



Fylkesmannen i Trøndelag

Trööndelagen fylhkenålma

Vår dato:

15.09.2020

Vår ref:

2020/8217

Deres dato:

06.07.2020

Deres ref:

9317/2020//KJEVIN

Åfjord kommune

Øvre Årnes 7

7170 ÅFJORD

Saksbehandler, innvalgstelefon

Elisabeth Holand Sjøli, 74 16 80 77

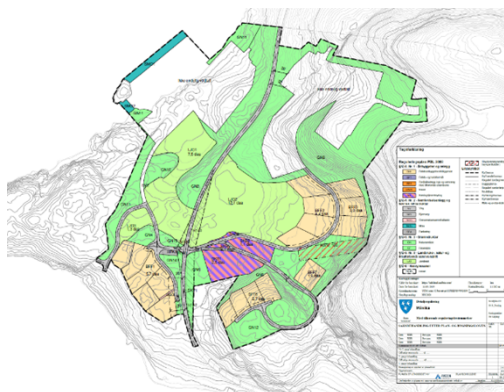
Vedtak i klagesak - detaljreguleringsplan for Måvika - Åfjord kommune - klagen avvises

Saken gjelder klage over detaljreguleringsplan for Måvika. Deler av planen er unntatt rettsvirkning som følge av innsigelse. Klagen gjelder formålsområder som er endelig vedtatt. Fylkesmannen har kommet til at vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, jf. forvaltningsloven § 34. Fosen naturvernforening har ikke rettslig klageinteresse. Klagen avvises derfor.

Fylkesmannen viser til Åfjord kommunes oversendelse hit av 6. juli 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

Åfjord kommunestyre vedtok i møte den 2. april 2020, sak 26/20, detaljreguleringsplan for Måvika. Det er framsatt innsigelse til deler av planen, slik at enkelte deler av planområdet er unntatt rettsvirkning. Formålet med reguleringsplanen er å legge til rette for fritidsbebyggelse og bebyggelse til sjø- og turistrettet næringsformål.



Utsnitt vedtatt plankart

E-postadresse:
fmtlpost@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



Fosen naturvernforening har i brev av 29. april 2020 klaget over planvedtaket. Det anføres at formålsområdene SMO1 og SMO2 må tas ut av planen. Naturvernforeningen viser til at moloene har sammenheng med småbåthavna og at denne er tatt ut av planen grunnet innsigelse. Moloen vil komme i konflikt med de store naturverdiene i området. Videre anføres det at formålsområde BFF1 må tas ut av planen. Området ligger i 100-metersbeltet og vil berøre kystlynghei og hagemark, samt medføre økt press på naturtypen strandeng. Planen åpner dessuten for en for høy utnyttelse.

Kommunestyret behandlet klagen i møte den 18. juni 2020 og tok klagen delvis til følge. Maksimal mønehøyde innenfor BBF-områder ble redusert til 5,7 meter. For øvrig fant kommunen ikke grunnlag for å ta formålsområdene SMO1, SMO2 og BFF1 ut av planen.

Saken ble den 6. juli 2020 oversendt Fylkesmannen i Trøndelag for endelig avgjørelse.

Fylkesmannen bemerker

Fylkesmannens myndighet som klageinstans framgår av forvaltningsloven § 34. Etter bestemmelsens annet ledd kan vi prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Med dette menes at vi kan prøve om vedtaket er innholdsmessig lovlig, om det er truffet av rette myndighet, og om det har blitt til på lovlig måte. I tillegg kan Fylkesmannen prøve førsteinstansens skjønnsutøvelse, om vedtaket bygger på riktig faktum og om det kommer i strid med ulovfestede regler for saksbehandlingen. I dette ligger prøving av om vedtaket innebærer såkalt myndighetsmisbruk, det vil si om vedtaket er motivert ut fra utenforliggende eller usaklige hensyn, om avgjørelsen bærer preg av vilkårlighet eller om den innebærer usaklig forskjellsbehandling.

Den ovennevnte bestemmelsen, jf. § 34 andre ledd siste pkt. fastsetter samtidig at statlig organ som er klageinstans for kommunale vedtak, skal vektlegge hensynet til det kommunale selvstyre ved prøvingen av det frie skjønnet.

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 bemerker for ordens skyld at vi ikke bundet av at kommunen har ansett vilkårene for å foreligge, jf. fvl. § 34 første ledd andre punktum. Vi viser til at kommunen ved sin forberedende klagebehandling har funnet at vilkårene foreligger.

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. Videre er det ikke tvilsomt at klagen er rettidig framsatt innen klagefristen på tre uker, jf. forvaltningsloven §§ 29 og 30.

