



Fylkesmannen i Trøndelag

Trööndelagen fylhkenålma

Vår dato:

18.06.2020

Vår ref:

2020/4327

Deres dato:

30.03.2020

Deres ref:

4298/2020//GEIAUN

Åfjord kommune

Øvre Årnes 7

7170 ÅFJORD

Saksbehandler, innvalgstelefon

Elisabeth Holand Sjøli, 74 16 80 77

Vedtak i klagesak - reguleringsplan for Grønningen - Åfjord kommune eiendommen 61/1 – klagen avvises

Sammendrag

Fylkesmannen har to klager over tidligere Roan kommunes (nå Åfjord kommune) vedtak om detaljreguleringsplan for Grønningen til behandling. Saken er til klagebehandling hos Fylkesmannen for andre gang.

Fylkesmannen har kommet til at vilkårene for å behandle klagen ikke er oppfylt, jf. forvaltningsloven § 34 første ledd, og at klagen skal avvises. Klagen fra Fosen naturvernforening avvises som følge av manglende rettslig klageinteresse. Klagen fra Jon Eirik Nygård avvises som for sent framsatt.

Fylkesmannen viser til Åfjord kommunes oversendelse hit av 30. mars 2020 hvor den ovennevnte klagesaken ble oversendt for endelig klagebehandling. Fylkesmannens myndighet som klageinstans følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 femte ledd og delegasjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Sakens bakgrunn

Fylkesmannen har hatt den aktuelle reguleringsplanen til klagebehandling tidligere. I vedtak av 1. mars 2019 konstaterte Fylkesmannen at planvedtaket led av saksbehandlingsfeil og at vedtaket måtte anses ugyldig. Når det gjelder sakshistorikken finner vi det tilstrekkelig å gjengi vår gjennomgang av denne i det aktuelle vedtaket:

«Forslagsstiller Kystplan AS varslet den 7. juli 2010, på vegne av tiltakshaver Kristian Nilsen, om oppstart av planarbeid for eiendommen 61/1 i Roan kommune. Formålet med planarbeidet var å legge til rette for 20-25 nye fritidseiendommer med tilhørende infrastruktur.

Den 24. august 2017 besluttet hovedutvalg for teknisk, landbruk og miljø at planforslag datert 20. april 2017 skulle sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Av saksframlegget framgikk at forslagsstiller hadde lagt fram forslag til plan allerede i 2012, men at saken da ble satt på vent i påvente av ny kommuneplanens arealdel. Planen ble forsøkt fremmet på nytt i 2015, etter vedtakelse av arealdelen, men kommunen hadde ikke ønsket å sende det framlagte

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

Postadresse:
Postboks 2600
7734 Steinkjer

Besøksadresse:
Strandveien 38, Steinkjer
Prinsens gt. 1, Trondheim

Telefon: 74 16 80 00
www.fylkesmannen.no/tl

Org.nr. 974 764 350



forslaget på høring. Planforslaget av 24. august 2017 var en revidert versjon. Fire tomter lå nå, av landskapshensyn, utenfor område avsatt til fritidsbebyggelse i arealdelen. Av disse ville tre tomter (tomt 11, 12 og 13) komme nærmere sjøen enn det arealdelen åpnet for. Det samme gjaldt tomt 10 mot sørvest. For øvrig viste kommunen til at reguleringsplanen hovedsakelig fulgte arealformålsgrensen i arealdelen, men at det forelå noe usikkerhet med hensyn til nøyaktigheten i arealdelen.

