



Fylkesmannen i Nordland

STEIGEN KOMMUNE
Rådhuset
8283 LEINESFJORD

Vår dato:
24.04.2020

Deres dato:
17.03.2020

Saksbehandler, innvalgstelefon
Grethe Breimo, 75 53 16 17

STEIGEN KOMMUNE Servicekontoret	
Løpnr.: 1806/20	Saksbeh.
Vår ref: 27 APR 2020	
Ar/saksnr. 2018/5930	Dok.nr. 126
Ark.kode 17/340	Reguleringsplan Grøtøya
Gradering	Deres ref.
17/340	

Detaljregulering - Naustholmen og deler av Grøtøya - Steigen - delvis omgjøring av tidligere vedtak

Vi viser til vårt varsel av 04.03.20 om omgjøring av et punkt i planbestemmelsene til ovennevnte plan. Dette gjelder deler av punkt 3.3 som har slik ordlyd:

«Naustholmen og Grøtøya sin tidligere funksjon som handelssted og senere museumsdrift/omvisning har gjort at det tradisjonelt har vært åpent for allmenn ferdsel fra kai på Naustholmen (SK), langs sti på Naustholmen, over broa i Heimsundet (SGS3) og langs gårdsveien på Grøtøya (SGS 2). Dette er en gjeldende, ikke-skriftlig sedvanerett for innbyggerne og besøkende.»

Bakgrunn for saken

Bakgrunnen for vårt varsel er at Sivilombudsmannen i brev av 06.12.19 reiste spørsmål ved hjemmelen for denne bestemmelsen. Det henvises til at pbl. § 12-7 uttømmende angir hvilke bestemmelser som kan gis til arealformål og hensynssoner i en reguleringsplan. Ombudsmannen uttalte at det er uheldig at detaljreguleringen fremstår slik at den bindende bestemmer at det er adgang til allmenn ferdsel på de aktuelle arealene med hjemmel i lokal sedvanerett. Ombudsmannen tok ikke stilling til om det foreligger slik sedvanerett, men ba Fylkesmannen sikre at detaljreguleringen ikke inneholder retningslinjer som fremstår som bindende bestemmelser.

Fylkesmannen ba i brev til Steigen kommune av 21.02.20 om å foreta endring av detaljplanen i tråd med kommentarene fra Sivilombudsmannen. I ettertid kom vi fram til, i muntlig samråd med kommunen, at det er mest hensiktsmessig at Fylkesmannen foretar denne endringen av planbestemmelsen med hjemmel i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.

Høringsuttalelser

Varsel om endring ble sendt til hjemmelshaverne på Grøtøya og Naustholmen med høringsfrist 25.03.20. Beklageligvis kom ikke Randi Skaug med på listen, men varsel til henne ble ettersendt ved vår e-post av 17.03.20.

Vi har mottatt to høringsuttalelser – fra Steigen kommune og fra Trond Lohne.

E-postadresse:
fmnopost@fylkesmannen.no
Sikker melding:
www.fylkesmannen.no/melding

Postadresse:
Postboks 1405,
8002 Bodø

Besøksadresse:
Statens Hus
Moloveien 10

Telefon: 75 53 15 00
www.fylkesmannen.no/no
Org.nr. 974 764 687



1. Steigen kommunen uttaler følgende i brev av 17.03.20:

«Sivilombudsmannen har avklart at bestemmelsen mangler hjemmel i Plan- og bygningsloven og har bedt Fylkesmannen sikre at detaljreguleringen ikke inneholder retningslinjer som fremstår som bindende bestemmelser.

Steigen kommune tar Sivilombudsmannens uttalelse om den omtalte bestemmelsen til etterretning. Vi har derfor ingen merknader til at Fylkesmannen foretar omgjøring i henhold til forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c, slik at den omtalte delen av bestemmelsen tas ut av planen.

Som planmyndighet ønsker vi imidlertid at teksten opprettholdes som en retningslinje i planen. Rent praktisk kan det løses slik:

3.3 Adkomst og allmenn ferdsel

Gangveier SGS1 og SGS5, gårdsvei (SGS2), bro (SGS3), bro/demning (SGS4) og sti på Naustholmen kan ikke opparbeides med konstruksjoner (for eksempel søyler og gjerder) eller annen møblering som hindrer ferdsel. Allmenn ferdsel fra kai på Naustholmen skal fortrinnsvis være på opparbeidet og merket sti, enten eksisterende eller via regulert bor/demning (SGS 4).

Retningslinje (Retningslinjer har ikke juridisk virkning, men er veiledende for saksbehandlingen):

Naustholmen og Grøtøya sin tidligere funksjon som handelssted og senere museumsdrift/omvisning har gjort at det tradisjonelt har vært åpent for allmenn ferdsel fra kai på Naustholmen (SK), langs sti på Naustholmen, over broa i Heimsundet (SGS3) og langs gårdsveien på Grøtøya (SGS 2). Dette er en gjeldende, ikke-skriftlig sedvanerett for besøkende.