Spørsmålet er om Fosen naturvernforening har «*rettslig klageinteresse*», jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.



Rettslig klageinteresse

En naturlig forståelse av ordlyden «*rettslig klageinteresse*» tilsier at retten til å klage på et enkeltvedtak er begrenset til å omfatte klagere som har en eller annen form for rettslig interesse i å få prøvd vedtaket. En slik ordlydsfortolkning bekreftes i bestemmelsens forarbeider, jf. Ot.prp.nr. 38 (1964-65) s. 99, hvor det framgår at uttrykket «*rettslig klageinteresse*» skal motsvare begrepet «*rettslig interesse*» i tvistemålsloven § 54.

Denne begrensningen i søksmålsadgangen er videreført i den mer generelle bestemmelsen i tvisteloven § 1-3 nr. 2 som fastsetter at saksøker «*må påvise et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte*», og hvor det angis at dette skal avgjøres «*ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det*». Innholdet i dette begrepet i sivilprosessen er blitt fastlagt gjennom teori og høyesterettspraksis. I henhold til tvl. § 1-4 (1) kan foreninger og stiftelser reise søksmål om «*forhold som det ligger innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde å ivareta*». Praksis tilknyttet tvl. §§ 1-3, 1-4 og tvistemålsloven § 54 vil derfor være relevant for vurderingen av rettslig klageinteresse i forvaltningslovens forstand. Adgangen til å påklage forvaltningsavgjørelser vil etter dette ikke være snevrere enn anledningen til å reise søksmål.

Når det gjelder rettslig klageinteresse for organisasjoner og foreninger har Høyesterett i Rt-2003-833 uttalt følgende:

«(...) Spørsmålet om en organisasjon 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 organisasjoners 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(...)» [vår understreking]

Vurdering av rettslig klageinteresse beror etter dette på om saken faller inn under organisasjonens formål og virksomhet. Videre må organisasjonen ha en viss størrelse og representativitet på aktuelle område.

Når det gjelder kravet om representativitet og medlemstall har Sivilombudsmannen i sak 2017/2102 av 1. juni 2018 uttalt følgende:

«(...) 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 (Vidvangen-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. Vilkårene for rettslig klageinteresse er da ikke til stede.

Ombudsmannen understreker likevel at nærmere kjennskap til medlemsmassen kunne ha gitt grunnlag for en annen konklusjon. (...)»

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen bemerker innledningsvis at klagen fra Fosen naturvernforening ikke inneholder opplysninger som gir grunnlag for å vurdere om det foreligger rettslig klageinteresse. Vi vil i den forbindelse vise til forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav c hvor det framgår at klagen «(...) om påkrevet [skal] gi opplysninger til bedømmelse av klagerett».



Fylkesmannen har imidlertid mottatt opplysninger fra foreningen i forbindelse med to andre nylige klagesaker i Åfjord kommune. Fylkesmannen viser til våre avvisningsvedtak av 18. juni og 8. juli 2020 i forbindelse med klage fra naturvernforeningen over henholdsvis reguleringsplan og dispensasjon til akvakulturlokalitet i Åfjord kommune. Naturvernforeningen har der lagt fram opplysninger som gir grunnlag for bedømmelse av klagerett og Fylkesmannen finner at dette gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere rettslig klageinteresse også i denne saken, forvaltningsloven § 17.

Det følger av foreningens vedtekter § 3 at «Fosen naturvernforening skal følge opp natur- og miljøvern saker i sitt område i henhold til formålsparagrafen. Det skal arbeides for en bærekraftig utvikling på Fosen der bl.a. hensynet til jordvern, uberørt natur, artsforvaltning, strandsone - og forurensningsproblematikk skal veie tungt. Foreningens arbeide skal stå for et bredt, helhetlig og aktivt naturvern på Fosen i pakt med naturvernforbundets ideologi.»

Videre følger det av formålsbestemmelsen i vedtektenes § 1 at:

«Fosen Naturvernforening vil arbeide for å verne naturen og sikre livsmiljøet slik at menneskelig virksomhet ikke overskrider tålegrenser i naturen.

Fosen Naturvernforening vil arbeide for et samfunn der menneskene lever i harmoni med naturen. Dette er et samfunn hvor livsgrunnlaget og livsmangfoldet er sikret for framtidige generasjoner, og hvor naturens egenverdi legges til grunn for arbeidet med å øke menneskers respekt for og kjærlighet til liv og landskap. Fosen Naturvernforening vil arbeide for å sikre naturområder som er særlige viktige for allmennheten i friluftssammenheng.