Av saksdokumentene framstår det som noe uklart hvilke sektormyndigheter planforslaget ble sendt på høring til. Ved brev fra Roan kommune til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag av 20. november 2017 ble det opplyst at kommunen hadde glemt å sende forslaget på høring til Fylkesmannen. I etterfølgende e-postkorrespondanse mellom kommunen og Fylkesmannen opplyste Fylkesmannen om nødvendigheten av å sende forslaget på høring til alle berørte sektormyndigheter, herunder blant annet Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Fylkesmannen i Trøndelag uttalte seg til forslaget ved brev av 15. desember 2017. Fra uttalelsen hitsettes:

«Fritidsbebyggelsen F1 – F10 med tilhørende infrastruktur og forsamlingslokalet er slik vi oppfatter det i tråd med kommuneplanens arealdel. Det skal tas landskapsmessige hensyn ved plasseringen av ny bebyggelse og adkomstveier i disse områdene. Det er for øvrig ingen merknad til denne delen av planforslaget.

Landskap

I vår uttalelse til varsel om oppstart skrev vi at Grønningen et utfordrende terreng å etablere hytter i. Det bratte og delvis åpne terrenget gjør at bebyggelsen vil bli godt synlig i landskapet. I Miljøverndepartementets veileder T-1450 Planlegging av fritidsbebyggelse går det frem at det er et nasjonalt mål at fritidsbebyggelse skal lokaliseres og utformes med vekt på landskap, miljøverdier, ressursbruk og estetikk.

Fritidseiendommene F11 – F13 ligger utenfor det området som er satt av som byggeområde i kommuneplanens arealdel. De ligger også innenfor 100-meterbeltet langs sjø og vil bli liggende forholdsvis eksponert i terrenget. Det er i plandokumentene vist til Statlige retningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen. Det er riktig at kommunene har mulighet til en differensiert arealbruk i 100- meterbeltet langs sjøen, men en slik vurdering skal skje gjennom arbeidet med en overordnet plan, som en del av kommuneplanarbeidet. Med bakgrunn i Statlige retningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen må fritidsboligene F11 – F13 må tas ut av planen.

Fritidsboligene F14 – F17 vil i hovedsak ligge innenfor det arealet som er satt av som byggeområde i kommuneplanens arealdel og vi har derfor ingen avgjørende merknad til disse selv om adkomst og annen infrastruktur vil medføre store inngrep i landskapet.

Ved etablering av ny fritidsbebyggelse ved kysten vil det erfaringsmessig følge ønske om båtplasser. Det er ikke vurdert hvordan dette behovet skal imøtekommes i planen. Det er viktig at nye fritidsbebyggelse her ikke medfører behov for etablering av ei ny småbåthavn og tilhørende inngrep i 100-metersbeltet langs sjø ved Grønningen.

Planen er noe mangelfull i forhold til vurdering av virkningene på naturmangfold. Det skal framgå av saken hvilke verdier som finnes i planområdet, og hvilke konsekvenser tiltakene i planen vil ha. Det antas f.eks. at det kan forekomme forekomster av den utvalgte naturtypen kystlynghei i planområdet. Dette er informasjon som skal følge planen på høring. Det er ikke tilstrekkelig å vise til at det i kjente databaser ikke er registrert sårbare naturtyper eller prioriterte/truete arter i området.»

Fylkesmannen stilte altså som vilkår for egengodkjenning at fritidsboligene F11 – F13 ble tatt ut av planen. For øvrig ga Fylkesmannen faglig råd om at det ble tatt landskapsmessige hensyn ved plassering av ny bebyggelse og adkomstveger til fritidsboligene F1 – F10.

Saken ble lagt fram for sluttbehandling av Roan kommunestyre i møte den 21. juni 2018, sak 41/18, og det ble da fattet følgende vedtak:

«Roan kommunestyre egengodkjenner reguleringsplan for Grønningen, planID 1632-2011-055 Roan kommune, planforslag av 20.04.17, med følgende endring.