Hvis Fylkesmannen foretar omgjøring som foreslått vil Steigen kommune oppdatere plandokumentene i kommunens planregister så snart dette praktisk lar seg gjøre.»

2. Trond Lohne har i brev av 22.03.20 gitt en omfattende uttalelse. Nedenunder gjengis i sin helhet det som angår tema for varslingen. Videre gjengir vi sammendraget av uttalelsen:

«Uttale til varsel om endringer i reguleringsplan for Naustholmen og deler av Grøtøya

Viser til Fylkesmannens brev av 04.03.02 med varsel om omgjøring etter forvaltningslovens § 35 bokstav c av planbestemmelse i detaljregulering for Naustholmen og deler av Grøtøya.

Det fremgår av brevet at bakgrunnen er Sivilombudsmannens behandling av min klage der han fant at «det er uheldig at detaljreguleringsplanen fremstår slik at den bindende bestemmer at det er adgang til allmenn ferdsel på de aktuelle arealene med hjemmel i lokal sedvanerett».

Det fremgår videre at Fylkesmannen på den bakgrunn varsler endring av del av planbestemmelsenes § 3.3.

Det er ikke gitt nærmere beskrivelse av hva delen av § 3.3 skal endres til.

Varslet gjør dermed ikke greie for hva saken gjelder eller inneholder det som må anses påkrevd for at partene på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv.

Varselet er dermed i strid med forvaltningslovens § 16.

Jeg ser meg derfor ikke i stand til å gi uttale til varselet.

Jeg ber derfor om at Fylkesmannen utarbeider nytt varsel der det klart fremgår hvordan bestemmelsenes § 3.3 er tenkt utformet samt hans vurdering av om andre bestemmelser og



beskrivelser kan opprettholdes.

Minner i den anledning om at Sivilombudsmannen i sitt brev av 02.10.19 presiserte at han fant grunn til å undersøke enkelte deler av sakene, og at han i sitt avsluttende brev kun fulgte opp bestemmelsenes § 3.3. Sivilombudsmannen har altså ikke vurdert øvrige anførsler i klage på reguleringsvedtaket.

For ikke å belemre fylkesmannen men ytterligere klagebehandling ber jeg om at han i denne anledning også varsler omgjøring av andre feil i reguleringsvedtaket.

Avslutning:

Ved Fylkesmannens videre oppfølging av reguleringsvedtaket ber jeg som over nevnt om at han utarbeider nytt varsel og at det der klart fremgår:

1. Hvordan bestemmelsenes § 3.3 er tenkt utformet.
2. Om regulering av bnr 1 og 2 er tilstrekkelig varslet.
3. Om regulering av bnr 2 er i tråd med kml § 19.
4. Om manglende ROS-analyse for broen er i tråd med pbl § 4-3.
5. Om manglende konsekvensutredning er i tråd med pbl § 4-2.
6. Om reguleringsvedtaket kan omgjøres kun basert på varsel til/uttale fra Steigen Kommune og hjemmelshavere på Grøtøya.

I lys av Fylkesmannens behandling i denne og øvrige saker på Grøtøya tør jeg avslutningsvis be om at videre behandling av saken skjer i regi av settefylkesmann.»

Fylkesmannens vurdering:

Fylkesmannen vil først kommentere Lohnes anmodning om at saken skal overføres til settefylkesmann. Det at Fylkesmannen i Nordland tidligere har behandlet klagen på detaljplanen, samt en rekke andre klager og henvendelser fra Lohnes vedrørende Grøtøya, medfører ikke at vi er å anse som inhabil i denne saken. Anmodningen om at herværende sak skal overføres til settefylkesmann, vil derfor ikke bli imøtekommet.

Vårt varsel om omgjøring er knyttet til et konkret punkt i planbestemmelsen. Bakgrunnen for vårt varsel er kjent for Lohnes. Siden den aktuelle bestemmelsen ikke har hjemmel i plan- og bygningsloven, er det aktuelt å fjerne den. Dersom det hadde vært aktuelt å fremme forslag til et nytt punkt med et annet innhold, ville dette ha fremgått av varslingen. Vi kan derfor ikke se at det er mangler ved varslingen som gjør at det må foretas ny varsling, og Lohnes anførsel på dette punkt tilbakevises.

Vurdering av gyldighet – planbestemmelsen punkt 3.3

Plan- og bygningsloven § 12-7 angir og setter rammer for hvilke bestemmelser som kan gis til arealformål og hensynssoner i reguleringsplan. Bestemmelsen inneholder en uttømmende oppregning av hva det kan gis bestemmelser om.

Det er på det rene at § 12-7 ikke gir hjemmel for å fastsette en slik bestemmelse som gitt i første del i punkt 3.3 om at det aktuelle området, herunder gårdsveien, er åpen for allmenn ferdsel på bakgrunn av sedvane. Det er derfor ikke adgang til å ha en bestemmelse med slik ordlyd som en rettslig bindende planbestemmelse. Første del av punkt 3.3 må derfor anses som ugyldig, og må fjernes fra planbestemmelsene.

