeltet, må disse hensynene veies opp mot hensynet til allmenne interesser. Vurderingene av hvilke deler av strandsonen i en kommune som skal

---

kunne utnyttas til utbygging skal i utgangspunktet skje gjennom overordnede avklaringer og differensiering, og da først og fremst i kommuneplanen.

Retningslinjene gjelder også for by- og tettstedsområder. I disse områdene skal behovet for fortetting og byutvikling tillegges vekt, men uten at dette går på bekostning av kvaliteten. I dette ligger også hensynet og avveininger mot allmenne interesser. Det vises her til Retningslinjer for samordning av bolig-, areal- og transportplanleggingen 4.3 og 4.7 og T-1267 «Fortetting med kvalitet».

Selv om det generelle byggeforbudet i strandsonen er falt bort ved avsettelse av byggeområder, bør det i detaljreguleringen tas hensyn til de interesser som forekommer i hundremetersbeltet. Av hensyn til landskapsbildet, naturmangfold og muligheten for ferdsel og friluftsliv bør et tilstrekkelig bredt belte langs sjøen holdes fri for bebyggelse. Det er fra sentralt hold forutsatt at byggeforbudet i strandsonen skal fungere som en retningslinje for kommunens planlegging.

### **Arealregnskap/alternative arealer for næringsvirksomhet samt spørsmålet om fyllmasser/kostnadsoverslag**

I konsekvensutredningen er det to alternativer som er utredet.

- 0-alternativet: Dette innebærer en videreføring av dagens situasjon, og omfatter i tillegg forventede endringer dersom den planlagte utfyllingen ikke iverksettes.
- Alternativ 1. Utfylling av næringsområde: Planområdet fylles ut i henhold til beskrivelsen av planforslaget.

Vi viser her til konsekvensutredningen (KU) under punkt 5.2: Det foreligger ingen kjente planer for øvrig utvikling i området og 0-alternativet vil dermed være tilnærmet lik dagens situasjon i området, uten nye tiltak som det legges til rette for i planen. Konsekvensen ved en videreføring av dagens situasjon er derfor ubetydelig.

I e-post fra Fylkesmannens miljøvernavdeling av 17.01.2013, dvs. etter første gangs offentlige ettersyn etterspør Fylkesmannen følgende:

- «1. at behovet for lokalisering av et slikt formål her {næringsformål}, i konflikt med nærmiljøinteressene på Ankenes, er utredet i forhold til alternative framtidige muligheter for lokalisering av arealer til næringsformål, inkludert tilgjengelige arealer som følge av realisering av Hålogalandsbrua,
2. at det er klargjort nærmere hvorfor en regulering til næringsformål her må forseres, til fordel for at lokalisering av nye store arealer til ulike utbyggingsformål kan skje på grunnlag av en helhetlig plan, der bruks- og verneinteresser i kommunen er veid mot hverandre, og
3. manglende sikkerhet for at foreliggende forslag til reguleringsplan i tilfredsstillende grad ivaretar friluftslivs- og nærmiljøinteressene i området.»

Representanter fra Fylkesmannens miljøvernavdeling var på befaring 20.02.2013.

Uttalelse etter 1. gangs høring er gitt i brev av 08.04.2013.

Etter 2. gang høring skriver Fylkesmannens miljøvernavdeling i sin uttalelse av 06.05.2014, blant annet følgende:

---

«Det er positivt at planen nå er justert, ved at parkering for friluftsområdet i vest og infrastruktur, med bl.a. gang- og sykkelveier, er angitt på plankartet.

#### KONSEKVENsutredningen

Vi tar til etterretning at kommunen mener det er behov for å ha næringsarealer liggende klargjort, i påvente av at ulike former for virksomhet kommer og etablerer seg, og at det er en generell mangel på slike arealer i kommunen (jfr. merknadsbehandlingen). Selv om kommunen i merknadsbehandlingen også begrunner behovet med at det er behov for ulike typer arealer til ulike formål, har vi imidlertid fortsatt noe vanskelig for å se at begrunnelsen gitt i merknadsbehandlingen, sammen med konsekvensutredningen, gir kommunen et fullt ut tilfredsstillende grunnlag for sluttbehandling av planen.

Vi hadde i denne sammenhengen gjerne sett at det, i situasjonsbeskrivelsen i konsekvensutredningen, forelå et arealregnskap som viser hva slags næringsarealer som er tilgjengelige / vil bli tilgjengelige (notatet med svar på merknader herfra av 22.03.2013 viser dette et stykke på vei, men er ikke en del av det offisielle plangrunnlaget). Et slikt arealregnskap er nødvendigvis en forutsetning for å kunne angi konsekvensene av 0-alternativet på en tilfredsstillende måte, og også for å kunne gi en realistisk vurdering av alternative utbyggingsalternativer. Vi viser i denne sammenhengen til vedlegg III i forskrift om konsekvensutredninger (nest siste ledd), naturmangfoldlovens § 12 og pkt. 7.2 i Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Vi hadde videre gjerne sett at det i konsekvensutredningen var redegjort for andre alternativer enn utbyggingsalternativet. 0-alternativet er her bare omtalt i forhold til fysiske konsekvenser i planområdet, mens de samfunnsmessige konsekvensene av dette ikke er omtalt. Disse vil bl.a. avhenge av ev. tilgjengelige arealer til næringsformål andre steder.

Manglende arealregnskap og klargjøring av alternativer kan medføre at det kan stilles spørsmål ved om grunnlaget for en tilfredsstillende vurdering i henhold til naturmangfoldlovens kap II er til stede, jf. krav til valg av riktig lokalisering etter lovens § 12 og kravet til begrunnelse angitt i § 7. Som det går fram av kap. 6 i rundskriv T-1492 – «*Kommuneplanprosessen*» bør behov for utbyggingsareal dokumenteres og begrunnes, og arealregnskap som ligger inne i gjeldende plan bør presenteres. Behovet for å vurdere alternative lokaliteter aktualiseres fordi utredningen viser at utfylling og utbygging som planlagt vil få stor negativ konsekvens for landskapsverdien i område, og middels til stor negativ konsekvens for naturmiljøet.»

Fylkesmannen avslutter som følger:

#### «AVSLUTNING

Vi ser det som positivt at kommunen har revidert planen og lagt den ut på ny høring, slik at lokal medvirkning er sikret. Slik vi ser det har kommunen også sannsynliggjort at det er behov for arealer til næringsformål i området.

Som påpekt ovenfor kan det, slik vi ser det, imidlertid stilles spørsmål ved om behovet for lokalisering av et område til industri- og lagervirksomhet mv. her er tilstrekkelig begrunnet, ut fra andre tilgjengelige arealer. Vi er bl.a. orientert ved kopi av brev fra nausteiere og beboere i planområdet Ankenesleira (brev av 3. mai 2014), der mulige alternative næringsarealer omtales.

Ut fra at utfylling og utbygging av området er angitt som konfliktfylt, både i forhold til landskapsverdi og naturmiljø, er det vesentlig at plangrunnlaget gir en tilfredsstillende avklaring før kommunen ev. egengodkjenner planen. Kommunen bør derfor vurdere å få gjennomført en tilleggsutredning, som både viser tilgjengelige arealer for næringsutvikling, og hvilke typer næring som bør / kan lokaliseres her.»

---

Flere av klagerne har også stilt spørsmål ved behovet for næringsareal på Ankenesleira, og har etterlyst arealregnskap og vurdering av alternative arealer. Forumet vern Ankenesleira har fremlagt et eget oppsett som med oversikt over næringsarealer i Narvik i dag og i fremtiden, og med vurdering av alternativer. Forumet konkluderer med at det i dag fins ledige arealer, i alt ca. 570 daa, i alt mer enn 1150 dekar i løpet av få år. De mener det ikke foreligger noen konkret og spesifikk etterspørsel etter næringsarealer som gjør en utfylling av Ankenesleira nødvendig, verken på kort eller lang sikt.

Vi viser til innstillingen til kommunestyret: Arealregnskap er tatt inn i planbeskrivelsen som et nytt tema i punkt 3.5. «Sjøsidan Ankenes» ble 20.9.12 forelagt Bystyret. Det fikk positiv omtale, men ble ikke tatt til behandling grunnet høye kostnader.

