



STEIGEN KOMMUNE  
Rådhuset  
8283 LEINESFJORD

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Anita Røberg Berntsen, 75 53 16 23

## Klagebehandling - avvisning av klage - endring av detaljregulering Villa Haugen - Steigen

Statsforvalteren i Nordland viser til mottatt klagesak den 30.11.2022. Vi har vurdert saken og fatter følgende

vedtak:

**Klagen fra Trond Lohne tas ikke til følge.**

**Statsforvalteren i Nordland stadfester kommunens vedtak av 25.10.2022 i saksnummer 2021/1904 hvor klagen fra Trond Lohne avvises.**

**Kommunens vedtak om å sende et reguleringsforslag på høring og utlegging til offentlig ettersyn er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er ikke klagerett på vedtak som ikke er enkeltvedtak.**

**Nærmere begrunnelse gis under.**

\*\*\*

### Sakens bakgrunn

I det følgende gis en kort gjennomgang av sakens bakgrunn. Det legges til grunn at partene er kjent med saksforholdet, og det vil derfor ikke bli gitt fullstendig saksreferat. Vi viser for øvrig til sakens dokumenter.

Steigen kommune mottok i 2021 et privat forslag om endringer av detaljreguleringsplan for Villa Haugen, Grøtøya. Initiativtaker er eierne av Villa Haugen. Plankonsulent er Even Aursand AS. Gjeldende plan for området er «Detaljreguleringsplan for Naustholmen og del av Grøtøya», vedtatt 20.06.2018, med endringer vedtatt 24.04.2020. Planendringen gjelder kun områder med tilknytning til Villa Haugen.



Kommunens plan- og ressursutvalg behandlet saken i møte den 18.10.2020 som sak 40/2022. Følgende vedtak ble fattet:

*Steigen kommune vedtar at forslag til detaljreguleringsplan for Villa Haugen, Grøtøya (endring av detaljreguleringsplan for deler av Grøtøya og Naustholmen) sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, jfr. pbl § 12-10. Høringsutkastet gjelder planforslag med plankart av 28.09.2022, planbestemmelser av 04.10.2022 og planbeskrivelse av 08.09.2022 m/vedlegg. Det vises forøvrig til saksfremlegg.*

Kommunedirektøren forslø i sin innstilling og konklusjon at forslag til endringer sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Det ble opplyst at høringsfristen er minst 6 uker.

Det ble også opplyst at det på grunnlag av innsyn i planforslaget er mottatt uttalelse til planforslaget fra nabo Trond Lohne. Han går imot at forslaget legges ut til offentlig ettersyn. Kommunedirektøren uttalte at dette forslaget vil kommenteres og vurderes på lik linje med andre innspill når planforslaget fremmes for 2. gangs behandling etter at høringen er avsluttet.

Klage fra Trond Lohne på kommunens vedtak av 18.10.2022 er datert 19.10.2022. Det anføres at planforslaget er i strid med rammer og retningslinjer for planforslaget, at planforslaget medfører dårligere sikring av kulturminner av nasjonal verdi uten at det gjennomført konsekvensutredning og at planforslaget medfører dårlige vilkår for allmennhetens tilkomst til utmarka/resten av Grøtøy.

Kommunen opplyste overfor klager i brev av 25.10.2022 at klagen ikke vil bli behandlet. Dette begrunnes med at det ikke er klagerett på kommunens beslutning om å sende en privat reguleringsplan på høring og sende denne ut til offentlig ettersyn. Dette begrunnes med at kommunens beslutning ikke er et enkeltvedtak rettet mot klager, og plan- og bygningsloven ikke sier noe om at det finnes klagerett på en slik beslutning. Det opplyses at klagerett som nabo inntreer når kommunestyret fatter vedtak om reguleringsplan.

Klage fra Trond Lohne på kommunens brev om avvisning av klagen er datert 15.11.2022. Klagen begrunnes med feil ved lovfortolkning av enkeltvedtak, feil ved lovanvendelsen for vurdering av klagerett, og feil i avvisningsvedtaket.