*Tomtene F11 – F13 tas ut av planen.
Planen for øvrig som fremlagt.»*

Kommunens vedtak ble ved brev av 1. november 2017 påklaget av Fosen Naturvernforening. Naturvernforeningen var ikke orientert om kommunens planvedtak og var heller ikke kjent med at vedtaket var kunngjort. Klagen måtte derfor behandles selv om klagefristen var oversittet. Vedtaket ble gjort kjent for klagerne den 28. september 2018 etter etterlysning fra klager. Klager etterlyste opplysninger om planens konsekvenser for kystlynghei. Kartleggingene utført i saken var gjort i 2010, altså før kystlynghei ble utvalgt naturtype. For øvrig ba klager om at tomtene F10 og F14/F15 ble tatt ut av planen av strandsonehensyn. Fire hytter ville bli liggende 50 meter fra strandsonen og åtte hytter ville bli liggende innenfor 100-metersbeltet. Slik utbygging ville være uheldig med hensyn til landskapsbildet sett fra sjøen og uheldig for naturmiljøet. Tomtestørrelsene og øvre tillatt bebygd areal måtte også reduseres.

Jon Eirik Nygård klaget over vedtaket ved e-post av 10. august 2018. Klager pekte på at planens avgrensning var i strid med formålsområdet vist kommuneplanens arealdel og at reguleringsplanen måtte endres i tråd med arealdelen. Det var heller ikke samsvar mellom arealdelens øvre tillatte størrelse på fritidstomter og tomtestørrelser i reguleringsplanen. Videre inneholdt planen ikke tilstrekkelig opplysninger om bygningenes synlighet i landskapet, og det ble bedt om at tomt 16 ble tatt ut av planen.

Roan kommunestyre behandlet klagen i møte den 25. oktober 2018, sak 57/18, men fant ikke grunnlag for å ta disse til følge. Fylkesmannen gjengir ikke klagebehandlingen her, men viser til denne i sin helhet.

Saken ble den 5. november 2018 oversendt Fylkesmannen i Trøndelag for endelig klagebehandling.»

Hovedutvalg teknisk, landbruk og miljø besluttet i møte den 13. juni 2019, sak 29/19, å legge revidert planforslag (datert 13. mai 2019) ut til offentlig ettersyn/høring.

Ingen sektormyndigheter hadde motforestillinger til forslaget. Fosen naturvernforening framsatte innspill til forslaget i brev av 16. august 2019. Innspillet omhandlet forslagets innvirkning på kystlynghei og nedbygging av 100-metersbeltet. Det ble også fremmet innspill vedrørende planlagt utnyttelse i planområdet, landskapsvirkninger og turveger. Fylkesmannen viser til innspillet i sin helhet.

Planen ble vedtatt ved sluttbehandling i Roan kommunestyre i møte den 28. november 2019, sak 71/19.

Jon Eirik Nygård framsatte klage over planvedtaket i e-post av 30. desember 2019. Planens tomt 16 ville føre til direkte innsyn til hans eiendom 61/3 (etter kommunesammenslåing: 161/3). Det var feil av kommunen å sammenligne innsynsulempene med innsyn fra turgåere. Nye hytteeieres ønske om sjøutsikt måtte ikke gå på bekostningen av eksisterende beboere. Tomt 16 måtte flyttes eller tas ut av planen. Nygård ba om at kommunen gjennomførte befaring i området.

Fosen naturvernforening framsatte klage i brev av 12. desember 2019. Foreningen anførte at manglende kartlegging av kystlynghei og utredning av konsekvenser for kystlynghei ville innebære brudd på naturmangfoldloven § 53. Planen innebar også brudd på de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Området var klassifisert som et særlig viktig kulturlandskap og utbygging i slike områder skulle unngås. Det var uheldig at 12 hytter ble liggende innenfor 100-metersbeltet og en burde vurdere alternative plasseringsmuligheter eller ta hyttene ut av planen. Det var også uheldig at overordnet plan ble uthulet gjennom senere planvedtak. Store deler av planområdet lå innenfor LNFR-område i kommuneplanens arealdel. Klager pekte på konsekvensutredningsforskriften § 6 b som fastsatte at nye bolig- og fritidsområder som ikke var i samsvar med overordnet plan skulle konsekvensutredes. Tidligere innspill ved landskapsvirkninger og størrelsen på tomter/bebyggelse ble gjentatt. Det ble også foreslått at kommunen tok



bestemmelse om tilrettelegging av turvegene ut av planen, da dette ville legge til rette for motorisert ferdsel.