Behovet for arealer til næringsformål i området er også beskrevet i saksfremlegget til kommunestyret, gjengitt foran.

Av planbeskrivelsen under punkt 5.2 framgår det at ingen kjente planer foreligger for øvrig utvikling i området og 0-alternativet vil dermed være tilnærmet lik dagens situasjon i området, uten nye tiltak som det legges til rette for i planen. Konsekvensen ved en videreføring av dagens situasjon er derfor ubetydelig.

Videre omhandler planbeskrivelsen etter siste revisjon arealregnskap/alternative arealer for næringsvirksomhet. Se punkt 3.5 i denne. En oversikt over nåværende og framtidige handels- og næringsarealer er her gitt. Jektneset, Narvik lufthavn, Øyjord, Grunnstadvika, Kleiva ved Fagernesveien og Millerjord øst vurdert. Ingen av de nevnte arealer anses av kommunen som et alternativ til utfylling av Ankenesleira. Det konkluderes med at Narvik kommune i dag ikke har tilgjengelig arealer som kan tas i bruk som alternativ til Ankenesleira.

Fylkesmannens miljøvernavdeling uttalte 08.04.2013 at de på det da foreliggende grunnlag, fortsatt hadde noe vanskelig for å se at området ved flyplassen ikke burde vært nærmere vurdert som et alternativ til lokalisering av et nytt område for næringsutvikling på Ankenesleira.

Om dette er det skrevet under punkt 3.5 i planbeskrivelsen:

«Framtidig bruk av Narvik lufthavn er uavklart. Området er i Kommunedelplan for Narvikhalvøya, vedtatt 2010 avsatt til lufthavn. Bruken av flyplassområdet er ikke avklart, men er et av fokusområdene i vedtatt planprogram for kommuneplanens arealdel. Arealene ansees ikke som et alternativ til utfylling i Ankenesleira.»

Det foreligger i planbeskrivelsen et arealregnskap som viser hva slags næringsarealer som er tilgjengelige / vil bli tilgjengelige, det er i samme redegjort for andre aktuelle alternativer enn utbyggingsalternativet. Etter Fylkesmannens vurdering er arealregnskapet og redegjørelsen tilfredsstillende på et kommuneplan- og områdeplannivå, og vi legger det til grunn.

Fylkesmannen legger etter dette også til grunn kommunens vurdering av at det er behov for arealer til næringsformål, dvs. industri-, håndverks- og lagervirksomhet, i området. Etter vår vurdering er dermed behovet for lokalisering av et område til industri- og lagervirksomhet mv. på Ankenesleira tilstrekkelig begrunnet.

---

Planområdet er på totalt ca. 240 daa, hvorav et område på ca. 200 x 800 m planlegges utfyllt i sjø, jf. planbeskrivelsen punkt 3.2. Vi forstår det slik at masse blant annet skal hentes fra framtidig tunellboring i området, jf. fylkesmannens uttalelse av 17.01.2013, og fra Statens vegvesens anleggsprosjekt Hålogalandsbrua, jf. klage. Flere av klagerne har etterspurt beregning av samlet massebehov og stilt spørsmål ved om det er tilgang på nok masser. Det er i denne forbindelse etterspurt kostnadsoverslag for utfylling og ferdigstillelse av Ankenesleira i samsvar med reguleringsplanen. Det er også stilt spørsmål ved og når en ferdigstillelse av Ankenesleira kan forventes. Forumet Vern Ankenesleira har gjort egne beregninger av massebehov og vurdering av når en fylling kan være ferdigstilt som industriområde. Det er anført et samlet massebehov på om lag 600 000 kubikk og at dette per i dag ikke er tilgjengelig.

Fylkesmannen er enig med kommunen i at det på stadiet for en områderegulering i utgangspunktet ikke kan avkreves slike beregninger som her er etterlyst. Vi mener imidlertid at det kan være relevant å vite om lett tilgang på nok masse gjør det realistisk å fylle opp området innen rimelig tid. Det er lite ønskelig om området blir liggende med ei fylling som bare er påbegynt, men lite attraktiv for friluftsliv og ferdsel.

## **Landskap og naturmiljø**

Topografi og landskap er omhandlet i planbeskrivelsen under punkt 3.8. Konsekvenser for landskapsbildet er omhandlet i punkt 5.4. Samlet konsekvens for landskapsbildet er satt til stor negativ.

Naturmiljø er omhandlet i planbeskrivelsen under punkt 3.9:

«Det vokser noe gress og mindre lauvtrær og busker i planområdet. Langs E6 vokser kantvegetasjon. Det er ikke registrert viktige naturtyper eller rødlistearter innenfor planområdet. En nærmere beskrivelse av verdiene knyttet til bløtbunnsområdet i sjøen og øvrige vurderinger av biologisk mangfold i området foreligger i konsekvensutredningen.»

Det er utført strømningsundersøkelser. Resultatet er illustrert på figur. Jf. punkt 3.14 i planbeskrivelsen

Konsekvenser for naturmiljø er omhandlet i punkt 5.5:

«Utredningen for tema naturmiljø er gjennomført som en desk-study og bygger på offentlig tilgjengelig informasjon om naturverdiene i området. Informasjonen er i hovedsak hentet fra Direktoratet for naturforvaltnings naturbase, samt visuelle verktøy som Google Maps og Gule siders kartløsning. Det er ikke gjennomført egne kartlegginger av naturmiljø i området i forbindelse med denne utredningen.»

Det er også benyttet videoopptak av Ankenesleira, publisert på youtube.com av naturvernforbundet, som dokumentasjon på hvilke organismer som finnes her:

«Blæretang, sagtang, grisetang, martaum, sukkertare, trådformede brunalger, teppedannende rødalger, ålegress, fjæremark og torsk. Ingen av disse organismene kan sies å være sjeldne og finnes langs hele norskekysten.»

Videre gjengis fra planbeskrivelsen:

---

{Nederst på s. 28:} I planområdet er det et relativt stort bløtbunnsområde som går 40 til 200 meter ut fra land. Store bløtbunnsområder av sand, leire og mudder som tørregges ved lavvann er viktige beiteområder for fugl og fisk.(...) Store bløtbunnsområder er viktige rasteplasser for fugl i trekkperioden. (...) {og nederst på s. 29:}Bløtbunnsområdene har spesielt stor verdi som beiteområder for fisk og fugl.

Ingen av naturforekomstene i planområdet gir grunnlag for verdisetting av området til viktig eller svært viktig i henhold til DN's håndbøker. Det foreligger ikke informasjon om registrerte rødlistearter i området. Bløtbunnsområdet i planområdet vurderes å utgjøre den største verdien for biologisk mangfold. Vanlige artsgrupper i bløtbunnsområder er fjæremark, snegler, muslinger og knivskjell. Bløtbunnsområdene har spesielt stor verdi som beiteområder for fisk og fugl.

Med utgangspunkt i vurderingene over gis området en middels verdi for naturmiljø.  
(...)

En realisering av planen vil medføre nedbygging av store deler av dagens bløtbunnsområde i planområdet. Dette vil i stor grad redusere områdets verdi for biologisk mangfold, herunder fjæremark, muslinger og andre arter på bunnen og beitegrunnlag for fugl. Planen vurderes å ha et middels til et svært negativt omfang for naturmiljø.

Konsekvensen for naturmiljø vurderes som middels negativ.

Ved foten av utfyllingen skal avsettes et fem meter bredt inngrepsfritt område i bløtbunn, jf. reguleringsbestemmelsenes § 2.2. Dette vil kun til en viss grad fungere som et avbøtende tiltak.

Naturmangfoldloven (nml) er behandlet i punkt 6.6.

Under punkt 6.6 om naturmangfoldloven fremgår det følgende under nml § 8, kunnskapsgrunnlaget og § 9, føre-var-prinsippet, § 10 økosystemtilnærming og samlet belastning, § 11 kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver og § 12 miljøforsvarlige teknikker og metoder.