Forberedende klagebehandling av klage på avvisningen ble foretatt administrativt i kommunen den 29.11.2022. Kommunens vedtak om å avvise klagen opprettholdes. Saken ble deretter oversendt Statsforvalteren for endelig avgjørelse.

## **Statsforvalterens lovforståelse og vurdering av saken**

### **Statsforvalterens kompetanse**

Kommunal- og distriktsdepartementet har delegert myndigheten til å behandle klager etter plan- og bygningsloven til Statsforvalteren etter rundskriv T/2-09 fra Miljøverndepartementet, jf. plan- og bygningsloven § 1-9.

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



Statsforvalterens avgjørelse bygger på de opplysninger som fremgår i det skriftlige materialet som er oversendt fra kommunen, så vel kommunens egne opplysninger som de opplysninger klager har fremlagt.

Vi finner at saken er tilstrekkelig opplyst til å gjøre vedtak, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd. Videre legger vi til grunn at Trond Lohne har klagerett på avvisningsvedtaket, og at klagen er rettidig fremsatt, jf. forvaltningsloven §§ 28, 29 og 32.

Statsforvalteren vil ellers bemerke at det er kommunens *avvisningsvedtak* som her er gjenstand for klagebehandling, altså avgjørelsen om å ikke ta klagen opp til realitetsavgjørelse. Dersom det ikke er grunnlag for å avvise klagen, skal saken hjemvises kommunen for realitetsavgjørelse.

### Vurdering av avvisningsspørsmålet

Statsforvalteren legger til grunn at kommunen har mottatt et privat planforslag om endring av en gjeldende detaljreguleringsplan i etter pbl. § 12-14. Bestemmelsen angir at for utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan.

Plan- og bygningslovens regler bygger på forvaltningslovens regler, så langt ikke annet følger av særskilte bestemmelser, jf. pbl. § 1-9 første ledd. Dette innebærer blant annet at dersom plan- og bygningsloven ikke angir særskilte bestemmelser om klageadgang, vil forvaltningslovens bestemmelser tre inn.

Ifølge forvaltningsloven § 2 bokstav a er et vedtak en «*avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer*». Ordlyden tilsier at dersom en avgjørelse har hjemmel i en lov og er av betydning for den personen som avgjørelsen retter seg mot, er avgjørelsen et vedtak. Med utgangspunkt i dette er kommunens avgjørelse om å sende forslag til detaljreguleringsplan for Villa Haugen på høring og legges ut til offentlig ettersyn et vedtak.

Klageretten etter plan- og bygningsloven er imidlertid begrenset til såkalte enkeltvedtak, jf. fvl. § 28 første ledd:

*«Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen).»*

Det sentrale spørsmål i saken er om kommunens vedtak om å sende planforslaget på høring og utlegging til offentlig ettersyn er et «enkeltvedtak» etter legaldefinisjonen inntatt i fvl. § 2 første ledd bokstav a og b:

*«a. vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter;*

*b. enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer (...)*»

Det må videre avklares om kommunens vedtak er å anse som en avgjørelse som er «bestemmende for rettigheter og plikter», jf. fvl. § 2 første ledd bokstav a sammenholdt med bokstav b. Vilkåret angir at avgjørelsen må gjelde «rettigheter og plikter»; men det er ikke nok. Den må være «bestemmende» for rettigheter og plikter, noe som tilsier at avgjørelsen må være bindende i form av at den stifter,



begrenser, omgjør eller opphever en rett eller plikt. Det samme forutsettes i juridisk teori, jf. Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett, 12. utg. (2022) s. 266, Juridika.

I denne saken er det fremmet et privat forslag om endring av en detaljreguleringsplan. Det følger av pbl. § 12-14 at det ved endring av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan.

Reguleringsplanprosessen ved behandling av planforslag og planbehandling består av tre hovedtrinn. Trinn 1 gjelder planoppstart, trinn 2 utredninger og planløsninger, trinn 3 planforslag og planbehandling. For alle trinn i prosessen gjelder det formelle prosesskrav som følger av plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven oppstiller ellers en rekke lovpålagte krav ved behandling av planer.

Den opprinnelige klagen i denne saken gjelder kommunens vedtak av 18.10.2022 om høring og offentlig ettersyn, som ligger under trinn 3 – om planforslag og planbehandling. Det følger av pbl. § 12-10, jf. § 4-2, at forslag til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i minimum 6 uker.