Planutvalget i Åfjord kommune behandlet klagen i møte den 26. februar 2020, sak 5/20, men fant ikke grunnlag for å ta disse til følge. Kommunen viste til at klagen fra Fosen naturvernforening ikke inneholdt noen nye momenter. Innspillene var allerede vurdert og kommentert ved sluttbehandlingen av planen. Tilsvarende var innspillene fra klager Nygård tilstrekkelig kommentert. Det var utført befaringer i planområdet under planprosessen og planforslaget ivaretok hensynet til natur, miljø og naboer i tilstrekkelig grad.

Saken ble den 30. mars 2020 oversendt Fylkesmannen i Trøndelag for endelig avgjørelse.

Fylkesmannen har under saksforberedelsen bedt klager Fosen Naturvernforening legge fram informasjon som gir grunnlag for å vurdere hvorvidt foreningen har rettslig klageinteresse. Ved e-post fra Fylkesmannen til foreningen av 28. mai 2020 ba vi om at det ble lagt fram oppdatert medlemsliste/informasjon om medlemsantall, informasjon om styresammensetning og kopi av vedtekter, samt informasjon knyttet til sist avholdt årsmøte. Fylkesmannen etterlyste dokumentasjonen på nytt den 5. juni 2020. 9. juni 2020 mottok vi kopi av foreningens vedtekter og årsmelding for 2019.

Fylkesmannen bemerker

En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. pbl. § 12-1 første ledd. Kommunen skal i henhold til pbl. § 12-1 andre ledd sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplaner for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for det.

Plan- og bygningsloven har i §§ 12-8 til 12-12 saksbehandlingsregler for utarbeidelse og vedtakelse av reguleringsplaner. Gjennom en omfattende planprosess skal ulike løsninger utredes og konsekvenser for området kartlegges. Det endelige vedtaket fattes på bakgrunn av denne prosessen, men er likevel underlagt et betydelig skjønn fra kommunens side.

Etter plan- og bygningsloven er det kommunestyret som er planmyndighet. Det er altså kommunestyret som avgjør hvilke arealer som skal inngå i planen og hva disse arealene skal brukes til. Dette skjer på bakgrunn av en omfattende vurdering av de ulike hensynene som gjør seg gjeldende innenfor planområdet, og under forutsetning av at det ikke foreligger innsigelser mot den vedtatte reguleringsplanen fra myndigheter som nevnt i pbl. § 5-4.

Ved utarbeidelse av reguleringsplaner vil det alltid kunne diskuteres hvilken løsning som er den beste. Det er derfor viktig å påpeke at reguleringsmyndigheten er lagt til kommunen, og at planprosessen skal sikre at areal- og ressursbruken blir til størst mulig gagn for den enkelte og for samfunnet som helhet. Dette vil innebære at ulike hensyn må veies mot hverandre, men at det er opp til reguleringsmyndighetenes skjønn å avgjøre hvilken ressursbruk som er mest hensiktsmessig. Her som ellers må imidlertid vurderingene være saklige og i samsvar med reguleringslovgivningens formål, samt bygge på en forsvarlig saksbehandling og et riktig faktisk grunnlag. Ingen kan sies å ha krav på at et område skal reguleres eller ikke til et bestemt formål.

Fylkesmannen kan som klageinstans prøve alle sider av saken, men det gjelder visse begrensninger i Fylkesmannens kompetanse til å gjøre endringer i reguleringsplanen.