«{§ 8} Kunnskapsgrunnlaget med hensyn til biologisk mangfold i planområdet består av registreringer i databaser for nærliggende arealer, samt generell kunnskap om arter og økologi knyttet til bløtbunnsområder. Naturvernforbundets video fra befaring i området er også vurdert og kommentert i verdibeskrivelsen for naturmiljø i konsekvensutredningen. Planfremmer har ikke gjennomført registrering av biologisk mangfold i området i forbindelse med planarbeidet.

{§ 9} Som det fremgår av konsekvensutredningen vil en beslutning om å vedta planen åpne opp for en nedbygging av naturmiljøet i området. Det er med andre ord klart hvilke virkninger planen vil ha for naturmiljøet. Det foreligger imidlertid ikke inngående kunnskap om hvilke arter som er knyttet til området og hvordan disse er fordelt. Med utgangspunkt i arealgrenser for bløtbunnsområder i DN's håndbok 19, om kartlegging av marint biologisk mangfold, er det ikke grunnlag for å definere det aktuelle området som viktig eller svært viktig for biologisk mangfold.

{§10} Bløtbunnsområdet ved Ankenesleira antas å inneholde flere av verdiene som er knyttet til Håkvika, og har delvis en tilsvarende økologisk funksjon (se nærmere beskrivelse i konsekvensutredningen). Ankenesleira og Håkvika har verdi som beiteområder for trekkende fugl, og planen berører i så måte nøkkelverdier i økosystemet knyttet til trekkfugl. Øvrige

---

vurderinger av belastning på økosystemnivå inngår i verdivurderingen for naturmiljø i konsekvensvurderingen.

{§11} Det er ikke angitt kostnadskrevende tiltak for å begrense skade på naturmangfoldet i planen.

{12} Det skal bevares et bløtbunnsareal på ca. 5-10 m utenfor utfyllingen. Det skal velges miljøforsvarlige teknikker i anleggsfasen som innebærer at utslipp og forurensing til sjøen holdes på et minimum.»

Klager, Ankenes vel, anfører at kunnskapsgrunnlaget i nml § 8 ikke er oppfylt når det gjelder fugl. Det vises til at dette er den siste uberørte delen av Ankenesleira, og den eneste delen av leira som fremdeles tjener som fuglebiotop. Naturvernforbundet i Narvik beskriver i uttalelse av 30.11.2010 fjæra som en viktig fuglebiotop i området, og det eneste gjenværende området i sitt slag. Forbundet uttaler at planen må ivareta biologiske verdier og barn og unges bruk av fjæra.

Ankenes vel mener videre at krav i KU-forskriftens vedlegg III ikke er oppfylt da den totale innvirkning på miljøet av den totale utfyllingen av den sammenhengende fuglebiotop som Ankenesfjæra- og leira utgjør, ikke er vurdert i forhold til kunnskapsgrunnlaget etter naturmangfoldloven (nml) § 8.

Ankenes arbeiderlag anfører blant annet at beskrivelsen av naturmiljøet er utilstrekkelig og at Ankenesleira-området må underlegges en komplett biologisk feltundersøkelse som kartlegger all maritim flora og fauna. Det påpekes at konsekvenser for et rikt fugleliv ikke er utredet. Naturressursene i området må sikres. Nærheten til boligområder, skoler og barnehager gir etter klagers vurdering en merverdi som ikke må forringes.

Når det gjelder naturmangfoldloven anføres det at konsekvensutredningen ikke drøfter utredningens temaer konkret sett i forhold til lovens bestemmelser. Det fremgår ikke hvordan «sjekklister naturmangfoldloven §§ 8-12» er anvendt. Bruk av sjekklister kreves dokumentert.

Forumet vern Ankenesleira har påklaget konsekvensutredningen i sin helhet. Det anføres at verken naturmangfoldloven med tilhørende sjekk-liste eller "føre var" - prinsippet er etterfulgt. Rådmannens kommentar bygger på feil faktum. Konsekvensutredningen for landskapsbildet er utilstrekkelig. Når det gjelder naturmangfoldloven anføres det at "Sjekklister for naturmangfoldloven §§ 8 -12" ikke er fulgt verken i konsekvensutredning eller i øvrig saksbehandling. Konsekvensutredningen drøfter ikke utredningen sett i forhold til nml § 6 om generell aktsomhetsplikt og § 7 om prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8-12.

Terje Johansen med flere anfører at det ikke er gjennomført stedlige og konkrete undersøkelser av maritim flora og fauna, fisk og sjødyr og at kartlegging og konsekvens for fuglearter som i stor grad søker til leira ikke er utredet. Konsekvensen av igjenfylling av naturlig fjæra mellom naustområdet og badestranda er ikke utredet. Det er det siste parti med naturlig fjæra mellom Millerjord og Båtberget. Videre anføres det at konsekvens for vannkvalitet og utskifting av vann ved forandringen fra et vidstrakt badeområde på 9 dekar til en kanal med opp til 6 meters fyllingskant på begge sider ikke er utredet. Konsekvens for endret havstrøm langs en utfyllt Ankeneseleira er ikke utredet.

Tor-Martin Pedersen er meget misfornøyd med at den fine strandsonen skal bli ødelagt.

---

Fra vurderingen i saksfremlegget til kommunestyret gjengis:

Rådmannen viser til at samlet konsekvensutredning er satt til middels negativ. Dette viser at tiltaket vil ha en del negative konsekvenser, særlig for landskapsbildet. Nærmiljø og friluftsliv berøres, da strandområdet, Ankenesfjæra, som benyttes av svært mange i dag ikke lengre gir muligheten til samme opplevelser som i dag.

Samtidig vil andre kvaliteter tilføres området, gjennom opparbeidet strandpromenade og utvidet strandområde med bademuligheter. Planforslaget er etter første og andre gangs offentlig ettersyn endret for å imøtekomme uttalelser, både fra lag og foreninger, enkeltpersoner og regionale myndigheter. Plankart og bestemmelser er endret for å ivareta avbøtende tiltak, og for å gi forutsigbarhet for neste plannivå, detaljreguleringsplan.

Det vises også til at det i saksfremlegget til kommunestyret er vist til de egne vedleggene mht. hvordan merknadene ved første- og andre gangs offentlig ettersyn har vært vurdert, samtidig som det er laget en oppsummering av anførselene og merknadene i faktadelen av saksfremlegget.

Etter Fylkesmannens vurdering er kravet i naturmangfoldloven § 8 om at kunnskapsgrunnlaget så langt det er rimelig skal bygge på eksisterende vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand oppfylt i dette tilfellet. Det foreligger også i hovedsak tilstrekkelig kunnskap om tiltakets konsekvenser for arter og naturtypen.

Det må anses som en svakhet med konsekvensutredningen at det ikke foreligger inngående kunnskap om hvilke arter som er knyttet til området og hvordan disse er fordelt. Fylkesmannen bemerker at når det gjelder kunnskap om tiltakets konsekvenser for fugl framskaffer ikke konsekvensutredningen eller planbeskrivelsen ytterligere informasjon enn allerede kjente forhold. Erfaringsmessig vet vi at selv mindre bløtbunnsområder danner produktive bentiske samfunn som igjen gir god næringstilgangen for fisk og fugl, og at slike områder ofte fungerer som beiteområder for en del trekkfugler. Dette gjør at føre-var-prinsippet vil komme inn med en viss vekt på dette punkt. Det er derfor betimelig å stille spørsmål ved om ikke konsekvensutredningen burde frembrakt ny nødvendig kunnskap om fuglers bruk av gruntvannsområdet. Fylkesmannen finner imidlertid ikke å tillegge føre-var-prinsippet avgjørende vekt i denne sak.

Inngrep som oppmudring, hindring av vanngjennomstrømningen ved bygging av moloer og fylling av gruntvannsområdene er de viktigste truslene mot naturtypen «Bløtbunnsområder i strandsonen». Realisering av foreliggende plan vil resultere i endret produktiviteten i området, og marginalisering av naturverdiene tilknyttet bløtbunnslokaliteten. Videre vil den planlagte utfyllingen hindre vanngjennomstrømningen i det gjenværende område.

