



NORGES HØYESTERETT

Den 28. november 2017 avsa Høyesterett dom i

HR-2017-2247-A, (sak nr. 2017/426), sivil sak, anke over dom,

Reinøy reinbeitedistrikt
Margareth Ann Hansen
Herolf Andreas Hansen
Audhild Helene Hansen
Sigrunn Merete Hansen

(advokat Knut Helge Hurum)

mot

Troms fylkeskommune
v/regionvegkontoret

(advokat Johan Fredrik Remmen
advokat Pål Martin Abell – til prøve)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Kallerud**: Saken gjelder spørsmål om vedtak om gjennomføring av et veiprojekt er ugyldig fordi det ikke ble foretatt konsekvensutredning. Videre er det spørsmål om veianlegget er i strid med FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 på grunn av konsekvensene for samisk reindrift.
- (2) Prosjektet omfatter bygging av tunnel fra Ringvassøy under Langsundet til Reinøy. Videre planlegges utbedring og delvis omlegging av veien fra tunnelmunningen på Reinøy til et nytt fergeleie i Sætervika nord på øya. Fergeleiet skal benyttes for ferge til Vannøy og Karlsøy i et trekantsamband og gir kortere fergestrekninger enn i dag hvor fergene går fra Hansnes på Ringvassøy. Prosjektet omtales gjerne som Langsundforbindelsen.
- (3) *Reindriften på Reinøy*
- (4) Det har vært reindrift på Reinøy i lang tid, men den tok slutt omkring 1922. Driften ble tatt opp igjen i 1970. Reinøy reinbeitedistrikt omfatter hele Reinøy og er et sommerdistrikt med to siidaandeler. Distriktet har vinterbeite i Vest-Finnmark. Det er opplyst at totalt syv voksne og fem barn i dag er tilknyttet reindriften. Øvre reintall er fastsatt til 600 i vårflokken. Det faktiske tallet har vært stigende fra 245 i 2004 til 439 i 2016/2017.

- (5) Det hevdes å være til alvorlig skade for reindriften på øya dersom det bygges nytt fergeleie i Sætervika. Også omlegging av veien ved tettstedet Stakkvik anføres å ha betydelige negative konsekvenser for reindriftnæringen.
- (6) *Utarbeidelse av kommunedelplan*
- (7) Etter avtale med Karlsøy kommune begynte Vegvesenet i 2003 å arbeide med en kommunedelplan for Langsundforbindelsen. Blant annet Reindriftsforvaltningen i Troms ble bedt om å gi en forhåndsuttalelse om hvorvidt det var behov for å foreta konsekvensutredning av veiprojektet. I reindriftsforvaltningens brev av 3. juni 2003 er det tatt inn en uttalelse fra Reinøy reinbeitedistrikt hvor det presiseres at "... vi ikke er imot fastlandsforbindelse mellom Reinøya og Ringvassøya, men vi mener at man burde bruke områder som allerede er bebygde til de aktuelle anleggene". I brevet heter det videre at etter reindriftsagronomens oppfatning vil kommunedelplanen "berøre viktige reindriftsinteresser" dersom det anlegges fergeleie nord på øya, og at det derfor er behov for konsekvensutredning.
- (8) Vegvesenet avslo kravet. Det ble blant annet vist til at plikt til å foreta konsekvensutredning ikke fulgte av regelverket, og at Vegvesenet uansett ville gjennomføre en konsekvensanalyse.
- (9) I brev 2. februar 2004 gjentok Reindriftsforvaltningen i Troms kravet om konsekvensutredning. Det ble på ny påpekt at det planlagte fergeleiet nord på øya vil komme i konflikt med reindriftnæringens virksomhet. Videre ble det anført at Vegvesenet tok feil i sin regelforståelse. Under henvisning til dagjeldende forskrift om konsekvensutredning anførte reindriftsforvaltningen at konsekvensutredning måtte gjennomføres fordi fergeleiet berører et område som reindriftsforvaltningen – som landbruksmyndighet – vurderte som viktig. Det er ikke fremlagt noe uttrykkelig svar fra Vegvesenet på reindriftsforvaltningens fornyede krav om konsekvensutredning på dette grunnlaget.
- (10) I april 2005 la Vegvesenet frem et forslag til kommunedelplan for Langsundforbindelsen. Planen er på mer enn 100 sider og beskriver blant annet fire alternative gjennomføringsmåter. Det drøftes to ulike steder for plassering av tunnelen. Videre – og uavhengig av plassering av tunnelen – utredes om den utbedrede veien bør følge den eksisterende veitraseé eller legges om. Den mulige veiomleggingen gjelder en strekning på om lag fem km hvor veien ledes utenfor tettstedet Stakkvik. Den omlagte veitraseéen vil etter det opplyste ligge noen hundre meter lenger opp fra sjøen enn den eksisterende veien og gå på oversiden av bebyggelsen. For øvrig er det planlagt at den utbedrede veien skal følge eksisterende vei.
- (11) Kostnadsanslagene for de fire alternativene varierte fra 301 til 385 millioner 2004-kroner.
- (12) Vegvesenet anbefalte tunnel fra Lanes på Ringvassøy til Rakkenes på Reinøy, basert blant annet på at anleggskostnadene ble lavere på grunn av nesten én kilometer kortere tunnel enn ved det alternative forslaget, og at reiseavstanden til Tromsø ble kortere.
- (13) Videre gikk Vegvesenet inn for å legge om veien slik at den ble liggende ovenfor bebyggelsen i Stakkvik. I Stakkvik er boligtettheten størst, og her var det skole, butikk, idrettsplass og en fiskeribedrift. Fordelen for nærmiljøet dersom veien ble lagt utenom

Stakkvik, var etter Vegvesenets oppfatning "... så tungtveiende at den bør være avgjørende" selv om utbedring av den eksisterende veien gjennom tettstedet hadde bedre samfunnsøkonomisk effekt.