Siden den aktuelle planbestemmelsen er ugyldig, har Fylkesmannen plikt til å vurdere omgjøring etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.



Bestemmelsen i forvaltningsloven er tolket slik at det skal foretas en konkret vurdering av om det ugyldige vedtaket skal omgjøres eller om vedtaket skal bli stående uendret. Hvorvidt forvaltningen skal omgjøre et ugyldig vedtak, vil blant annet bero på grunnlaget for ugyldigheten, tiden som har gått og i hvilken utstrekning partene har innrettet seg etter vedtaket. Dette følger av både juridisk teori, uttalelser fra sivilombudsmannen og rettspraksis.

I dette tilfelle foreligger det en bindende bestemmelse som ikke har hjemmel i plan- og bygningsloven, og som er ment som en retningslinje. Dette forhold taler for at vi har plikt til å omgjøre denne del av vedtaket, jf. også Sivilombudsmannens uttalelse om at det er uheldig at en retningslinje er formulert som et rettslig bindende krav.

Vi kan ikke se at det foreligger momenter som taler mot omgjøring. Dette punktet ble tatt inn i planbestemmelsene på bakgrunn av at Grøtøya tradisjonelt har vært åpen for allmenn ferdsel langs gårdsveien. Det er dermed ikke snakk om noe innrettelseshensyn som taler mot at dette punktet fjernes fra bestemmelsene. Vi kan heller ikke se at det er tidsmoment eller andre forhold som taler mot at dette punktet fjernes, og tas inn som en retningslinje i planen.

Hovedregelen innen forvaltningsretten er at ugyldighet ikke rekker lengre enn grunnen tilsier. I dette tilfelle er det første del av punkt 3.3 som må betraktes som ugyldig og må fjernes fra planbestemmelsene. Gyldigheten av planen for øvrig påvirkes ikke av en slik uhjemlet planbestemmelse, noe også Sivilombudsmannen har sagt seg enig i.

Andre forhold som Lohne tar opp

Vårt varsel om endring gjaldt konkret første del av punkt 3.3. i planbestemmelsene. Planen for øvrig er gyldig ved vår stadfestelse av 06.03.19, og vi vil derfor ikke gå inn på de øvrige punktene som Lohne tar opp i sin uttalelse.

Vedtak

Fylkesmannen erklærer herved de to første punktum i punkt 3.3 i planbestemmelsene som ugyldig, og denne delen fjernes fra bestemmelsene, og tas inn som en retningslinje.

Vårt vedtak av 06.03.19 om stadfestelse av Steigen kommunes vedtakelse av detaljreguleringen for Naustholmen og deler av Grøtøya, oppheves for *den del som gjelder ovennevnte punkt i planbestemmelsene*. Vedtaket er fattet i medhold av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.

Den resterende del av punkt 3.3. opprettholdes slik:

*3.3 Adkomst og allmenn ferdsel
Gangveier SGS1 og SGS5, gårdsvei (SGS2), bro (SGS3), bro/demning (SGS4) og sti på Naustholmen kan ikke opparbeides med konstruksjoner (for eksempel søyler og gjerder) eller annen møblering som hindrer ferdsel. Allmenn ferdsel fra kai på Naustholmen skal fortrinnsvis være på opparbeidet og merket sti, enten eksisterende eller via regulert (SGS 4).*

Retningslinje:

Naustholmen og Grøtøya sin tidligere funksjon som handelssted og senere museumsdrift/omvisning har gjort at det tradisjonelt har vært åpent for allmenn ferdsel fra kai på Naustholmen (SK), langs sti på Naustholmen, over broa i Heimsundet (SGS3) og langs gårdsveien på Grøtøya (SGS 2). Dette er en gjeldende, ikke-skriftlig sedvanerett for besøkende.



Dette er et enkeltvedtak som kan påklages til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Fristen for å klage er tre uker fra mottakelsen av dette brevet. Vi viser til forvaltningsloven kap VI. Eventuell klage sendes Fylkesmannen.

Med hilsen

Egil Johansen (e.f.)
Kommunal- og beredskapsdirektør

Grethe Breimo
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Elin Gjerset	Kloppedalsvegen 27	5221	Nesttun
Marit K Skjelbreidalen	Ridder Flemmings Vei 31	1397	Nesøya
Elin Sigfrid Elvegård	H.O. Christiansens V. 33	7048	TRONDHEIM
Randi Skaug	Grytebekkveien 11 A	0496	OSLO
Trond Lohne	Jon Smørs Gate 10	5011	BERGEN
NORSKE SKAUG AS	Naustholmen	8283	LEINESFJORD
VILLA HAUGEN AS	Grøtøya 11	8283	LEINESFJORD
Svein Aasmoe Riddervold	Busterudkleiva 29	1782	Halden
Sigrunn A E Riddervold	Busterudkleiva 29	1782	Halden