I spørsmålet om å tillate fysiske naturinngrep og forstyrrelser som kan innvirke på naturmiljøet bløtbunnsområdet, vil selvfølgelig både den geografiske hovedutbredelsen av naturtypen og representativiteten til andre kjente lokaliteter inngå i vurderingen og avveiningen, jfr. naturmangfoldloven §§ 4 og 10. Naturtypen «Bløtbunnsområder i strandsonen» er forholdsvis godt utbredt i fylket (ca. 150 kjente lokaliteter), jfr. Miljødirektoratets naturbase. For Narvik kommunes vedkommende er naturtypen kjent ved



---

fem lokaliteter. Emmeneset, som inkluderer Ankenesleira og Håkvikleira, er en av fire svært viktige lokaliteter (A-områder). Gjeldende arealplaner legger ikke opp til inngrep i noen av de øvrige forekomstene, og for den viktigste del av Emmeneslokaliteten, Håkvikleira, er det foreløpig ikke planer om inngrep. Utfylling av Ankenesleira vil forringe en av fire intakte og relativt store bløtbunnsområder av A-verdi i kommunen, og dermed føre til noe redusert variasjon av naturtypen på lokalt nivå.

## Rekreasjon og friluftsliv i strandsonen

Klagerne Terje Johansen med flere har anført at plan- og bygningslovens målsetning for strandsonen, herunder statlige retningslinjer for planlegging i strandsonen ikke er fulgt. Ankenes vel mener kommunen ikke har kartlagt bruken av Ankenesleira som friluftsområde. Derimot har rådmannen avvist de høringsuttalelser som omhandler bruken av leira. Ankenes arbeiderlag mener området har et stort potensiale som utviklingsområde for rekreasjon og friluftsliv som ikke er utredet.

I og med at strandområdet her er av betydning som bade- og utfluktsområde for beboerne i området, må det kunne forventes at betydningen av dette vurderes nærmere i utredningen, og at konsekvenser klargjøres og avbøtende tiltak beskrives. Det vises i denne sammenhengen bl.a. til DN-handbok nr. 18-2001: «Friluftsliv i konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven», samt DN-handbok nr. 25-2004: «Kartlegging og verdsetting av friluftsområder». Jf. e-post fra Fylkesmannens miljøvernavdeling av 21.12.2011.

Vedtatt planprogram inneholder en merknad om at det skal tas «tilbørlig hensyn til nærmiljø og friluftsliv. Eksisterende badestrand og friområde skal ivaretas.» Jf. møte i bystyret 23.2.2012.

Fylkesmannens miljøvernavdeling har i e-post av 17.01.2013, etter 1. gangs høring, vist til Statlige planretningslinjer for en differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen punkt 4.2. og 7.2.:

«Det er i denne sammenhengen bl.a. grunn til å vise til at statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen legger til grunn at disponeringen av arealene her skal skje etter helhetlig planlegging, jf. pkt 4.2, der følgende går fram:

«Gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven skal strandsonen vurderes helhetlig og langsiktig. Arealbruken skal vurderes konkret i forhold til de interesser som gjør seg gjeldende i ulike deler av strandsonen. Strandsonen skal vurderes i kommuneplanen, og eventuelt i regionale planer der det er hensiktsmessig».

Betydningen av dette forsterkes av at strandområdet her må kunne karakteriseres som et område der det er press på arealene. Det går for øvrig også fram av retningslinjenes pkt 7.2, som er gitt særskilt for de delene av landet med «mindre press på arealene», at det er kommuneplanen som skal legges til grunn for ev. utarbeiding av reguleringsplan også i strandsonen i disse områdene. Foreliggende forslag til regulering er, etter det vi kan se, i konflikt med følgende forhold angitt i retningslinjenes pkt 7.2:

«...Det bør ikke tillates utbygging i områder som har spesiell verdi i forbindelse med friluftsliv og allmenn ferdsel, naturkvaliteter, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljøer

---

*og landskap..» Konsekvensutredningen klargjør at strandområdet på Ankenes har stor verdi som nærturområde for befolkningen i området, og det går fram av konsekvensutredningen at en utfylling og utbygging som planlagt vil få store negative konsekvenser for landskapet.*

*«Alternative plasseringer bør vurderes og velges dersom det er mulig. Det bør også vurderes om tiltaket kan trekkes vekk fra sjøen....» Det foreligger ingen vurdering av mulige alternative lokaliseringer av arealer til næringsformål, selv om det er grunn til å anta at alternative muligheter vil kunne foreligge som følge av etablering av Hålogalandsbrua, som påpekt i innspillet herfra. Det er åpenbart i strid med retningslinjene at alternativer til utfylling og utbygging av Ankenesleira ikke er vurdert.*

Fylkesmannens vurdering vil videre være avhengig av størst mulig sikkerhet for at friluftinteressene i området blir ivaretatt. Vi ser derfor helst at det utarbeides en revidert plan for området, der følgende justeringer foretas:

Friområdet på land, i området rett øst for badeområdet, utvides vesentlig og tilrettelegges slik at også dette området blir attraktivt for opphold og bading (f.eks ved at kanten i hele eller deler av området legges med slak helling ned mot sjøen, og friområdet bak gis rom for tilrettelegging for aktiviteter som ballspill m.v.). Kanten på fyllinga kan videre legges på skrå, f.eks. slik at ytre del kommer rett nord for vestre kant av naustområdet. Dette vil bidra til at badeområdet fremstår som mer naturlig og attraktivt, samtidig som en slik utforming vil øke vannutskiftingen og sikre vannkvaliteten i området. Forslaget fra lokalbefolkningen (betegnet «Sjøsidene Ankenes») om å flytte selve stranda noe utover, og bort fra E6, vil også kunne bidra til å øke kvaliteten på området.

Det bør i alle tilfeller være stilt krav om detaljreguleringsplan, slik at aktuelle formål tilpasses nærmiljøinteressene i området. Det bør i denne sammenhengen også stilles som krav at tilliggende friområder inkluderes i disse reguleringsplanene. Slike detaljreguleringsplaner vil redusere behovet for utomhusplan.»

Når det gjelder arealregnskap/alternative arealer for næringsvirksomhet viser vi til det som er sagt under punkt 2.

Når det gjelder dagens situasjon og kjent bakgrunnskunnskap om rekreasjon og friluftsliv viser vi til punkt 3.12 i planbeskrivelsen: På yttersiden av anleggets molo, innenfor planområdet, ligger en badestrand som benyttes til friluftsliv og rekreasjon. Denne ble anlagt i forbindelse med mudring av småbåthavna. Stranda er langgrunn og består av finsand, og er flittig besøkt på varme dager.

Når det gjelder barn og unges bruk av planområdet viser vi til planbeskrivelsen punkt 3.13: Barn og unge benytter badestranda i planområdet. Barn og voksne benytter også store deler av leira- området både som ekskursjonsområde i skolesammenheng, men også som friluftsområde.

Langs hele utfyllingen og langs badestranden er det regulert et friområde fra badestrand i vest mot utfyllingens slutt i øst. Badestrand og nærliggende sjøområder er regulert til friluftsområde i sjø og vassdrag med tilhørende strandsone. Det forutsettes at badestranda skal opprettholdes, jf. planbeskrivelsen punkt 4.9 jf. reguleringsbestemmelsenes § 6.2.

---

Konsekvenser for nærmiljø og friluftsliv er beskrevet i punkt 5.3. Det fremgår blant annet brukerne av Ankenesleira mister verdien av området, både som rekreasjons- og friluftsområde og som læringsområde for ekskursjoner i forbindelse med skole og barnehage. Det er verdier knyttet til høy bruksfrekvens av badestranda og Ankenesleira. Det antas derfor at området er viktig både for lokalbefolkning og tilreisende.

Samlet konsekvens for nærmiljø og friluftsliv er satt til middels negativ.

Rektor ved Ankenes skole har bemerket at skolen i dag benytter planområdet i undervisningsøyemed. Tas området i bruk som industriområde, må nye arealer skaffes til veie.

Vi viser til rådmannens vurdering i innstillingen til kommunestyret, gjengitt foran:

«Rådmannen viser til at samlet konsekvensutredning er satt til middels negativ. Dette viser at tiltaket vil ha en del negative konsekvenser, særlig for landskapsbildet. Nærmiljø og friluftsliv berøres, da strandområdet, Ankenesfjæra, som benyttes av svært mange i dag ikke lengre gir muligheten til samme opplevelser som i dag.