Ved prøving av det frie skjønnnet skal det legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

Vilkår for klage

Det følger av forvaltningsloven (fvl.) § 34 første ledd at Fylkesmannen som klageinstans skal prøve om vilkårene for å behandle klagen foreligger. Dersom vilkårene ikke er oppfylt, skal Fylkesmannen avvise klagen. Fylkesmannen er ikke bundet av at kommunen har ansett vilkårene for å foreligge, jf. fvl. § 34 første ledd andre punktum.

For at klagen skal tas under behandling kreves det at tre vilkår er oppfylt. Vedtaket som er påklaget må være et «*enkeltvedtak*» og klagen må være framsatt av «*en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken*», jf. fvl. § 28 første ledd. Videre kreves det at klagen er rettidig framsatt innen tre uker fra det tidspunkt vedtaket er kommet fram til parten eller fra offentlig kunngjøringsdato, jf. fvl. § 29 første ledd og § 30.

Det er på det rene at kommunens vedtak om reguleringsplan er et «*enkeltvedtak*» som kan påklages, jf. pbl. § 12-12 tredje ledd og § 1-9 første ledd.

Klagen fra Nygård

Jon Eirik Nygård er hjemmelshaver til eiendommen 161/3 som ligger innenfor planområdet. Det er klart at Nygård har «*rettslig klageinteresse*», jf. fvl. § 28 første ledd. Spørsmålet er da om klagen er rettidig framsatt innen klagefristen på tre uker, jf. fvl. §§ 29 første ledd og 30.

Kommunens planvedtak ble fattet i kommunestyremøte den 28. november 2019. Kommunen har i telefonsamtale av 15. juni 2020 opplyst til Fylkesmannen at planvedtaket ble ekspedert elektronisk til klager den 2. desember 2019, jf. oversendelsesbrev av samme dato. Klagefristen på tre uker utløp dermed den 23. desember 2019. Klagen fra Nygård ble imidlertid framsatt først den 30. desember 2019, altså en uke etter klagefristens utløp. Klagen er dermed ikke rettidig framsatt innen klagefristen på tre uker, fvl. §§ 29 første ledd og 30.

Etter fvl. § 31 første ledd bokstav a og b kan en klage hvor klagefristen er oversittet likevel tas under behandling dersom parten ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller der det er særlige grunner som gjør det rimelig at klagen likevel blir prøvd.

Fylkesmannen bemerker at det i oversendelsesbrevet fra kommunen av 2. desember 2019 er gitt opplysninger om at klagefristen er tre uker. Det framgår også hvor klagen skal sendes og at klager må gi utfyllende opplysninger der det kan være tvil om det er klaget i rett tid, jf. fvl. § 27 tredje ledd. Klager har ikke gitt noen begrunnelse for at klagefristen er oversittet. Med bakgrunn i den informasjonen som kommunen har gitt i sitt oversendelsesbrev legger Fylkesmannen til grunn at klager kan lastes for å ha oversittet klagefristen, jf. fvl. § 31 første ledd bokstav a. Fylkesmannen ser heller ikke at det foreligger slike særlige grunner som nevnt i fvl. § 31 første ledd bokstav b.

På bakgrunn av det ovennevnte finner Fylkesmannen at klagen skal avvises som for sent framsatt, jf. fvl. § 34 første ledd.

Klagen fra Fosen naturvernforening

Klagen fra Fosen naturvernforening er datert 12. desember 2019. Det er altså på det rene at klagen er rettidig framsatt innen klagefristen på tre uker, jf. fvl. §§ 29 første ledd og 30.



Spørsmålet er da om naturvernforeningen kan anses å ha «rettslig klageinteresse», jf. fvl. § 28 første ledd.