Fosen Naturvernforening skal mellom annet legge vekt på bevaring av landskapsbildet, (skjærgård, fritidsfiske, kyst, kulturlandskap, skog og fjell) og kulturminner.»

Fylkesmannen oppfatter foreningens formålsområde som svært generelt. Landbrukshensyn og kulturminnehensyn ligger etter vårt syn utenfor det som tradisjonelt sett er av interesse for natur- og miljøvernorganisasjoner. Det vil etter vårt syn åpne for en utstrakt bruk av forvaltningsklager på en omfattende mengde vedtak dersom det gis klagerett i alle saker som berører forhold som omtales i vedtektenes § 3, jf. § 1, og med et så omfattende geografisk nedslagsfelt. Fylkesmannen oppfatter at dette også langt på veg er tilfelle når det gjelder klager fra Fosen naturvernforening. Vi viser til at vi mottar svært mange klager fra den aktuelle foreningen og at foreningen involverer seg i et stort antall saker. Dette tilsier at vilkåret om representativitet bør tolkes strengt.

I den foreliggende saken er det klaget over avgrensede deler av en reguleringsplan som legger til rette for fritidsbebyggelse og turistvirksomhet. Det er blant annet framsatt anførsler i klagen om byggehøyde. Videre knytter deler av klagen seg til et delfelt som allerede er delvis utbygget med fritidsbebyggelse. Fylkesmannen mener det kan stilles spørsmål ved om dette hører naturlig inn under foreningens formålsområde, herunder blant annet om dette er å anse som «naturområder som er særlig viktige for allmennheten i friluftssammenheng»

Fylkesmannen forstår det for øvrig slik at foreningens geografiske virkeområde er Fosenhalvøya. Fosenhalvøya har et areal 3446 kvadratkilometer og omfatter kommunene Indre Fosen, Ørland, Åfjord og Osen. Disse kommunene hadde ved utgangen av første kvartal i 2020 et befolkningstall på 25 622. Foreningen har på sin side forretningsadresse i Rissa i Indre Fosen kommune. Av enhetsregisteret framgår det at Fosen naturvernforening ble stiftet i 2010. Foreningen har forretningsadresse i Rissa i Indre Fosen kommune. Foreningens styre består av fem medlemmer og ved sist avholdte årsmøte (2019) møtte seks medlemmer.



Som det følger av ombudsmannens uttalelse ovenfor må medlemstall og representativitet sees i sammenheng med foreningens geografiske virkeområde. Sammenholdt med den geografiske utstrekningen og det samlede innbyggertallet for Fosenhalvøya, må et medlemstall på 66 anses nokså lavt. Vi viser til ombudsmannens uttalelse ovenfor hvor en forening med 10 medlemmer i en kommune med 1800 innbyggere uten tvil var for lavt. Foreningen har kontor i Rissa i Indre Fosen kommune, og dette ligger nokså langt unna Måvika i Åfjord kommune.

Foreningen har opplyst til Fylkesmannen at 13 medlemmer har «tilhørighet» til Åfjord kommune, men det foreligger ingen opplysninger som tilsier at disse medlemmene berøres direkte av den aktuelle reguleringsplanen. Videre er det uklart for Fylkesmannen om disse medlemmene faktisk bor i Åfjord kommune, eller om det er et annet tilhørighetsforhold foreningen sikter til. Fylkesmannen bemerker at foreningen ikke vil legge fram medlemsliste som bekrefter medlemstall og hvilken kommune medlemmene bor i.

Fosen naturvernforening opplyser for øvrig at den har et tett samarbeid med Naturvernforbundet. Foreningen er imidlertid ikke en lokalforening til Naturvernforbundet, og Fylkesmannen kan da ikke se at det lave medlemstallet kan avbøtes ved tilknytning til en landsdekkende organisasjon.

Samlet sett finner Fylkesmannen at Fosen naturvernforening ikke har den oppslutning og representativitet som er nødvendig for å kunne opptre som klager på vedtak om detaljreguleringsplan for Måvika og at vilkåret om «*rettslig klageinteresse*» etter forvaltningsloven § 28 første ledd ikke er oppfylt. Fylkesmannen «skal» da avvise klagen, jf. forvaltningsloven § 34.

Konklusjon

Fylkesmannen har kommet til at vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, jf. forvaltningsloven § 34 første ledd, og at klagen skal avvises.

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

I den foreliggende klagesaken har kommunen selv prøvd vilkårene for klage og funnet at foreningen har rettslig klageinteresse. Dette innebærer at det ikke er klageadgang over Fylkesmannens avvisningsvedtak, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd bokstav b.

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

vedtak:

Fosen naturvernforening sin klage av 29. april 2020 avvises.

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.



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