Samtidig vil andre kvaliteter tilføres området, gjennom opparbeidet strandpromenade og utvidet strandområde med bademuligheter. Planforslaget er etter første og andre gangs offentlig ettersyn endret for å imøtekomme uttalelser, både fra lag og foreninger, enkeltpersoner og regionale myndigheter. Plankart og bestemmelser er endret for å ivareta avbøtende tiltak, og for å gi forutsigbarhet for neste plannivå, detaljreguleringsplan.

(...)

Rådmannen mener en samlet vurdering av avbøtende tiltak, og endringer i plankart og bestemmelser i tilstrekkelig grad ivaretar allmenne hensyn. Dette med bakgrunn i tema som er behandlet i konsekvensvurderingen og konsekvensutredningen, og innkomne merknader.»

Det vises også til at det i saksfremlegget til kommunestyret er vist til de egne vedleggene mht. hvordan merknadene ved første- og andre gangs offentlig ettersyn er vurdert, samtidig som det er laget en oppsummering av anførselene og merknadene i faktadelen av saksfremlegget.

Området er i en kartlegging fra 2014, utført av Ofoten friluftsråd, karakterisert som et viktig nærturområde. I kartleggingen er badestranda et eget område med verdien svært viktig. Det er i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) bl.a. sagt at utbygging må skje i henhold til planer og retningslinjer som differensierer hensynene ut fra en konkret vurdering av strandsonen. Her ligger det som en forutsetning at miljøvirkningene av ny utbygging skal vurderes grundig, fremtidsrettet og i en helhetlig sammenheng gjennom planprosessen. Det skal tas særlig hensyn til blant annet friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser ved spørsmål om utbygging i strandsonen langs sjøen. Etter vår vurdering vil den foreslåtte arealdisponeringen, tross de vedtatte endringene, komme i konflikt med nasjonale mål om at områder av verdi for friluftslivet skal sikres og forvaltes slik at naturgrunnet blir tatt vare på og, jfr. 8.2 i T-1535 om nasjonal strategi for et aktivt friluftsliv

---

## Barn og unges rettigheter i planprosessen

Flere av klagerne har anført at barn og unges rettigheter ikke er tilfredsstillende ivaretatt i planarbeidet. Ankenes vel anfører at det ikke er sørget for barns medvirkning i prosessen og at barnas talsperson ikke har gjort jobben sin. Det er ikke foretatt noen undersøkelse av hvordan området brukes, og barn, skoler, barnehager, lag og foreninger nær planområdet er ikke konsultert. Kommunen har ikke oppfylt erstatningsplikten etter de rikspolitiske retningslinjene og ikke har hensyntatt barn og unge. Ankenes vel har vist til at virkningene for barn, lokalmiljø, natur, estetikk alle vurdert som negative i saksframlegget. Resultatet er en fylling med 50 dekar industritomt. Det er for klager åpenbart at tiltakets skadevirkninger er uforholdsmessige i forhold til de meget beskjedne arealer som frigjøres.

Planer skal i henhold til plan- og bygningsloven § 3-1 tredje ledd bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde. Det er i barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 fastsatt følgende: *«Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn».*

Kommunen har en selvstendig plikt til å respektere og garantere barns rettigheter i henhold til barnekonvensjonen. Barnets beste skal være et viktig hensyn ved bl.a. planlegging. Retten til å få sitt beste vurdert gjelder også barn generelt eller som gruppe. Ved handlinger som berører barn, krever konvensjonen at man faktisk foretar en vurdering av hva som vil være best for barnet eller for den gruppe barn som er berørt.

Det følger også av Grunnloven § 104 andre ledd at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn.

Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen er ment å tilrettelegge for å oppfylle barnekonvensjonens forpliktelser. Det er i pkt. 4 bokstav a stilt krav om at kommunen skal *«vurdere konsekvenser for barn og unge i plan- og byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven».*

Barnekonvensjonens og Grunnloven § 104 tilsier etter Fylkesmannens oppfatning at en ved vurderingen av konsekvensene må få tydelig fram hvilke interessekonflikter man står overfor og hvordan hensynet til barnets beste inngår. FNs komité for barns rettigheter kom i 2013 med en generell uttalelse til barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1, hvor det bl.a. er sagt følgende (norsk oversettelse):

*«Uttrykket «grunnleggende hensyn» betyr at barnets beste ikke kan vurderes på samme nivå som alle andre hensyn. Dette sterke standpunktet blir rettferdiggjort av barns spesielle situasjon: avhengighet, modenhet, juridisk status og ofte uten egen stemme. Barn har mindre mulighet enn voksne til å føre en sterk sak for egne interesser, og de som er involvert i beslutninger som angår dem må være eksplisitt klar over deres interesser. Dersom hensynet til barn ikke blir fremhevet, har det en tendens til å bli oversett».*

Det fremgår ikke av kommunens vedtak eller saksframlegg at det ved avgjørelsen er tatt spesielt hensyn til barn og unges interesser. Rådmannens vurdering viser riktig nok til at nærmiljø og friluftsliv berøres, og at Ankenesfjæra ikke lengre gir muligheten til samme

---

opplevelse som i dag. I den videre saksutredningen er det vist til behovet for næringsarealer, og en har uten en nærmere redegjørelse kommet til at næringshensynene går foran.

Planen berører barn og unges interesser i strandsonen. Strandområdet her må kunne karakteriseres som et område der det er press på arealene.

Fylkesmannen mener på denne bakgrunn at kommunen her skulle ha redegjort bedre for hvilke verdier som går tapt i forhold til hva som oppnås av næringsarealer ved vedtak av planen (51,7 daa), og hvordan kommunen har kommet fram til at næringsinteressene skal slå igjennom i dette tilfellet. Fylkesmannen stiller spørsmål ved om kommunens vurdering av alternative arealer for næringsvirksomhet er tilfredsstillende sett ut fra at barn- og unges interesser skal ivaretas i planprosessen. Vi viser til forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven § 7 hvor det er fastsatt at konsekvensutredningen skal tilpasses plannivået og være relevant for de beslutninger som tas. Konsekvensutredningen skal redegjøre for vurderte alternativer, og i nødvendig grad omfatte utredning av relevante og realistiske alternativer, herunder alternativ lokalisering. Anbefalt alternativ skal begrunnes.

Fylkesmannen mener hensynet til barn ikke er tilstrekkelig fremhevet i kommunens vedtak og saksfremlegg, og mener det da er fare for at dette hensynet har blitt oversett til fordel for sterke næringsinteresser.

For å vurdere hva som er best for barn, er det sentralt at barn og unge gis anledning til å uttale seg om saken.

Kommunen har, i henhold til plan- og bygningsloven § 5-1, et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Videre er det i de rikspolitiske retningslinjene et krav at kommunen skal organisere planprosessen slik at synspunkter som gjelder barn som berørt part kommer fram og at ulike grupper barn og unge selv gis anledning til å delta. Barnas rett til å bli hørt følger også av barnekonvensjonens artikkel 12 og av Grunnloven § 104 første ledd.

Barn og unge er ikke hørt og gitt anledning til å medvirke i planprosessen. Barnekonvensjonen, Grunnloven og de rikspolitiske retningslinjene er med dette ikke overholdt.

Kommunens ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra bl.a. barn og unge blir ikke mindre viktig der hvor kommunen selv er forslagsstiller, og der hvor det er på det rene at barn og unges interesser blir berørt. Narvik kommune skulle etter Fylkesmannens oppfatning ha sørget for aktiv medvirkning fra barn og unge som blir berørt av planen.

Samtidig er det på det rene at det i planprosessen er kommet frem mye om barn og unges bruk av området, både som rekreasjons- og friluftsområde og i skole- og barnehagesammenheng. Det legges i planen heller ikke opp til at hele området vil miste sin verdi for barn og unge, i og med at badestranden skal rustes opp og at det skal anlegges in turvei langs yttersiden av området.