Fra Sivilombudsmannens uttalelse av 1. juni 2018, sak 2017/2102, gjengis følgende rettslige utgangspunkt hva gjelder bedømmelse av rettslig klageinteresse for lokal natur- og miljøvernorganisasjon:

«(...) Etter forvaltningsloven § 28 første ledd første punktum kan et enkeltvedtak påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken. Det følger av forarbeidene at «rettslig klageinteresse» skal motsvare «rettslig interesse» i den tidligere tvistemålsloven § 54, jf. Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 99. Av Bernt, Norsk Lovkommentar (Gyldendal rettsdata), note 762 til forvaltningsloven, fremgår det at rettspraksis om tvisteloven § 1-3 nr. 2, § 1-4 og tvistemålsloven § 54 følgelig vil være relevant i anvendelsen av forvaltningsloven § 28 første ledd. I juridisk teori er det presisert at adgangen til å påklage et forvaltningsvedtak i hvert fall ikke skal være snevrere enn anledningen til å reise søksmål, jf. blant annet Woxholth, Forvaltningsloven (5. utg. 2011), s. 498.

At organisasjoner og foreninger kan ha rettslig klageinteresse i saker som ikke direkte berører organisasjonen eller noen av medlemmene, er klart. Av tvisteloven § 1-4 første ledd følger at foreninger kan reise søksmål om forhold som det ligger innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde å ivareta. Rt. 2003 s. 833 (30) gjaldt spørsmålet om Folkeaksjonen Stopp Regionfelt Østlandet har rettslig interesse i å begjære midlertidig forføyning med krav om stans av igangsatte anleggsarbeider på det planlagte Regionfelt Østlandet. Høyesterett tok der følgende utgangspunkt:

«Spørsmålet om organisasjonen har rettslig interesse i å fremme begjæringen om midlertidig forføyning, vil bero på en nærmere vurdering av om den har rimelig grunn til å kreve at spørsmålet blir prøvd av domstolene. Som redegjort for i NOU 2001: 32A side 193 Rett på sak bind A med henvisning til rettspraksis, har det vært en betydelig rettsutvikling de seneste tiår når det gjelder organisasjoners adgang til å anlegge søksmål med krav som ikke direkte gjelder organisasjonens egne rettigheter og plikter. Dette er blant annet begrunnet med behovet for rettslig kontroll med den offentlige forvaltning. Men forutsetningen er at organisasjonen ut fra formål, virksomhet og representativitet har tilstrekkelig tilknytning til søksmålet.»

Hvorvidt en organisasjon har rettslig klageinteresse, må altså avgjøres etter en helhetlig vurdering der det er sentralt om klagegjensstanden omfattes av organisasjonens formål og virksomhet. Medlemstall og representativitet skal også spille inn.»

Når det gjelder medlemstall og representativitet uttaler ombudsmannen videre:

«Rettslig klageinteresse skal også avgjøres ut fra medlemstall og representativitet. Begge deler må ses i sammenheng med organisasjonens geografiske nedslagsfelt. For eksempel vil en lokalforening bare ha rettslig interesse i saker som faller innenfor foreningens stedlige arbeidsområde, jf. Backer, Rettslig interesse for søksmål, skjønn og klage, 1984 s. 158. Kravet til medlemstall vil likevel være relativt mindre for en lokalforening enn for en landsdekkende organisasjon. Dersom en lokalforening har tilknytning til en landsdekkende organisasjon, vil tilknytningen til en viss grad kunne bøte på lavt medlemstall. Representativitet må også vurderes i lys av blant annet hvem det påklagede vedtaket angår, og om alle interesserte har mulighet for å slutte seg til organisasjonen. Det er likevel ikke et krav at organisasjonen representerer flertallsinteressene på stedet, jf. Schei m.fl., Tvisteloven kommentarutgave (2. utg. 2013), s. 58.