- (14) Vegvesenets anbefalte forslag hadde en beregnet anleggskostnad på 323 millioner 2004-kroner. Usikkerheten i beregningen ble angitt til 25 prosent i begge retninger.
- (15) Forslaget til kommunedelplan inneholdt en konsekvensanalyse etter opplegg fra håndbok 140 utgitt av Vegvesenet. Analysen var angitt å inneholde en "systematisk vurdering av fordeler og ulemper ved de ulike alternativene" og skulle gi informasjon om "konsekvensenes art og omfang", blant annet for reindriften. Den var likevel ikke i samsvar med de mer omfattende kravene som stilles til en konsekvensutredning.
- (16) I Vegvesenets analyse av konsekvensene for reindriften angis at anleggsarbeidet "... i hovedsak skjer ved eller langs dagens vegnett ...", og at dette ikke ville "... skape noen stor ulempe for reinbeitedistriktet". Om det nye fergeleiet heter det blant annet at dette bare vil beslaglegge et lite område, og at det fortsatt vil være store ubebygde områder. Siden båt ikke lenger brukes for landsetting av rein, kunne det etter Vegvesenets syn ikke være avgjørende å kunne sette av dyra et bestemt sted.
- (17) Reinøy reinbeitedistrikt ga 8. juni 2005 uttalelse til forslaget til kommunedelplan. Distriktet presiserte igjen at det ikke var imot fastlandsforbindelsen, men gjentok at bygging av fergeleie ved Sætervika ville komme i konflikt med reindriften. Området brukes for å slippe ut reinen om våren, og det er øde og perfekt som kalvingsplass. Videre mente distriktet at veiomleggingen ville "... ødelegge veldig mye beiteland for reindriften". Distriktet mente derfor at veien fortsatt burde gå gjennom Stakkvik.
- (18) Karlsøy kommunestyre gikk i vedtak 8. juni 2005 inn for det alternativet som ville medføre at veien ble lagt utenfor Stakkvik.
- (19) I oktober 2005 behandlet Vegvesenet de merknadene som hadde kommet inn ved høringen. Her gjengis blant annet synspunktene fra Reinøy reinbeitedistrikt. Vegvesenet bemerket blant annet at hvor det skal tas ut masse til bygging av molo mv. må vurderes nærmere i forbindelse med reguleringsplanen, og at man i den forbindelse ønsker kontakt med distriktet "... for å finne områder som er til minst skade for reindriftnæringen". Det fremkommer videre at det under en befarings ble foreslått at en del av arealet på nordspissen av øya settes av til friluft- og reindriftsområde, slik at det sikres mot utbygging. Vegvesenet mente det var ønskelig at kommunen gjennomførte dette. Når det gjelder nærmiljøet, nevnes at fylkesmannen var enig i at den beste løsningen var å legge om veien slik at den går utenom bebyggelsen i Stakkvik.
- (20) Etter en avveining av de kryssende hensyn opprettholdt Vegvesenet sin tidligere anbefaling om å velge den korteste tunnelen og å legge om veien forbi Stakkvik.
- (21) I et brev 27. mars 2007 sluttet reinbeitedistriktet seg til at tunnelen skulle gå fra Lanes til Rakkenes, men var fortsatt "meget kritisk" til omleggingen av veien forbi Stakkvik og etablering av fergeleie i Sætervika.

- (22) Kommunestyret traff endelig vedtak om kommunedelplanen 12. desember 2007 i samsvar med Vegvesenets tilrådning, altså at veien ble lagt utenom Stakkvik og at fergeleiet ble bygd i Sætervika.
- (23) *Utarbeidelse av reguleringsplan*
- (24) Vegvesenet påbegynte høsten 2009 arbeidet med utkast til reguleringsplan. Karlsøy kommune besluttet, i tråd med Vegvesenets anbefaling, at det heller ikke nå var nødvendig med konsekvensutredning. Det ble vist til den konsekvensanalysen som allerede var gjennomført.
- (25) Slik saken er opplyst, må det legges til grunn at myndighetene ved oppstarten av arbeidet med reguleringsplanen fortsatt baserte seg på kostnadsanslaget i kommunedelplanen. Omregnet til 2010-kroner var dette 490 millioner kroner for det aktuelle alternativet.
- (26) Reindriftsforvaltningen i Troms og Reinøy reinbeitedistrikt gjentok kravet om konsekvensutredning både i brev 30. oktober 2009 og i møte 18. mars 2010. Kravet ble fortsatt avslått.
- (27) Forslag til reguleringsplan ble lagt ut til ettersyn 26. mars 2010. Fortsatt ble veien foreslått lagt ovenfor Stakkvik og fergeleiet bygget i Sætervika. Også denne gangen kom det krav om konsekvensutredning både fra reindriftsforvaltningen og reinbeitedistriktet. Kravet ble gjentatt i et møte 24. august 2010. I dette møtet ble det som en løsning foreslått at det ble gjennomført "en uavhengig reindriftsfaglig utredning av konsekvensene av forestående utbygging og arealplanen sett i sammenheng".
- (28) I behandlingen av merknadene til utkastet til reguleringsplan 6. desember 2010 viste Vegvesenet til at saken allerede hadde vært gjennom en grundig planprosess hvor reindriftsforvaltningen og reinbeitedistriktet hadde vært involvert. Vegvesenet fremholdt også at en vesentlig del av innvendingene fra reindriftssiden gikk utover "... det fysiske innholdet i reguleringsplanen for Langsundforbindelsen". Forhold knyttet til mulig økt aktivitet på øya og dermed større press på arealene var ikke en del av reguleringsplanen, og disse viktige problemstillingene måtte "... vurderes i sammenheng med revisjon av overordnede planer som kommuneplanens arealdel".
- (29) I samsvar med Vegvesenets tilrådning vedtok Karlsøy kommunestyre reguleringsplanen 15. desember 2010. På dette tidspunktet var kostnadsanslaget økt til 530 millioner 2010-kroner.
- (30) Reindriftsforvaltningen og reinbeitedistriktet klaget til fylkesmannen. I klagen ble det fastholdt at det skulle vært foretatt konsekvensutredning. Fylkesmannen tok i vedtak 5. april 2011 ikke til følge klagen fra reindriftsforvaltningen fordi spørsmålet om hvorvidt det skulle foretas konsekvensutredning allerede var endelig avgjort av kompetent planmyndighet. Fylkesmannen bemerket imidlertid at planarbeidet "... fremstår som grundig utført" og at det var lagt ned et betydelig arbeid i forbindelse med vedtakelsen av kommunedelplanen i 2007 "... der også reindriftsinteresser ble hørt".
- (31) Etter anmodning om omgjøring fra reinbeitedistriktet opphevet fylkesmannen 14. april 2015 sitt tidligere vedtak av 5. april 2011. Bakgrunnen var at fylkesmannen etter ny vurdering kom til at saken skulle vært sendt til departementet for klagebehandling. I

oversendelsesbrevet til departementet ga fylkesmannen nå uttrykk for at det skulle vært foretatt konsekvensutredning.