Dersom barn og unge selv hadde vært gitt anledning til å medvirke i planarbeidet, ville kommunen imidlertid hatt et bedre beslutningsgrunnlag når det gjelder barn og unges faktiske bruk av området. Barn og unge vil også ha meninger om det som beskrives om

---

fremtidig bruk av området, og de vil kunne komme med innspill som i større grad sikrer deres interesser dersom det skal tillates utfylling og næringsvirksomhet.

Det at kommunen har gitt barnas talsperson i plansaker anledning til å uttale seg, samt rektor ved Ankenes skole, kan ikke på noen måte fritta for plikten til å sikre aktiv medvirkning fra barn og unge selv. Vi registrerer at planforslaget også er sendt kommunens ungdomsråd, men dette innebærer ikke at kommunens særlige ansvar for å sikre aktiv medvirkning er oppfylt. Aktiv medvirkning fra barn og unge forutsetter andre fremgangsmåter enn samme type oversendelse som grunneiere og offentlige instanser får.

Planforslaget gjelder et område som benyttes av barn og unge, og det skulle da være fullt mulig å oppnå medvirkning fra disse gruppene. Både barn og unge som bor i nærheten av området og de som går på skoler og/eller barnehager i nærheten, vil kunne komme med informasjon og innspill.

Fylkesmannen er ut fra dette kommet til at kommunen ikke har ivare tatt sitt ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra barn og unge, og at det i saken heller ikke er godtgjort at barnets beste har vært et grunnleggende hensyn. Dette innebærer også at saken ikke var godt nok opplyst da kommunestyret fattet sitt vedtak, jf. kravet i forvaltningsloven § 17 om at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Etter Fylkesmannens vurdering foreligger det etter dette feil ved kommunens saksbehandling som kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl § 41. Vedtaket om å godkjenne planen er dermed ugyldig og må oppheves. Vi mener også at kommunens vedtak ikke er tilstrekkelig begrunnet ved at hensynet til barn ikke er tilstrekkelig fremhevet. Vi sender dermed saken tilbake til kommunen for ny vurdering.

Sivilombudsmannen har i sin uttalelse i sak 2012/136 sagt at en tilsvarende feil med manglende utredning av barn og unges interesser enten må «repareres ved fornyet behandling av reguleringsplanen i sin helhet, eller planen må oppheves».

Når saksbehandlingsfeilen består av manglende medvirkning fra barn og unge, må kommunen rette opp feilen ved å sørge for slik medvirkning. Medvirkning skal normalt skje allerede i forbindelse med varsel om oppstart av planarbeid, og Fylkesmannen mener det vil være krav om ny høring og nytt offentlig ettersyn av planen etter at barn og unge har vært gitt anledning til å medvirke. Tilstrekkelig opplysning av saken når det gjelder barn og unges interesser, kan også medføre at kommunen velger å ikke gå videre med planen.

Vi forutsetter at kommunen i sitt videre arbeid med planen er oppmerksom på at aktiv medvirkning fra barn og unge krever en annen fremgangsmåte enn det som er normalt i en planprosess. Barn og unge må inviteres med på en måte som gjør at de skjønner hva det er snakk om og hva som forventes av dem, og kommunen må gå inn i dette med den holdning at barn og unges mening faktisk er av betydning.

For at barn og unge skal være i stand til å gjøre seg opp en mening om et konkret tiltak og et konkret planforslag, vil vi anbefale at det utarbeides fotomontasje eller lignende som visualiserer hva det er de skal mene noe om.

Det er i klagen fra Ankenes Vel knyttet en del kommentarer og påstander til barnas talsperson og vedkommendes rolle i saken. Fylkesmannen finner ikke grunn til å gå mye inn

---

på anførselene, men vil presisere at det må være en forutsetning at barnas talsperson for å kunne fungere som dette i en sak, ikke kan ha spesielle interesser eller tilknytninger til den aktuelle saken. Vi er dessuten opptatt av at kommunen må ha en ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen som faktisk fungerer, og vi forutsetter at kommunen ser på dette.

Forumet vern Ankenesleira og Terje Johansen med flere anfører at de rikspolitiske retningslinjer for barn og unge ikke fulgt. Det er spesielt vist til rundskrivets punkt 5 – krav til fysisk utforming, punktene 5a og 5b, samt til 5d om at det ved omdisponering av arealer som i planen er avsatt til fellesareal eller friområde som er tatt i bruk eller egnet for lek, skal skaffes full erstatning.

Når det gjelder kravet om erstatningsarealer har kommunen i merknadsbehandlingen sagt følgende: «Det påpekes at badestranda ved planområdet bevarer, og at områder ved naust ikke regnes som vanlige oppholdsarealer for barn og unge. Erstatningsarealer skal derfor ikke stilles til rådighet automatisk, slik kravet er når arealer som brukes av barn og unge går tapt. Planlagt strandpromenade vil gi et nytt rekreasjonstilbud for allmennheten, herunder barn og unge.»

Bestemmelsen i de rikspolitiske retningslinjenes pkt. 5d lyder som følger:

*«Ved omdisponering av arealer som i planer er avsatt til fellesareal eller friområde som er i bruk eller er egnet for lek, skal det skaffes fullverdig erstatning. Erstatning skal også erstattes ved utbygging eller omdisponering av uregulert areal som barn bruker som lekeareal, eller dersom omdisponering av areal egnet for lek fører til at de hensyn som er nevnt i punkt b ovenfor, for å møte dagens eller framtidens behov ikke blir oppfylt.»*

Store deler av det aktuelle arealet er i kommuneplanens arealdel avsatt som friområde, og det er etter Fylkesmannens oppfatning ikke tvil om at det er i bruk eller egnet for lek. Vi mener ut fra dette at det er krav om å skaffe fullverdig erstatning for de arealene som blir omdisponert.

Selv om kommunens vedtak oppheves på grunn av dette, vil vi likevel avklare følgende punkter:

### **Planprosessen. Medvirkning, offentlighet og utredning av konsekvenser av reguleringsplanen**

Det er i klagene stilt spørsmål ved opptakten til plansaken, det anføres at saken har ikke vært godt nok opplyst, alternativer er ikke vurdert og konsekvensene av planen er ikke tilstrekkelig utredet.

Etter kommunens vurdering er saksbehandlingsreglene fulgt, herunder de prosessuelle krav i plan- og bygningslovgivningen til medvirkning, offentlighet og utredning av konsekvenser av reguleringsplanen. Vi viser til kommunens beskrivelse og vurdering av planprosessen, gjengitt foran.

---

Klager, Ankenes vel, har anført at saksbehandlingen ikke har sørget for likeverdig medvirkning etter planloven, men har latt private sette i gang en kommunal prosess basert på de private utbyggers snevre behov, som har prekludert alternativer, medvirkning, og forsvarlig planprosess og saksbehandling etter fvl § 17. Når prosessen ble annonsert, tre år etter at saksbehandlingen startet, var alternativer i realiteten avskåret. Dette er i strid med plan- og bygningslovens føringer på private initiativer, og saksbehandlingen har ikke oppfylt fvl § 17 om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt.

Det er anført at kommunen konsekvent har ignorert de sentrale innsigelsene i både første og andre gangs høring, ikke har sørget for barns medvirkning, ikke har vurdert alternativer, og ikke vurdert miljøkonsekvensene i noen dybde.

Klager har blant annet vist til pbl § 5-1 om medvirkning i planprosessen, forarbeidene til denne (NOU 2001:7 s. 99 og Ot.prp. 32 (2008-2009) s. 189 flg.), og til veilederne «Medvirkning i planlegging» av 23.06.2014 samt «Veiledning om enkeltbestemmelsene for medvirkning i planlegging etter plan- og bygningsloven».

Klager anfører at:

De prinsipper som er beskrevet i veilederen er ikke fulgt i denne saken. (...) De innspill som kom på sensommeren og høsten, innsendt til kommunen eller fremsatt i media, har blitt ignorert. Kommunen har ikke kontaktet lokalbefolkning, lag, barn, friluftslag, eller andre interessenter som kunne vært med å belyse saken i løpet av andre gangs behandling. (...) I denne saken er det barnas interesser i å bruke området, utdanningsinteressene hvor området brukes som utendørs skolerom, og rekreasjons- og friluftinteressene som særlig er berørt. Kommunen har ikke forsøkt å engasjere disse interessene i medvirkning, noe kommunen har en plikt til etter § 5-1. (...) De innspill som kom fra den lokalforeningen som var aktiv i saken fra begynnelsen, Ankenes Arbeiderlag, har blitt ignorert eller "tatt til følge" uten realitetsbehandling. (...) Man har ikke oppfylt sin plikt i forhold til barns medvirkning etter de rikspolitiske retningslinjer, man har overhodet ikke forsøkt å inkludere de eldre, som også er varetakere av den kulturhistorie som naust og fjæremiljøet representerer (...)