Justisdepartementets lovavdeling har i noen konkrete saker vurdert betydningen av medlemstall og representativitet. Klagesaken «Gamle Drøbak», 1989/73 E, gjaldt rivning av en 200 år gammel trebygning i



Drøbak sentrum. Lovavdelingen kom til at foreningen hadde rettslig klageinteresse fordi saken falt inn under hensynene foreningen skulle ivareta. Om uttalelsen skrev Backer i Rettslig interesse for søksmål, skjønn og klage (1984), s. 155 at et medlemstall på 250 var uproblematisk hensett til det begrensede geografiske området saken gjaldt. I en klagesak om skjenkebevilling i Volda, 645/79 E, derimot, fant Lovavdelingen at foreningen ikke hadde tilstrekkelig representativitet, og viste særlig til at det dreide seg om en liten losje uten at det var godtgjort at den er representativ for en større del av befolkningen på stedet. Selv om det geografiske nedslagsfeltet var avgrenset og selv om lokalforeningen var tilsluttet en landsomfattende forening, skrev Backer at medlemstallet på 21 var lovlig lite og viste blant annet til at det var tre andre avholdsforeninger på stedet.

I en klagesak om overføringslinjen Kvæningen-Alta var klager et lokallag av Norges Naturvernforbund med 10 medlemmer, Kvæningen Naturvernlag. Inge Lorange Backer skrev i Rettslig interesse for søksmål, skjønn og klage (1984), s. 156 at for en «frittstående forening måtte et medlemstall på 10 uten tvil være for lite, selv om det bare var vel 1800 innbyggere i kommunen», men la til at tilknytningen til en landsomfattende organisasjon i noen grad kunne bøte på dette. En annen klagesak gjaldt skogsveibygging i Oslomarka (Vidvängen-saken). Klager var foreningen Oslomarkgruppa med 50 medlemmer. Om denne saken skrev Backer på s. 156 at et medlemstall på 50 i seg selv «neppe burde gi grunn til avvisning».

Departementet har i svar på undersøkelsene herfra anført at foreningen ikke har tilstrekkelig representativitet i området klagen gjelder. OED viste til at medlemstallet på 50 er lavt hensett til den samlede befolkningen og geografiske utstrekningen i området. Videre viste OED til at foreningens inntekt i 2016 var kr. 2150, noe som ifølge OED tilsier at kun få medlemmer betalte den frivillige kontingenten på 100 kroner.

Foreningen har med henvisning til personvern ikke villet utlevere medlemslisten, men har opplyst at ca. 30 prosent av medlemmene bor utenfor Rissa. I brev 8. mai 2012 til OED skrev foreningen at den da hadde 51 medlemmer hvorav flertallet kommer fra Rissa, og at noen var utflyttede foser.

Fosen-området er ifølge OED 3446 kvadratkilometer stort og har ca. 25 000 innbyggere. De berørte boligene befinner seg i henhold til klagen på Roan, Hubakken, Mælan, Arnvika og Mørre, som alle er et godt stykke unna Rissa. Sammenholdt med den geografiske utstrekningen og det samlede innbyggertallet i området, fremstår vel 50 medlemmer noe lavt, særlig i lys av at det ikke er fremkommet holdepunkter for at noen av medlemmene bor i området som berøres av endringskonsesjonen. Selv om det fremgår av vedtektene at foreningen samarbeider med Norges Naturvernforbund, er den likevel ikke en lokalforening av en landsomfattende organisasjon, noe som generelt sett kan bøte på lavt medlemstall. Ombudsmannen viser til saken om skjenkebevilling i Volda der Inge Lorange Backer skrev at 21 medlemmer var for lite, selv om det var snakk om et begrenset geografisk område med kun 6000 innbyggere. Ombudsmannen viser også til klagesaken om overføringslinjen Kvæningen-Alta der Inge Lorange Backer uttalte at for en frittstående forening var 10 medlemmer uten tvil for lavt, selv om det kun var 1800 innbyggere i kommunen. Innbyggerantallet i denne saken er betydelig større. Slik saken er opplyst for ombudsmannen, synes foreningen ikke å ha tilstrekkelig representativitet i området som berøres av endringskonsesjonen – heller ikke blant dem som eventuelt rammes direkte av stråling. Villkårene for rettslig klageinteresse er da ikke til stede.»