- (32) Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjente 17. juni 2015 reguleringsplanen. Etter departementets oppfatning var konsekvensene av vegutbyggingen "... tilfredsstillende utredet gjennom konsekvensanalysen som ble utarbeidet før vedtaket av kommunedelplanen". Senere utredninger belyste etter departementets oppfatning forholdet til reindriften ytterligere "... og gjør også at det ikke er behov for å kreve videre utredninger nå".
- (33) *Tilleggsutredning og nytt kommunestyrevedtak etter tingrettens avgjørelse*
- (34) Nord-Troms tingrett kom i kjennelse 18. januar 2016 til at reguleringsplanen, som ekspropriasjonsvedtaket bygger på, var ugyldig. På denne bakgrunn utredet Vegvesenet 30. juni 2016 veitraséen forbi Stakkvik på ny. Det ble også holdt et folkemøte 3. mai 2016 hvor det ble gitt anledning til å komme med synspunkter knyttet til å la den utbedrede veien følge dagens trasé.
- (35) Etter fornyet vurdering kom Vegvesenet nå til at veien likevel burde gå gjennom Stakkvik. Bakgrunnen var blant annet at både barnehagen og skolen var lagt ned, at veien gjennom Stakkvik allerede hadde blitt betydelig opprustet og at det ville bli billigere å la veien gå gjennom tettstedet. Etter Vegvesenets syn var det imidlertid ikke grunn til å vurdere ulempene for reindriftsnæringen "... vesentleg anleis enn då gjeldande traséval blei gjort".
- (36) Rådmannen la frem en åpen innstilling til kommunestyret. Kommunestyret vedtok 16. september 2016 – ut fra en "helhetsvurdering" – å fastholde reguleringsplanen til tross for tilleggsutredningen fra Vegvesenet. Det fremgår av lagmannsrettens dom at vedtaket ble truffet med ti mot syv stemmer.
- (37) *Reindriftsutredninger*
- (38) Etter at kommunedelplanen og reguleringsplanen var vedtatt, ble det utført flere utredninger som i atskillig detalj belyser veiprojektets konsekvenser for reindriften. Jeg kommer nærmere tilbake til noen av disse utredningene, men nevner dem her for oversiktens skyld.
- (39) Den første utredningen ble avgitt av Christian Nellemann 20. september 2012. Oppdragsgiver var Vegvesenet, og rapporten var først og fremst ment som grunnlag for å fastsette erstatningen til reinbeitedistriktet.
- (40) På oppdrag fra Karlsøy kommune foretok Norut Tromsø ved Jan Åge Riseth og Britt Kramvig i 2012 en "konsekvensutredning for tema reindrift" i Karlsøy kommune. Arbeidet ble gjort i forbindelse med kommunens revisjon av arealplanen og omfattet blant annet "reindriftas livsvilkår i en større sammenheng". For så vidt gjelder Langsundforbindelsen er det i stor utstrekning vist til Nellemanns rapport.
- (41) Etter oppdrag fra Vegvesenet foretok Norut ved Jan Åge Riseth, Bernt Johansen og Inge Even Danielsen i 2016 en tilleggsutredning av Langsundforbindelsen og reindriften. Utredningen skulle tjene som et supplement til Nellemanns utredning og spesielt se på

alternativene for veitraséen og det nye fergeleiet.

- (42) Erlend Bullvåg har avgitt en rapport med tittelen "Reindriften på Reinøya: Økonomisk status og bærekraft".
- (43) Geir Arnesen og Iulie Aslaksen avga 23. oktober 2017 en rapport om "Konsekvenser for reindriften av den planlagte Langsundforbindelsen". Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Reinøy reinbeitedistrikt.
- (44) *Ekspropriasjonsvedtaket*
- (45) Statens vegvesen, Region nord traff 12. februar 2014 i medhold av vegloven § 50 ekspropriasjonsvedtak knyttet til Langsundforbindelsen. Vedtaket gjaldt blant annet "nødvendige inngrep i Reinøy reinbeitedistrikts rettigheter på Reinøya" og avståelse av veigrunn fra berørte grunneiere. Vedtaket ble truffet "... i samsvar med reguleringsplanen for Langsundforbindelsen".
- (46) *Prosesshistorie*
- (47) Fylkeskommunen ved regionvegkontoret fremsatte 20. mai 2014 skjønnsbegjæring til Nord-Troms tingrett. Ved skjønnet ønskes fastsatt ekspropriasjonserstatning for erverv av grunn og rettigheter for gjennomføring av reguleringsplanen. Reinbeitedistriktet motsatte seg at skjønnet ble fremmet.
- (48) Nord-Troms tingrett avsa 18. januar 2016 kjennelse med slik slutning:
- "1. Skjønnet fremmes ikke.
 2. Troms fylkeskommune v/regionvegkontoret betaler innen 2 – to – uker fra forkynnelse av denne kjennelse sakskostnader til de saksøkte med 1 100 000,- – enmillionetthundretusen – kroner."
- (49) Tingretten kom til at det skulle vært foretatt en konsekvensutredning fordi beregnet kostnad på vedtakstidspunktet oversteg beløpsgrensen for konsekvensutredning med 30 millioner kroner. Det var etter tingrettens syn "en ikke helt fjerntliggende mulighet" for at den manglende konsekvensutredningen hadde virket inn på reguleringsplanvedtaket, jf. forvaltningsloven § 41. Reguleringsplanen var derfor etter tingrettens oppfatning ugyldig. Når reguleringsvedtaket var ugyldig, førte det til ugyldighet også for ekspropriasjonsvedtaket. Skjønnet kunne derfor etter tingrettens oppfatning ikke fremmes.
- (50) Fylkeskommunen anket til Hålogaland lagmannsrett som i medhold av skjønnsprosessloven § 48 andre ledd behandlet saken som en anke over dom. Lagmannsretten avsa 2. desember 2016 dom med slik domsslutning:
- "1. Skjønnet fremmes for tingretten.
 2. I sakskostnader for lagmannsretten betaler Troms fylkeskommune v/regionvegkontoret til Audhild Helene Hansen, Herolf Andreas Hansen, Sigrunn Merete Hansen, Margareth Anni Hansen, Sigvald Harald Hansen og Reinøy reinbeitedistrikt 425 440 – firehundreogtjuefemtusenfirehundreogførti – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.

3. Tingrettens sakskostnadsavgjørelse, slutningen punkt 2, oppheves."

- (51) Lagmannsretten kom til at beregnede kostnader da arbeidet med reguleringsplanen ble påbegynt var avgjørende for plikten til å foreta konsekvensutredning. På dette tidspunktet var kostnadene under grensen på 500 millioner kroner. Retten tok ikke stilling til om det var plikt til å gjennomføre konsekvensutredning på annet grunnlag fordi en eventuell feil uansett ikke kunne hatt betydning for vedtaket, jf. forvaltningsloven § 41. Det var etter lagmannsrettens oppfatning ikke grunnlag for å konstatere brudd på SP artikkel 27.
- (52) Reinøy reinbeitedistrikt har anket til Høyesterett over lagmannsrettens realitetsavgjørelse. De øvrige partene har anket over punkt tre i lagmannsrettens domsslutning.
- (53) Høyesteretts ankeutvalg tillot 26. april 2017 anken fremmet "for så vidt gjelder om reguleringsplanen, og dermed også ekspropriasjonsvedtaket, er ugyldig som følge av manglende konsekvensutredning, og om ekspropriasjonsvedtaket strider mot SP artikkel 27". For øvrig ble anken ikke tillatt fremmet.
- (54) Det er kommet til noen nye dokumenter for Høyesterett, men saken står i det vesentlige i samme stilling som for de tidligere instanser.
- (55) Den ankende part – *Reinøy reinbeitedistrikt* – har i hovedsak gjort gjeldende:
- (56) Reguleringsplanen, og dermed også ekspropriasjonsvedtaket, er ugyldig fordi det i strid med dagjeldende regelverk ikke ble foretatt konsekvensutredning.
- (57) Plikten til å gjennomføre konsekvensutredning følger for det første av at de beregnede kostnadene oversteg 500 millioner kroner. Vedtakstidspunktet for reguleringsplanen er her avgjørende. Subsidiært anføres at dersom kostnadsnivået ved oppstarten av reguleringsarbeidet skal legges til grunn, må kostnadsanslaget være forsvarlig. Det var ikke tilfellet her.
- (58) For det andre kreves det konsekvensutredning fordi vegprosjektet kan komme i konflikt med reindriften. Det er ikke foretatt annen tilfredsstillende utredning som gjør at konsekvensutredning kan unnlates.
- (59) Den manglende konsekvensutredningen er en saksbehandlingsfeil som "kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold", jf. forvaltningsloven § 41. Fordi det ikke ble foretatt en konsekvensutredning manglet det en fagkyndig utredning av de negative følgene av veiprojektet for reindriften. Det ble ikke foretatt noen samlet vurdering, og reindriftnæringen ble ikke på forsvarlig måte tatt med på råd. En konsekvensutredning ville gitt reindriftsinteressene en solid faglig forankring å argumentere ut fra, og ville gitt mulighet for reell dialog med myndighetene. Reguleringsplanen ville sannsynligvis blitt annerledes dersom det hadde vært foretatt en konsekvensutredning.
- (60) Ekspropriasjonsvedtaket er i strid med SP artikkel 27. Etter praksis fra Menneskerettskomiteen er det – til tross for ordlyden – ikke noe krav om at samene blir "nektet" retten til å utøve reindrift. Har inngrepet "substantial impact", er det klart at det kommer i strid med artikkel 27. Men brudd kan også foreligge ved "limited impact". Slik veiprojektet er vedtatt, har det betydelige konsekvenser for reindriftnæringen. Ferageleiet planlegges anlagt på øyas eneste hensiktsmessige område for kalving og vårbeiting.