Forumet vern Ankenesleira har anført at kommunen i sin utlysning ikke nevnte deres to forslag «Sjøsiden Ankenes» og «Nytt Ankenes sentrum». Befolkningen er heller ikke gjort kjent med at det foreligger forslag om alternativ utfylling og arealbruk som ikke forutsetter at Ankenesleira og den siste strandsonen i Narvik havn igjen fylles for alltid.

Oppstartsmøte for utarbeidelse av områdereguleringsplan for Ankenesleira ble avholdt 5.8.2010. Oppdragsgiver var Narvik kommune v/grunneierfunksjonen, mens plankonsulent og ansvarlig for utarbeidelse av planprogram, konsekvensutredning og planforslag var Rambøll. 15.10.2010 ble det sendt ut varsel om oppstart av planarbeidet, og planprogrammet ble lagt ut til offentlig ettersyn. Fylkesmannen kan ikke spekulere i hva som har initiert planen og hvorfor, eller hvorfor planprosessen ikke ble offisielt satt i gang før. Så lenge bestemmelsene for planprosess i plan- og bygningsloven, og bestemmelser gitt i medhold av denne, er fulgt, er saksbehandlingen lovlig.

For at muligheten til medvirkning i planprosessen skal være reell, er det ønskelig at mest mulig er på plass tidligst mulig, helst allerede i forslag til planprogram ved annonsering av planoppstart.



---

Når det gjelder arealregnskap og alternativer viser vi til det som er sagt foran under dette punkt. Dette var på plass til 2. gangs høring, og det er gitt anledning til å komme med uttalelser/innspill før kommunestyret fattet vedtak i saken. Vi kan likevel ikke se at det foreligger noen saksbehandlingsfeil. Forholdet er i tillegg påklagd og vurdert i kommunens klagevurdering. Fylkesmannen har ansett kommunens arealregnskap og alternativvurdering som tilfredsstillende, jf. vurderingen foran.

Når det gjelder barn og unges medvirkning viser vi til det som er sagt foran.

Når det gjelder anførselene om at kommunen konsekvent har ignorert sentrale uttalelser og merknader viser vi til det som er sagt under de ulike temaene foran. Fylkesmannen kan ut fra sakens dokumenter vanskelig vurdere dette nærmere. Ut fra den prosessen som er fulgt legger vi til grunn at kommunen har vurdert alle innkomne innspill. Vi mener imidlertid at barn – og unges rettigheter ikke er tilstrekkelig ivaretatt, jf. foran.

### **Grunnforhold med videre**

Klagerne Forumet vern ankenesleira og Terje Johansen med flere har anført at konsekvenser for boligområdene ved en eventuell utglidning i Ankenesleira ikke er utredet og klarlagt. Det er en kjent sak at grunnforholdene i boligområdene er svært sammensatt - fra trygg fjellgrunn til rød-sand og bløt leire. NVE ser ut til å overse disse hensyn. Avrenning fra bolig- og naturområdene i Ankenesleira er heller ikke utredet.

De påpeker videre at Narvik kommune ikke har gjennomført uavhengig kontroll av stabiliteten i leira slik NVE har pålagt kommunen å vurdere. Ankenes arbeiderlag påpeker at det ikke fremgår av saksdokumentene at denne vurderingen er gjennomført.

Beboere i boligområdet Ankenesstranda forutsetter at NVE og Narvik kommune garanterer for at det ikke oppstår utglidninger som følge av en utfylling på Ankenesleira, inkludert konsekvenser av stabilitetsendringer i boligområdet som omfatter vel 300 boligenheter.

Ankenes vel anfører at krav om uavhengig kontroll ikke er ivaretatt, og at grunnlaget for at NVE trakk sin innsigelse dermed ikke er til stede.

Planbeskrivelsen punkt 3.7 om grunnforhold gjengis:

Rambøll har gjennomført geoteknisk undersøkelse i fyllingsområdet. Sjøbunnen er svakt hellende og det er forholdsvis grunt over hele fyllingsområdet. Område innenfor marbakken ligger på kote -1,1 til -3,4. Grunnforholdene i fyllingsområdet består av 5-20 meter sand over 2-20 meter middels fast leire. Sanden er fin og delvis siltig. Leira er middels sensitiv. Mellom leire og fjell er det meget faste masser, trolig morene av varierende mektighet. I beregnet område er det registrert sand og morene ned til fjell uten påvisning av leire.

Og videre punkt 6.3 om grunnforurensning og grunnforhold:

(...)Sikkerhet mot utglidning er beregnet til 1,5-1,6. Det anses som tilstrekkelig for å kunne gjennomføre utfyllingen uten spesielle stabiliserende tiltak.(...) Sandlaget over leira gir et positivt bidrag til stabiliteten på fyllingen. Grunnen i boligområdene på sørsiden av E6 vil ikke bli påvirket av denne fyllingen.(...)

---

Punkt 6.4 omhandler flom.

Etter 2. gangs ettersyn ble det gjort en mer utførlig vurdering av havnivåstigning /stormflo og springflo. Det er vedtatt reguleringsbestemmelser som sikrer overvannshåndtering og tilstrekkelig dimensjonering av kulverter i planområdet. Se reguleringsbestemmelsenes § 4.5.

Kotehøyde for fylling er +4 m, jf. reguleringsbestemmelsenes § 3.1 bokstav e.

Det følger av reguleringsbestemmelsenes § 7.9 at før igangsettelse skal sikkerhet mot flom og stormflo dokumenteres i henhold til teknisk forskrift, TEK10, § 7-2.

NVE fremmet formell innsigelse til planforslaget i brev av 7.4.2014, begrunnet i at det måtte fremlegges en ny geoteknisk vurdering av grunnforholdene og faren for flom som ivaretok kravene til sikkerhet i TEK10, før innsigelsen i tilfelle kunne trekkes.

Etter avholdte møter og Multiconsults revurdering av områdestabiliteten iht. ny kvikkleireveileder fra 2014, sammenholdt med Rambølls grunnundersøkelse fra 2008 og endringer i rekkefølgebestemmelsenes pkt. 7.4, trakk NVE innsigelsen i brev av 11.11.2014.

Notatet fra Multiconsult er dater 27.10.2014. Det konkluderes med følgende:

«Forutsatt at fyllingen legges opp ved at det anlegges en omfattende molo langs marbakken og at fyllingen gjøres utenfra og innover er det ingen rasfare i området og alle krav i TEK10 er da oppfylt. Det forutsettes at omfatningsmoloen legges ut i 2 lag. Fyllingen vil bedre stabiliteten av dagens veg. Vi har kommet fram til samme konklusjon som Rambøll, og et eventuelt krav om uavhengig kontroll er dermed oppfylt.»

I reguleringsbestemmelsenes § 7.4 er det fastsatt at utfylling kan skje før detaljplan. Fyllingen skal legges opp ved at det anlegges en omfatningsmolo langs marbakken, jfr. pkt. 2.2, og fyllingen skal etableres utenfra og innover. Omfatningsmoloen skal legges ut i to lag.

Samtidig som NVE trakk sin innsigelse har de likevel stilt spørsmål ved om kravet til uavhengig kontroll er i ivaretatt. Fra uttalelsen av 11.11.2014 gjengis:

«Multiconsult mener at utbygging faller under tiltakskategori K3. Det følger av NVEs kvikkleireveileder at for denne tiltakskategorien skal det gjennomføres uavhengig kontroll uavhengig av faregrad. Multiconsult mener i sin rapport at siden de har kommet til samme konklusjon som Rambøll er kravet til uavhengig kontroll ivaretatt. NVE registrerer at de to konsulentene skisserer to motstridende fremgangsmåter for utfylling. Rambøll AS har ikke bygget sin vurdering på Kummenejer rapporten noe Multiconsult har. Narvik kommune må da vurdere om kravet til uavhengig kontroll er ivaretatt.