Vi viser til Odd Jarl Pedersen mfl., Plan- og bygningsrett, del I. Planlegging og ekspropriasjon, 3. utgave, Universitetsforlaget, 2018 s. 393, Juridika (kopiert 04. januar 2023): «*At kommunen beslutter å legge forslaget ut til offentlig ettersyn, innebærer at kommunen ser for seg at det kan bli vedtatt som reguleringsplan, men binder ikke opp kommunestyrets kompetanse til å si nei. Kommunen kan etter § 12-11 annet ledd fritt avgjøre om planen skal fremmes for videre behandling når høring og utlegging er avsluttet – se pkt. 8.*

*Avgjørelsen om ikke å fremme forslaget til videre behandling er ikke et enkeltvedtak som kan påklages, siden det ikke anses bestemmende for rettigheter og plikter til privatpersoner, men mer et uttrykk for hva kommunen finner vil være en riktig utbygging og arealbruk, se Agder lagmannsretts dom 18. september 2006 (LA-2006-34860).*»

Vi viser også til uttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 06.12.2019 hvor det blant annet uttales følgende: «*Departementet legger til grunn at når det i pbl. § 12-11 tredje punktum står følgende: «Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget ...», omfatter dette både avgjørelsen knyttet til å sende saken på høring og offentlig ettersyn og avgjørelsen knyttet til hvorvidt saken skal legges fram for kommunestyret etter at høringen er gjennomført, jf. pbl. § 12-12.*

*Retten til foreleggelse etter § 12-11 siste punktum er gitt fordi forslagsstiller ikke har klagerett på beslutning om ikke å fremme planforslaget. Det er altså en sikkerhetsventil som skal sikre en overordnet kontroll av et spørsmål som kan være viktig for forslagsstilleren. Behovet for en slik sikkerhetsventil gjør seg også gjeldende ved såkalt «mindre planendringer».*

Juridisk teori og tolkingsuttalelse fra departementet konkluderer med at en avgjørelse om å ikke fremme et forslag til videre behandling ikke er et enkeltvedtak som er gjenstand for vanlig klage etter forvaltningsloven. Dette innebærer at en avgjørelse om å fremme et forslag til videre behandling heller ikke er et enkeltvedtak.

Pbl. § 12-11 om behandling av private reguleringsplanforslag angir at det foreligger en særskilt klageordning dersom kommunen ikke finner grunn til å fremme et planforslag, og forslaget er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering. Forslagstiller kan da kreve avslaget forelagt kommunestyret. Bestemmelsen angir ikke at denne særlige klageretten gjelder for vedtak som går ut på at planforslaget fremmes for videre behandling. Forvaltningslovens bestemmelser om klagerett trer da inn.



### *Oppsummering*

Kommunens vedtak om å sende et reguleringsforslag på høring og utlegging til offentlig ettersyn er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Vedtaket omfattes heller ikke av den særskilte klageordningen som angis i pbl. § 12-11.

Et vedtak om å legge et planforslag ut til offentlig ettersyn, og å sende saken på høring, er en beslutning som skjer som ledd i den videre saksbehandling av et planforslag. Kravet er lovpålagt, som del av en prosess før kommunen kan foreta avsluttende behandling av et planforslag.

### **Konklusjon**

Statsforvalteren i Nordland stadfester kommunens vedtak av 25.10.2022, hvor kommunen aviser klage på kommunens vedtak om å sende planforslag om endring av detaljreguleringsplan for Villa Haugen på høring og utlegging til offentlig ettersyn

Vedtaket er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 34, jf. plan- og bygningsloven § 1-9. Avgjørelsen kan ikke påklages videre innen forvaltningen, jf. forvaltningsloven § 28.

Sakens parter er underrettet ved kopi av dette brev.

Med hilsen

Tor Sande (e.f.)  
underdirektør

Anita Røberg Berntsen  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

ARKITEKT EVEN AURSAND AS  
Trond Lohne

Løp  
Jon Smørs Gate 10

8016 BODØ  
5011 BERGEN