Omleggingen av veien ved Stakkvik vil legge beslag på et viktig beiteområde. Lønnsomheten er allerede i dag så lav at det er en reell risiko for at veiprojektet vil føre til at det ikke er mulig å drive reindrift med overskudd på øya og at den derfor vil måtte legges ned.

- (61) Den ankende part har lagt ned slik påstand:
- "1. Nord-Troms tingretts skjønn punkt 1 stadfestes.**
 - 2. Troms fylkeskommune v/regionvegkontoret skal dekke Reinøy reinbeitedistrikt, Herolf Andreas Hansen m.fl. sine fulle kostnader for tingrett, lagmannsrett og Høyesterett."**
- (62) Ankemotparten – *Troms fylkeskommune v/regionvegkontoret* – har i det vesentlige gjort gjeldende:
- (63) Konsekvensutredning kreves ikke for dette veiprojektet, verken på grunn av kostnadene eller på annet grunnlag. Det er oppstartstidspunktet for reguleringsplanarbeidet som er avgjørende. Da var kostnadene beregnet til å ligge under 500 millioner kroner. Konsekvensene for reindriften var tilfredsstillende belyst uten formell konsekvensutredning.
- (64) Skulle det likevel foreligge en saksbehandlingsfeil, er det uten betydning fordi resultatet ville blitt det samme med konsekvensutredning.
- (65) Konsekvensene av veiprojektet for reindriftsnæringen er beskjedne, og er langt unna å komme i konflikt med SP artikkel 27.
- (66) Ankemotparten har lagt ned slik påstand:
- "1. Anken forkastes.**
 - 2. Troms fylkeskommune tilkjennes sakskostnader for Høyesterett."**
- (67) *Mitt syn på saken*
- (68) *Skulle det vært foretatt konsekvensutredning?*
- (69) Da planleggingen av Langsundforbindelsen ble påbegynt i 2003, gjaldt plan- og bygningsloven av 1985 og en forskrift om konsekvensutredning gitt i 1999 med hjemmel i denne loven. Ny plan- og bygningslov av 27. juni 2008 trådte i kraft 1. juli 2009. I medhold av § 4-2 tredje ledd i denne loven ga Miljøverndepartementet 26. juni 2009 en ny forskrift om konsekvensutredninger. Forskriften trådte i kraft samtidig med loven. Forskriften fra 2009 er senere erstattet av nye forskrifter, senest 21. juni 2017.
- (70) Reinbeitedistriktet gjør, som nevnt, gjeldende at ekspropriasjonsvedtaket er ugyldig som følge av at reguleringsplanen er ugyldig, og vant frem på dette grunnlaget i tingretten. Jeg konsentrerer derfor i første omgang gyldighetsdrøftelsen om regelverket som gjaldt da arbeidet med reguleringsplanen pågikk fra høsten 2009 og frem til vedtakelsen 15. desember 2010.

- (71) I forskriften om konsekvensutredninger fra 2009 heter det i formålsbestemmelsen i § 1 andre ledd:

"Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger (KU) er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres."

- (72) Plikten til å foreta konsekvensutredning er gitt en generell omtale i Rt-2009-661 (ambassadesaken), som jeg viser til.

- (73) I avsnitt 55 heter det:

"I forarbeidene til lovendringen i 1995 er det sagt at formålet med konsekvensutredninger er å klargjøre virkningene av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø-, naturressurser og samfunn, jf. Ot.prp. nr. 24 (1994-1995) side 8. Samme sted er det også fremholdt at ordningen skal bidra til å integrere hensynet til slike virkninger i utbyggers prosjektplanlegging, å sikre en åpen planleggingsprosess med reelle muligheter for påvirkning, å styrke beslutningsgrunnlaget og å øke kunnskapen om virkningene av store utbyggingsprosjekter. Langt på vei er det samme kommet til uttrykk i lovteksten til plan- og bygningsloven § 33-1 slik den lød etter 1995, og i § 1 i tilhørende forskrift om konsekvensutredninger 21. mai 1999 nr. 502. Jeg oppfatter det slik at disse overordnede mål ligger til grunn også for den senere lovgivningen både i Norge og innenfor EU."

- (74) Under henvisning til ambassadedommen nevner jeg også at regelverket "anviser en formalisert utredningsprosess som skal gjennomføres før et tiltak realiseres, og som skal inngå i beslutningsgrunnlaget for de tillatelse tiltaket krever" (avsnitt 57), og at forslaget til utredningsprogram "skal ... være konsentrert om de spørsmål det er nødvendig å få belyst for å kunne ta stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket kan gjennomføres" (avsnitt 58).

- (75) Jeg ser først på om *tiltakets kostnad* medførte at det måtte gjennomføres en konsekvensutredning.

- (76) Etter 2009-forskriften § 2 første ledd bokstav f skulle det alltid foretas konsekvensutredning for reguleringsplaner som inneholdt tiltak som nevnt i vedlegg I til forskriften. Av punkt 28 i dette vedlegget fulgte det at "[v]eier med investeringskostnader på mer enn 500 millioner kr" alltid skulle konsekvensutredes. Som jeg har redegjort for, var kostnadene ved oppstart av arbeidet med reguleringsplanen angitt til 490 millioner kroner mens anslaget på vedtakstidspunktet var steget til 530 millioner kroner. Jeg har ikke grunnlag for å overprøve Vegvesenets kostnadsoverslag.