Selv om de to konsulentene skisserer motstridende fremgangsmåter for utfyllingen og Rambøll ikke har vurdert Kummenejer rapporten og følgelig kan det ikke ha vært uavhengig kontroll for denne delen, velger NVE med dette å trekke vår innsigelse til reguleringsplanen. Til grunn for vår avgjørelse ligger også det faktum at Narvik kommune endrer reguleringsbestemmelsene og § 7 rekkefølgebestemmelser til (...)

---

Fylkesmannen legger til grunn konklusjonen i de foreliggende rapporter om at stabiliteten er god nok og tilfredsstillende krav i TEK10, og at NVE har trukket sin innsigelse. Forutsetningen om at fyllingen legges opp ved at det anlegges en omfattende molo langs marbakken og at fyllingen gjøres utenfra og innover, er tatt inn i reguleringsbestemmelsenes § 7.4.

Det er i flere av klagene tatt opp spørsmålet om endrede strømningsforhold kan påvirke stabiliteten i grunnen. Dette forutsettes vurdert av NVE og Multiconsult.

Krav om ansvarsrett ved byggesøknader for prosjektering, utførelse og kontroll er gitt i pbl og saksbehandlingsforskriften (SAK 10). For arealplanlegging finnes ikke tilsvarende regler.

Det er gitt bestemmelser om uavhengig kontroll i byggesak. Plan- og bygningsloven kapittel 24 omhandler kvalitetssikring og kontroll med prosjektering og utførelse av tiltak. Nærmere bestemmelser er gitt i forskrift om byggesak (SAK10). § 14-2 i forskriften omhandler obligatoriske krav om uavhengig kontroll. Det følger av andre ledd i bestemmelsen at det skal gjennomføres uavhengig kontroll i samsvar med § 14-7 for følgende oppgaver i tiltaksklasse 2 og 3:

(...)

c) Geoteknikk, hvor kontrollkravet for prosjektering begrenses til kontroll av at det er gjort kvalifisert undersøkelse for å bestemme geoteknisk kategori og fastsettelse av pålitelighetsklasse, og kontrollkravet for utførelse begrenses til at geotekniske oppgaver er gjennomført og dokumentert som prosjektert, herunder at de er fulgt opp og rapportert slik som anvist av prosjekterende

Kommunen kan etter SAK10 § 14-3 pålegge kontroll utover de obligatoriske kontrollkravene i § 14-2 (i byggesaker).

Etter § 14-5 kan kommunen i særlige tilfeller gjøre unntak fra krav om uavhengig kontroll etter § 14-2. §§ 14-7 og 14-8 omhandler gjennomføring av kontrollen.

Innenfor geoteknikk skal kontroll av prosjektering omfatte påvisning av at det er gjort kvalifisert undersøkelse for å bestemme geoteknisk kategori og pålitelighetsklasse. For kontroll av utførelse skal det påvises ved stikkprøver at forutsetninger i prosjekteringen er representative for forholdene på byggeplassen, samt at rapportering fra byggeplassen skjer i henhold til geoteknisk kategori. Jf. veilederen fra Direktoratet for byggkvalitet.

Krav til kvalitet på utredning av områdestabilitet anses oppfylt på planstadiet. Vi forutsetter at Narvik kommunen vurderer om kravet til uavhengig kontroll i byggesaken er ivaretatt før byggetillatelse gis.

## **Naustområdet**

Det anføres fra Forumet vern Ankenesleira at slik naustområdet nå er foreslått, er det sterkt utsatt for havstrøm og bølger. Det er av den grunn nødvendig å forlenge østre molo i småbåthavna så langt mot nord som praktisk mulig. Forbindelsen mellom naust og sjø må anlegges slik at opptrekk og utsetting av båt kan skje på en trygg måte for båt og båtbrukere

---

både med hensyn til opptreks-system og gangmulighet mellom naust og sjøkant. Det må inngås en gjennomføringsavtale mellom Narvik kommune og Stranda naustforening.

I merknadsbehandlingen etter 2. gangs ettersyn skriver kommunen følgende:

Menes ivaretatt. Areal øst for naustområdet og friområdet er utvidet mot nord for å gi le for havstrømmer og bølger. Moloen er utenfor planområdet. Det vises til rekkefølgebestemmelsenes § 7.4 om prosjektering av tiltak blant annet i forhold til bølgepåvirkning og stormflo.(...)  
Tiltakshaver vil forestå videre grunnerv. Det vises også til planens bestemmelser, § 3.2 punktene a og b.(...)rekkefølgebestemmelsenes pkt. 7.1»

Fylkesmannen har ingen avgjørende innvendinger til dette.

## **Støy**

Forumet vern Ankenesleira mener støynivået i området vil øke. Det kreves gjennomført konkrete og objektive støymålinger.

Følgende fremgår av utførte risiko- og sårbarhetsanalysen (ROS-analysen), se punkt 6.8 i planbeskrivelsen:

«Støyutredning for området (Rambøll 2012) viser at ingen boliger ligger innenfor rød sone, mens ca. 20 boliger ligger innenfor gul sone sør for E6. Disse boligene vil kunne utsettes for støynivåer på mellom 55 og 65 Lden. Planen vil medføre noe økt trafikk i området og økt støy. Flere boliger sør for E6 vil bli liggende i gul sone gitt estimert trafikkøkning for 2032.

Risikovurdering: *bør vurderes med hensyn til risikoreduserende tiltak*

Risikoreduserende tiltak: Ved en forverret støysituasjon for boligområdet vil det være aktuelt å etablere støyskjerm ved E6 for strekninger hvor det ikke er støyskjerm per i dag. Samla støy fra området skal ikke overskride grenseverdiene angitt i retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging.

Skjermingstiltakene kan være voller, skjermer eller tiltak på fasaden slik at det oppnås tilfredsstillende støynivå. Næringsbebyggelse i områdene skal kles med støyreduserende fasadeelementer mot E6. Støytiltak skal opparbeides i tilknytning til friområdet og strandområdet.»

Reguleringsbestemmelsenes § 2.7 om støy – støyskjerming lyder:

«Samla støy fra området skal ikke overskride grenseverdiene angitt i kap.4 i T-1442/2012, retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging. Skjermingstiltakene kan være voller. Skjermer eller tiltak på fasaden slik at det oppnås tilfredsstillende støynivå. Næringsbebyggelse i områdene N1, N2, N3, N4 og NS skal kles med støyreduserende fasadeelementer mot E6. Støytiltak skal opparbeides i tilknytning til friområdet og strandområde. Støykravene skal presiseres ved detaljregulering. Jf. § 2.1.»

Fylkesmannen har ingen avgjørende innvendinger til dette. Etter Fylkesmannens vurdering utløser ikke planen ytterligere målinger og utredninger.

---

## KONKLUSJON

Vedtatt plan oppheves da barn og unges rettigheter etter Fylkesmannens vurdering ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

### Vedtak

Fylkesmannen opphever kommunens vedtak av 18.12.2014 i sak 112/14, og sender saken tilbake til kommunen for ny behandling.

Vedtaket er fattet med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-12, jf. rundskriv T-2/09 fra Miljøverndepartementet, jf. forvaltningsloven § 34 tredje ledd.

Avgjørelsen kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28.

Sakens parter er underrettet ved kopi av dette brev.

Med hilsen

Hill-Marta Solberg

Tor Sande  
underdirektør

#### Kopi til:

Tor Martin Pedersen	Leiraveien 3	8520	ANKENES
Terje Johansen m/flere	Ankenesveien 249	8520	ANKENES
Ankenes Arbeiderlag	c/o leder Berit Lindgren, Stongmobakken 115	8523	ELVEGÅRD
Ankenes Vel v/ Therese Lie Dalmo	Garnveien 69	8520	ANKENES
Forumet Vern Ankenesleira	c/o Svein Harald Wiik, Leiraveien 31	8520	ANKENESSTRAND