Det følger av fvl. § 32 første ledd bokstav c at erklæring om klage skal «om påkrevet gi opplysninger til bedømmelse av klagerett». Fosen naturvernforening har ikke gitt slik informasjon i sin klage av 12. desember 2019. Som det følger av vår gjennomgang av sakens bakgrunn, har Fylkesmannen etterspurt informasjon som gjør det mulig for oss å bedømme om det foreligger rettslig klageinteresse, jf. fvl. § 32 tredje ledd. Ved e-post til klager av 28. mai 2019 skrev Fylkesmannen det følgende:



«(...) Spørsmålet om det foreligger rettslig klageinteresse skal vurderes i hver konkrete sak. Man har altså ikke rettslig klageinteresse på generelt grunnlag. Dokumentasjonen dere sender over kan vi imidlertid benytte i vurderingen av rettslig klageinteresse i framtidige saker, slik at dere slipper å sende dette på nytt. Informasjon fra 2010 vil være utdatert.

Fint om du kan sende oss oppdatert informasjon så snart som mulig. (Medlemsliste, antall medlemmer som har betalt medlemskontingent, styresammensetning og kopi av vedtekter. Vi ønsker også informasjon om deltagelse på årsmøte 2019.) Det sentrale her er at dere dokumenterer foreningens representativitet.»

Fylkesmannen mottok ikke noen informasjon og etterspurte opplysninger på nytt i e-post av 5. juni 2020. Frist for oversendelse ble satt til 9. juni 2020. Den 9. juni 2020 oversendte foreningen kopi av vedtekter og årsmelding for 2019. Opplysninger vedrørende medlemsliste, antall medlemmer/betalende medlemmer, samt informasjon om oppmøte på siste årsmøte, ble ikke oversendt.

Fylkesmannen kan ikke se at oversendt dokumentasjon godtgjør at foreningen har «*rettslig klageinteresse*». I mangel på opplysninger legger Fylkesmannen til grunn at foreningen ikke har tilstrekkelig medlemstall/representativitet til å framsette klage over den aktuelle reguleringsplanen.

Klagen fra Fosen naturvernforening avvises derfor som følge av manglende rettslig klageinteresse, jf. fvl. § 34 første ledd.

Sammendrag

Fylkesmannen har kommet til at vilkårene for å behandle de to klagene i saken ikke foreligger og at klagene skal avvises, jf. fvl. § 34 første ledd.

Det følger av fvl. § 28 tredje ledd at klageinstansen vedtak om å avvise klagen kan påklages. Dette gjelder likevel ikke der kommunen også har avvist klagen, eller der kommunen har prøvd avvisningsspørsmålet og kommet til at vilkårene for realitetsbehandling er til stede, jf. bokstav a og b.

Kommunen har i den foreliggende saken realitetsbehandlet klagene. Vi kan imidlertid ikke se at det av kommunens klagebehandling framgår noen reell prøving av de formelle vilkårene for klage. Vi viser til Ot.prp.nr.83 (2002-2003) s. 12 hvor det uttales at kommunens prøving må være synlig for parten og klageinstansen. Som følge av at denne prøvingen ikke er synlig i kommunens forberedende klagebehandling, legger Fylkesmannen til grunn at vårt avvisningsvedtak kan påklages til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jf. fvl. § 28 tredje ledd.

På bakgrunn av det ovennevnte og med hjemmel i forvaltningsloven § 34 fatter Fylkesmannen følgende

vedtak:

Klagene fra Jon Eirik Nygård og Fosen naturvernforening avvises.

Fylkesmannens avvisningsvedtak kan påklages til Kommunal- og moderniseringsdepartementet innen 3 uker. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen i Trøndelag.



Med hilsen

Kjetil Ollestad (e.f.)
leder juridisk seksjon
Kommunal- og justisavdelingen

Elisabeth Holand Sjøli
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Fosen naturvernforening Ytre Ringvei 32 7100 RISSA
Jon Eirik Nygård