- (77) I likhet med lagmannsretten mener jeg formålet med konsekvensutredninger tilsier at det må være kostnadsanslaget ved innledningen av planarbeidet som er avgjørende. Konsekvensutredning skal først og fremst sikre at viktige miljø- og samfunnshensyn tas i betraktning ved forberedelsen av planen og ved vurderingen av om plantiltaket skal gjennomføres, eventuelt på hvilken måte. Jeg viser her til det jeg nettopp har sitert fra forskriften § 1 andre ledd og ambassadedommen. Skal formålet oppnås, må konsekvensutredningen gjennomføres før vedtakstidspunktet.

- (78) Det fremgår dessuten av forskriften § 15 første ledd at også endringer etter oppstart av planarbeidet kan utløse plikt til konsekvensutredning. Også dette trekker i retning av at behovet for konsekvensutredning i utgangspunktet skal vurderes innledningsvis i

planarbeidet. Imidlertid kan ikke enhver økning av kostnadene som medfører at terskelverdien passeres komme i betraktning her. Jeg antar det i tilfelle må være tale om kostnader av en viss størrelse, og som påløper fordi prosjektet endrer karakter. I saken her er det ikke opplysninger om slike endringer under planprosessen at det utløste plikt til å foreta konsekvensutredning.

- (79) Reinbeitedistriktet kan etter dette ikke gis medhold i at prosjektets kostnad medførte at konsekvensutredning måtte foretas.
- (80) Det neste spørsmålet er om vegprosjektets *konsekvenser for reindriften* medførte plikt til konsekvensutredning.
- (81) Etter § 3-1 første ledd bokstav c i plan- og bygningsloven fra 2008 er "naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv" ett av hensynene som skal sikres ved planarbeid etter loven. I bokstav b i samme bestemmelse er blant annet sikring av "jordressursene" nevnt.
- (82) Etter 2009-forskriften § 3 første ledd bokstav b sammenholdt med vedlegg II punkt 24 kreves det konsekvensutredning for reguleringsplaner som omfatter veier dersom planen eller tiltaket "faller inn under ett eller flere av kriteriene i § 4". Det fremgår av § 4 bokstav e at det skal foretas konsekvensutredning for planer og tiltak som:
- "... kan komme i konflikt med utøvelsen av samiske utmarksnæringer, eller er lokalisert i reindriftenes særverdiområder ... eller på annen måte kan komme i konflikt med reindriftenes arealbehov."**
- (83) Det er ikke tvilsomt at reguleringsplanen for Langsundforbindelsen omfattes av denne bestemmelsen.
- (84) Imidlertid gjøres det i § 3 andre ledd unntak fra plikten til å foreta konsekvensutredning dersom:
- "... konsekvensene av det konkrete tiltaket er tilfredsstillende utredet på overordnet plannivå og der reguleringsplanen er i samsvar med overordnet plan."**
- (85) Reguleringsplanen var i samsvar med den overordnede kommunedelplanen.
- (86) I kommunedelplanen var det, som jeg allerede har gjennomgått, inntatt en konsekvensanalyse, men ingen konsekvensutredning.
- (87) Etter min mening kan forskriftens uttrykk "tilfredsstillende utredet" ikke forstås slik at den tidligere utredningen nødvendigvis måtte oppfylle de krav som stilles til en konsekvensutredning. Slik jeg ser det, følger dette av systematikken og den varierte ordbruken i forskriften. Både § 2 og § 3 har i andre ledd en unntaksbestemmelse for reguleringsplaner hvor det tidligere er foretatt utredninger. Mens det i § 3 andre ledd altså er spørsmål om konsekvensene tidligere er "tilfredsstillende utredet", kreves det etter unntaksbestemmelsen i § 2 andre ledd at tiltaket er "konsekvensutredet". Den naturlige forståelsen av de ulike ordlydene er at det er forskjellige krav til den tidligere utredningen.

- (88) At ordbruken her er bevisst valgt bekreftes av Kommunal- og moderniseringsdepartementets veiledningsnotat til forskriften. Under omtalen av unntaket i § 2 andre ledd på side 7 presiseres at det her kreves konsekvensutredning i samsvar med forskriften. På side 8 legges derimot til grunn at konsekvensanalyse i samsvar med Vegvesenets håndbok 140 omfattes av unntaket i § 3 andre ledd.
- (89) Unntaket i § 3 andre ledd i 2009-forskriften skulle altså ikke forstås slik at den tidligere utredningen måtte være en formell konsekvensutredning.
- (90) Det neste spørsmålet skulle dermed bli om Vegvesenets konsekvensanalyse inntatt i kommunedelplanen faller inn under unntaket i § 3 andre ledd om "tilfredsstillende utredet på overordnet plannivå". Jeg finner imidlertid ikke tilstrekkelig grunn til å ta stilling til om konsekvensanalyse i dette tilfellet, bedømt etter en for lengst opphevet forskrift, var tilstrekkelig. Årsaken er at jeg – som lagmannsretten – er kommet til at en eventuell feil uansett ikke kan føre til ugyldighet.
- (91) *Gyldighetsvurderingen – forvaltningsloven § 41*
- (92) Reguleringsplanen var en nødvendig forutsetning for det ekspropriasjonsvedtaket som er til prøving i saken. Som jeg tidligere har redegjort for, ble ekspropriasjonsvedtaket truffet "i samsvar med reguleringsplanen for Langsundforbindelsen". Gyldighetsdrøftelsen knyttes derfor til betydningen av at det manglet konsekvensutredning da reguleringsvedtaket ble truffet.
- (93) Om virkningen av saksbehandlingsfeil heter det i forvaltningsloven § 41:
- "Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold."**
- (94) Forståelsen av denne bestemmelsen i tilknytning til manglende konsekvensutredning er grundig gjennomgått i Rt-2009-661 (ambassadesaken).
- (95) Det er tilstrekkelig med "en ikke helt fjerntliggende mulighet" for at feilen har fått betydning for vedtaket, jf. avsnitt 71 i dommen. I avsnitt 72 heter det videre:
- "Vurderingen beror på de konkrete forhold i saken, herunder hvilke feil som er begått og vedtakets karakter. Der saksbehandlingsfeilen har ledet til mangelfullt eller uriktig avgjørelsesgrunnlag på et punkt av betydning for vedtaket, eller feilen på annen måte innebærer tilsidesettelse av grunnleggende fordringer til forsvarlig behandling, skal det gjennomgående nokså lite til."**
- (96) I Rt-2015-1388 (plenum) avsnitt 282 vises det til dette.
- (97) Det skal altså ikke mye til. Men det må ut fra de konkrete forholdene i saken – bevissituasjonen – være en reell mulighet for at feilen har fått betydning for vedtakets innhold.
- (98) I tilknytning til manglende konsekvensutredninger, heter det videre i avsnitt 72 i ambassadesaken:

"Sammenholdt med de interesser som skal ivaretas gjennom reglene om konsekvensutredning, og den komplekse utredningsprosessen det der legges opp til, vil veien frem til ugyldighet derfor kunne være kort når saksbehandlingsfeilen består i manglende eller mangelfull konsekvensutredning. Men noen automatikk er det ikke tale om. Og det er etter mitt syn heller ikke rom for en alminnelig presumsjon for innvirkning, slik de ankende parter har tatt til orde for. En slik presumsjon ville representere en ugrunnet stor vektning av form fremfor innhold. Det kan ikke tas for gitt at de hensyn og interesser som skal ivaretas gjennom reglene for konsekvensutredning, i en konkret sak ikke også kan ivaretas innenfor rammene av en ordinær planbehandling. I forhold til innvirkningskriteriet må man etter mitt syn derfor gå konkret til verks, og knytte undersøkelsen til de enkelte påberopte avvik fra den saksbehandlingen som skulle ha vært fulgt dersom det var gjennomført konsekvensutredning i den aktuelle saken."

- (99) Spørsmålet er etter dette om det var en reell mulighet for at kommunestyret ville truffet andre avgjørelser om veitraseen, fergeleiet eller andre forhold av betydning for reindriften dersom det hadde blitt gjennomført en konsekvensutredning.
- (100) Som gjennomgangen av saksgangen har vist, ble det etter kommunedelplanvedtaket foretatt en rekke reindriftsfaglige utredninger. Spørsmålet om manglende konsekvensutredning kan ha hatt betydning for kommunestyrets vedtak, må vurderes på bakgrunn av det som fremkommer i disse utredningene.
- (101) Som et generelt utgangspunkt for den konkrete vurderingen nevner jeg, slik det har fremgått av min gjennomgang av saksforholdet, at reinbeitedistriktet gjennom hele planarbeidet har vært positive til at det etableres en fastlandsforbindelse. Både reindriftsforvaltningen og reinbeitedistriktet har derimot vært sterkt kritiske til å legge veien utenfor tettstedet Stakkvik og til å bygge fergeleie ved Sætervika.
- (102) Jeg ser først på *fergeleiet ved Sætervika*.
- (103) Reindriftsinteressenes begrunnede synspunkter er tatt inn i konsekvensanalysen. Det fremgår der at områdene nord på øya ved Sætervika er kalvingsområde for rein. I analysen heter det om konsekvensene at "omfanget kan settes til middels negativt". Fra min tidligere gjennomgang av analysen gjentar jeg for sammenhengens skyld at kommunedelplanen bygget på at fergeleiet bare ville beslaglegge et lite område, og at det fortsatt ville være store ubebygde områder. Man la også til grunn at båt ikke lenger ble brukt for landsetting av rein, og at det da ikke kunne være avgjørende å kunne sette av dyra et bestemt sted.
- (104) Som jeg også har beskrevet tidligere, gjentok reinbeitedistriktet under høringen at det nye fergeleiet ville komme i konflikt med bruken av området som kalvingsplass og flyttlei om våren og behovet for mest mulig ro.
- (105) I utredningsmaterialet fra 2016, som tar noe av materialet fra 2012 opp i seg, heter det på side 35 om fergeleie i Sætervika:

"Etablering av fergeleie vil 'ta hull' på et område som i dag er uten bebyggelse og som dermed fremstår som uforstyrret ut over at det går vei gjennom området nær kyststripen. Dette er negativt, og de vil derfor risikere mindre bruk av området. Influenssonen for et fergeleie vil bli ganske stor i og med at området ikke har stor naturlig avgrensning."

- (106) Etter mitt syn rokker det som er fremkommet i ettertid ikke ved det man kjente til om konsekvensene for reindriftsnæringen da kommunestyret i kommunedelplanen vedtok plassering av fergeleie i Sætervika.
- (107) I denne forbindelse føyer jeg til at senere dokumentasjon fra reindriftsadministrasjonen bekrefter at rein siden 2005 knapt har vært fraktet til Sætervika med båt, men vært satt i land andre steder nord på øya eller fraktet dit med bil; noe som i dag synes å ha blitt den vanligste transportmåte.
- (108) Jeg nevner også at det fremgår klart av dokumentene i saken at plassering av fergeleiet i Sætervika helt fra ganske tidlig i planarbeidet har vært ansett som det eneste realistiske alternativet i totalprosjektet. Dette har sammenheng med praktiske og tekniske forhold som jeg ikke finner det nødvendig å gå inn på.
- (109) Med utgangspunkt i det som var kjent for kommunestyret på vedtakstidspunktene, kan jeg etter dette ikke se noen reell mulighet for at en konsekvensutredning kunne føre til at myndighetene ville unnlate å bygge nytt fergeleie eller vedtatt å plassere det et annet sted.
- (110) Jeg går så over til *omleggingen av veien ved Stakkvik*. Innvendingene har her gjennomgående knyttet seg til tap av beiteland.
- (111) Min tidligere gjennomgang av planbehandlingen viser at vedtaksmyndigheten – Karlsøy kommunestyre – konsekvent, gjentatt og over lang tid har gått inn for at veien skulle føres utenom tettstedet. Kommunestyret har hele tiden vært vel kjent med reindriftens innvendinger og grunnlaget for dem. Planmaterialet viser at man ved trasévalget la størst vekt på å unngå ny og økt gjennomgangstrafikk i tettstedet Stakkvik.
- (112) I utredningen fra 2016 heter det på side 31:
- "Omlegging av vei fra Vollan til forbi Stakkvik vil klart berøre reindrifta. Etablering av vei vil føre til at beiteland går tapt, både direkte og indirekte. Deler av ny trasé vil ha større innvirkning på dette enn andre strekninger."**
- (113) For ordens skyld nevner jeg at den ankende parts innsigelser til manglende konsekvensutredning ikke knytter seg til de deler av veien som følger gammel trasé.
- (114) Jeg kan med utgangspunkt i det som var kjent for kommunestyret om konsekvensene av ny veitrasé for reindriften, på samme måte som for fergeleiet, ikke se noen reell mulighet for at en konsekvensutredning kunne ført til at myndighetene ville truffet bestemmelse om at veien ikke skulle legges utenom Stakkvik.
- (115) Kommunestyrets vedtak 16. september 2016 bekrefter dette. Som jeg har nevnt i saksgjennomgangen, gikk Vegvesenet så sent som i 2016, etter en fornyet vurdering, inn for å utbedre den eksisterende veien istedenfor å legge den utenom tettstedet. Til tross for Vegvesenets anbefaling, og til tross for de utredningene som i mellomtiden var gjort, fastholdt flertallet i kommunestyret at veien måtte føres utenom Stakkvik. Slik jeg ser det, bekreftet kommunestyret ved 2016-vedtaket det som gjennom hele planperioden har vært deres syn; veien bør legges utenom tettstedet, til tross for de ulempene det måtte medføre for reindriftsnæringen.

- (116) Min konklusjon er etter dette at det ikke er noen reell mulighet for at en konsekvensutredning ville ført til noen endring av de vedtak som er truffet. Den manglende konsekvensutredningen kan dermed ikke lede til at ekspropriasjonsvedtaket blir ugyldig.
- (117) *Er ekspropriasjonsvedtaket i strid med SP artikkel 27?*
- (118) Grunnloven § 108 fastsetter at myndighetene skal "leggje til rette for at den samiske folkegruppa kan tryggje og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv". Grunnlovsbestemmelsen bygger på SP artikkel 27, som har denne ordlyden:
- "In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language."**
- (119) Som jeg straks kommer til, foreligger det flere avgjørelser fra FNs menneskerettskomité av interesse for saken her. Om betydningen av komiteens uttalelser viser jeg til storkammeravgjørelsen i Rt-2008-1764 avsnitt 81.
- (120) Det er utvilsomt, og ubestridt, at samenes reindrift er vernet etter bestemmelsen.
- (121) Videre er det etter Menneskerettskomiteens praksis klart at det har betydning om, og i hvilken grad, minoriteten har fått uttale seg og blitt trukket inn i prosessen. Som jeg har vist i min saksgjennomgang, har reindriftsinteressene fått god anledning til å gjøre sitt syn kjent. Det har skjedd skriftlig, på møter og under befarung.
- (122) Spørsmålet i saken er om inngrepet har et slikt omfang og betydning at det fører til at samenes rettigheter etter artikkelen har blitt nektet dem – "denied" – slik dette uttrykket er tolket av Menneskerettskomiteen.
- (123) Tre saker som gjelder inngrep overfor finske samer har her særlig interesse.
- (124) I saken *Ilmari Länsman mfl. mot Finland* fra 8. november 1994 slo komiteen fast at inngrep som "... amount to a denial of the right" ville stride mot konvensjonen. Derimot ville ikke tiltak som har "... a certain limited impact on the way of life of persons belonging to a minority ... necessarily amount to a denial of the right under article 27", se avsnitt 9.4. Komiteen ga deretter i avsnitt 9.5 uttrykk for at spørsmålet var om det aktuelle steinbruddet hadde en slik "impact" i området "... that it does effectively deny to the authors the right to enjoy their cultural rights in that region". Det fremgår i det følgende at verken de foretatte eller de planlagte inngrepene var av en slik karakter at artikkel 27 var krenket.
- (125) Saken *Jouni E. Länsman mfl. mot Finland* fra 22. november 1996 bekrefter det skillet som ble trukket opp i avsnitt 9.4 i saken fra 1994, se avsnitt 10.3. Spørsmålet i denne saken var om den hugsten som allerede hadde funnet sted, sammen med den som var planlagt, "... is of such proportions as to deny the authors the right to enjoy their culture in that area", se avsnitt 10.4. I den konkrete vurderingen i avsnitt 10.6 slår komiteen fast at hugsten i området påførte samene "... additional work and extra expenses", men at den "... does not appear to threaten the survival of reindeer husbandry".

- (126) I saken *Jouni Länsman mfl. mot Finland* fra 15. april 2005 var det igjen spørsmål om konsekvensene av hugst i samisk område. Komiteen understreket i avsnitt 10.2 at ved vurderingen måtte en se på virkningen over tid, "... the effects of past, present and planned future logging ...". Som i de tidligere avgjørelsene, pekte komiteen på at andre årsaker enn inngrepet forklarte den lave lønnsomheten i reindriftsnæringen, se avsnitt 10.3. Komiteen konkluderte avslutningsvis i dette avsnittet med at konsekvensene av hugsten "... have not been shown to be serious enough as to amount to a denial of the authors' right to enjoy their own culture in community with other members of their group under article 27 of the Covenant".
- (127) I en avgjørelse fra 24. april 2009 – *Ángela Poma Poma mot Peru* – formulerte komiteen det avgjørende spørsmålet slik i avsnitt 7.5: "... the question is whether the consequences ... are such as to have a substantive negative impact on the author's enjoyment of her right to enjoy the cultural life of the community to which she belongs". Komiteen fant at artikkel 27 var krenket i denne saken. Det ble blant annet vist til at tusenvis av husdyr var døde som følge av myndighetenes inngrep, og at klageren hadde blitt tvunget til å forlate sitt område.
- (128) Samlet viser Menneskerettskomiteens praksis at det skal en god del til før inngrep blir av en slik alvorlighetsgrad at artikkel 27 er krenket. Mot denne bakgrunn, og som jeg nå skal begrunne, er det klart at inngrepene i saken her ikke utgjør noen krenkelse av SP artikkel 27.
- (129) *Fergeleiet i Sætervika* vil etter mitt syn få begrensede konsekvenser for reindriften. Som jeg tidligere har gjengitt, viser dokumentasjon fra reindriftsadministrasjonen at i perioden fra 2005 til 2015 ble reinen bare tre ganger fraktet til et område i nærheten av Sætervika. I de øvrige år ble reinen satt i land andre steder nord på øya eller fraktet dit med lastebil. Det ser derfor ikke ut til å være riktig slik det ble lagt til grunn i Nellemanns rapport fra 2012 at reinen gjennomgående blir satt i land i Sætervika fra båt. Slik saken er opplyst for Høyesterett, er det også vanskelig å se at det planlagte kaianlegget kan sperre noen flyttelei for reinen slik Nellemann er inne på i sin rapport. I utredningen fra Norut i 2016 tones problemene knyttet til fergeleiet noe ned.
- (130) Blant tiltak for å avbøte ulempene for reindriftsnæringen nevner jeg at det i skjønnsforutsetningene er fastsatt drøftingsrutiner før reinen kommer til Reinøy om våren, og at anleggsvirksomheten skal stanses dersom det er aktuelt med landsetting av rein fra båt i Sætervika, eventuelt avlasting fra lastebil i området. Hvis det foregår kalving i området som støter til Sætervika skal anleggsvirksomheten stanses fra 25. april til 10. juni. Som jeg var inne på i saksgjennomgangen, har Vegvesenet gitt uttrykk for at uttak av masse ønskes gjort i samråd med reindriftsnæringen.
- (131) Også *vegomleggingen ved Stakkvik* antar jeg kan være til ulempe for reindriftsnæringen. Som det fremgår av min saksgjennomgang, er det imidlertid tale om et begrenset område nokså nær eksisterende veg og bebyggelse, og i randsonen mot innmark.
- (132) Etter mitt syn ligger de konkrete inngrepene – fergeleiet og omleggingen av veien ved Stakkvik – godt under terskelen for det som etter Menneskerettskomiteens praksis utgjør brudd på SP artikkel 27.

- (133) Heller ikke er det opplysninger om fremtidige belastninger som kan føre til at samenes rettigheter etter artikkel 27 trås for nær. Jeg minner om at mulig økt press på areal til fritidsboliger mv. i merknadsbehandlingen til reguleringsplanen ble forutsatt vurdert ved revisjon av kommuneplanens arealdel. Jeg finner også grunn til å fremheve at det i reindriftrapportene er foreslått tiltak for å ivareta reindriftnæringen i fremtiden. Et særlig viktig tiltak synes å være at det i samsvar med Noruts anbefaling i konsekvensutredningen fra 2012 er vedtatt hensynssoner, jf. plan- og bygningsloven § 11-8, for de tre dominerende dalene på øya.
- (134) Min *konklusjon* er etter dette at det ikke foreligger brudd på SP artikkel 27.
- (135) Anken må etter dette forkastes.
- (136) Troms fylkeskommune har vunnet saken, men jeg finner under henvisning til tvisteloven § 20-2 tredje ledd bokstav c ikke grunn til å tilkjenne sakskostnader for Høyesterett.
- (137) Det er ikke grunn til å gjøre endringer i lagmannsrettens sakskostnadsavgjørelse.
- (138) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Anken forkastes.
 2. Sakskostnader for Høyesterett tilkjennes ikke.
- (139) Dommer **Bergh**: Jeg er kommet til et annet resultat enn førstvoterende.
- (140) Etter mitt syn foreligger det en saksbehandlingsfeil ved at det ikke ble foretatt konsekvensutredning før reguleringsplanen ble vedtatt. Konsekvensanalysen som inngikk i Vegvesenets forslag til kommunedelplan i 2005, innebar etter mitt syn ikke at man i forbindelse med reguleringsplanen kunne anse konsekvensene for reindriften som "tilfredsstillende utredet på overordnet plannivå", jf. 2009-forskriften § 3 andre ledd. Analysen i 2005 var kortfattet, og konsekvensene for reindriften var ikke belyst på annen måte enn ved et brev fra reinbeitedistriktet. Jeg er enig med førstvoterende i at unntaksbestemmelsen i forskriften måtte forstås slik at det ikke gjaldt noe krav om formell konsekvensutredning. Slik jeg ser det, måtte det likevel kreves en utredning med et grunnlag og en dybde som kunne oppfylle de grunnleggende hensynene bak kravet om konsekvensutredning.
- (141) Mitt syn er videre at den foreliggende saksbehandlingsfeilen kan ha hatt betydning for innholdet i reguleringsplanen slik den ble vedtatt. Reguleringsvedtaket må da anses ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41.
- (142) Som førstvoterende peker på, er det etter forvaltningsloven § 41 tilstrekkelig med en ikke helt fjerntliggende mulighet for at saksbehandlingsfeilen har fått betydning for vedtakets innhold. Etter mitt syn foreligger det i dette tilfellet en slik mulighet.

- (143) Førstvoterende har sitert formålsbestemmelsen i forskriften om konsekvensutredninger fra 2009. Denne bestemmelsen er i samsvar med formålsbestemmelsen i den någjeldende plan- og bygningsloven § 14-1 og i § 33-1 i den tidligere loven. Førstevoterende har videre gjengitt avsnitt 55 i Rt-2009-661 (ambassadesaken). Som det er påpekt der, er det i lovforarbeidene fremhevet at konsekvensutredninger også skal bidra til å sikre en åpen planleggingsprosess som gir ulike myndigheter, berørte og interesserte reelle muligheter til å påvirke prosjektplanlegging og beslutning om gjennomføring.
- (144) Jeg nevner videre at det i forskriften fra 2009 vedlegg III var krav om at en konsekvensutredning skal omfatte vurdering av et tiltaks "kumulative karakter i forhold til andre gjennomførte og planlagte tiltak i utbyggingstiltakets influensområde". Videre het det i vedlegget: "Der hvor reindriftsinteresser blir berørt skal de samlede effektene av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet vurderes." Tilsvarende bestemmelser finnes i senere forskrifter.
- (145) I denne saken er det på det rene at det ved vedtakelsen av reguleringsplanen forelå en reell valgmulighet når det gjaldt omleggingen av veien ved Stakkvik. Dette kommer også til uttrykk ved at det etter at planen var vedtatt, har vært vurdert og tatt stilling til om veiomleggingen som følger av planen, skal opprettholdes. Ved behandlingen i 2016 gikk Statens vegvesen inn for at veien likevel skulle gå igjennom Stakkvik. Kommunestyret vedtok med et knapt flertall å fastholde reguleringsplanen.
- (146) Etter mitt syn foreligger det mer enn en fjerntliggende mulighet for at kommunestyret da reguleringsplanen ble vedtatt i 2010, dersom den forutgående saksbehandlingen hadde vært gjennomført på riktig måte med utarbeidelse av konsekvensutredning, ville ha valgt en annen løsning når det gjaldt omlegging av veien ved Stakkvik. Med en konsekvensutredning ville det ha foreligget et annet og bredere beslutningsgrunnlag enn det som forelå på vedtakstidspunktet. Gjennomføring av konsekvensutredning ville, i tråd med det jeg har påpekt om formålet med en slik utredning, også gitt grunnlag for en mer åpen planleggingsprosess der reindriftsinteressene ville hatt bedre forutsetninger for å delta i en dialog og også hatt mulighet til å påvirke i større grad enn i den prosessen som ble gjennomført.
- (147) Reinbeitedistriktet og andre fremhevet allerede på et tidlig stadium i planprosessen at prosjektet, herunder omleggingen av veien ved Stakkvik slik det var planlagt, ville få uheldige konsekvenser for reindriften. Slike virkninger er konkretisert og nærmere beskrevet i de utredningene som er gjennomført etter at reguleringsplanen var vedtatt. Etter mitt syn kan man ved vurderingen etter forvaltningsloven § 41 ikke legge avgjørende vekt på at kommunestyret i 2016, med kunnskap om de utredningene som da forelå, ikke fant grunn til å endre den allerede vedtatte reguleringsplanen.
- (148) Dersom det hadde vært gjennomført en konsekvensutredning, er det sannsynlig at de forhold og vurderinger som fremgår av de senere utredningene, hadde fremkommet på omtrent samme måte, men da på et vesentlig tidligere stadium, før planvedtakene. Dette ville ledet til en vesentlig annen prosess og forberedelse frem til planvedtakene. Dermed foreligger det slik jeg ser det, også en klar mulighet for at kommunestyret ville ha fattet et annet vedtak når det gjaldt omlegging av veien ved Stakkvik.
- (149) Når det gjelder fergeleiet ved Sætervika, har det verken i planprosessen eller senere fremkommet konkrete alternativer til den plasseringen som ble valgt. Slik jeg ser det, kan

det likevel ikke utelukkes at en konsekvensutredning ville ledet til en nærmere vurdering av mulige alternativer for plassering av fergeleiet. I og med at jeg er kommet til at vilkårene i forvaltningsloven § 41 ikke er oppfylt når det gjelder omlegging av veien ved Stakkvik, finner jeg ikke grunn til å ta stilling til om det samme gjelder for plasseringen av fergeleiet. Mitt standpunkt innebærer uansett at reguleringsplanen, og dermed ekspropriasjonsvedtaket, er ugyldig.

- (150) Når jeg er kommet til at det foreligger ugyldighet, er det ikke grunn for meg til å gå inn på SP artikkel 27. Jeg vil likevel gi uttrykk for at jeg er enig i førstvoterendes generelle forståelse av konvensjonsbestemmelsen.
- (151) Jeg stemmer etter dette for at tingrettens avgjørelse stadfestes.
- (152) Dommer **Arntzen:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med annenvoterende, dommer Bergh.
- (153) Dommer **Matheson:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Kallerud.
- (154) Dommer **Matningsdal:** Likeså.
- (155) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Anken forkastes.
2. Sakskostnader for Høyesterett tilkjennes ikke.

Riktig utskrift bekreftes: