
Arkivsak-dok. 22/03161-64
Saksbehandler Petter Rappe

Saksgang	Møtedato
Bystyret	22.10.2026

Saksframlegg

Behandling av klage på bystyrets vedtak av Detaljregulering for Tollbodbrygga - Eschebrygga

Rådmannens innstilling:

Klagene, begge datert 04.08.2026, tas opp til behandling i henhold til plan- og bygningslovens §§ 1-9 og 12-12, jf. forvaltningslovens kapittel VI.

Klagene tas ikke til følge.

Saken oversendes Statsforvalteren i Agder som klageinstans for videre behandling, jf. forvaltningsloven § 33.

Vedlegg

Planbeskrivelse_Tollbodbrygga-Eschebrygga_25.09.23
Tollbodbrygga-Eschebrygga_1g.Saksframlegg
Tollbodbrygga-Eschebrygga_2g.Saksframlegg
4207202207_Tollbodbrygga-Eschebrygga_Planbeskrivelse
4207202207_Tollbodbrygga-Eschebrygga_Bestemmelser
4207202207_Tollbodbrygga-Eschebrygga_Plankart
4207202207_Tollbodbrygga-Eschebrygga_Saksframlegg
2026-08-04 Klage til Statsforvalteren i Agder over Flekkefjord bystyres vedtak av 18. juni 2026 om detaljregulering for Tollbodbrygga – Eschebrygga (PlanID 4207 202207)
Klage på bystyrets vedtak til reg.Tollbodbrygga - Eschebrygga
Vedtak

Saken kort fortalt

Bystyret vedtok Detaljregulering for Tollbodbrygga – Eschebrygga i møte 18.06.2026. Vedtaket er påklaget av to parter.

SANDS Advokatfirma AS har på vegne av Th Bakken & Co. AS anført at saken er mangelfullt utredet og at det foreligger saksbehandlingsfeil som kan medføre at vedtaket er ugyldig. Klagen gjelder manglende vurdering av et alternativt planforslag, mangelfull behandling av inntømte merknader og manglende nytt offentlig ettersyn etter endringer i planforslaget.

Jan Petter Kristiansen og Solveig N. Kristiansen har klaget på at det ikke er tatt inn rekkefølgebestemmelser om avskjæring av avløpsledning og krav om utbyggingsavtale før gjennomføring av planen.

Rådmannen vurderer at klagen ikke gir grunnlag for å endre bystyrets vedtak, og anbefaler at klagen ikke tas til følge og at saken oversendes Statsforvalteren i Agder som klageinstans for videre behandling.

Bakgrunn

Siden 1982 har det vært regulert strandpromenade mellom Tollbodbrygga og Eschebrygga. Tiltaket er senest videreført i kommunedelplan for bykjernen, vedtatt i 2020. Som grunnlag for å realisere promenaden engasjerte Flekkefjord kommune i 2022 Trollvegg Arkitektstudio AS til å utarbeide forslag til detaljregulering. Trollvegg hadde også ansvar for planprosessen frem til førstegangsbehandling.

I planarbeidets innledende fase ble det avholdt møter mellom grunneiere med eiendom langs den framtidige promenaden, Trollvegg og representanter fra kommunen. Det ble blant annet drøftet alternative løsninger for utforming av brygge og promenade.

Planforslaget utarbeidet av Trollvegg ble behandlet i utvalg for samfunn 10.10.2023 og lå til offentlig ettersyn fra 18.10.2023 til 08.12.2023. Det kom inn 14 merknader. Etter første gangs offentlig ettersyn ble planforslaget bearbeidet. Blant annet ble formålsgrensen mellom gangareal og privat uteoppholdsareal justert, og det ble innført småbåthavn og areal for ferdsel i sjø på areal som opprinnelig var foreslått som friluftsmål i sjø. Endringene ble vurdert å utløse behov for nytt offentlig ettersyn. Revidert planforslag lå til nytt offentlig ettersyn fra 10.03.2026 til 24.04.2026. Det kom inn åtte merknader.

Bystyret vedtok detaljreguleringen 18.06.2026. Ved sluttbehandlingen ble det blant annet vedtatt at minimumsbredden på promenaden skulle reduseres fra fire til tre meter, og det ble tatt inn bestemmelser om innhegning mellom privat uteoppholdsareal og promenaden, samt forbud mot rensing av båtskrog.

Bystyrets vedtak ble kunngjort 30.07.2026. Plandokumentene ble samtidig gjort offentlig tilgjengelige, og berørte parter ble varslet ved brev. Kommunen mottok to klager 04.08.2026.

SANDS Advokatfirma AS har på vegne av Th Bakken & Co. AS anført at det foreligger saksbehandlingsfeil knyttet til manglende vurdering av et alternativt planforslag, mangelfull behandling av inntømte merknader og manglende nytt offentlig ettersyn etter endringer i planforslaget.

Jan Petter Kristiansen og Solveig N. Kristiansen har klaget på at det ikke er tatt inn rekkefølgebestemmelser om avskjæring av avløpsledning og krav om utbyggingsavtale før gjennomføring av planen.

Vurdering

Bystyrets vedtak ble kunngjort den 30.07.2026. Klagefristen er tre uker, jf. fvl. § 29. Begge klagene, datert 04.08.2026, er fremsatt innen klagefristen. Klagene tas opp til behandling i samsvar med plan- og bygningslovens §§1-9 og 12-12 og forvaltningslovens kapittel VI.

Klage fra SANDS Advokatfirma AS på vegne av Th Bakken & Co. AS

I klagen anføres det at det er begått prosessuelle saksbehandlingsfeil som kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Det anføres at bystyrets vedtak derfor er ugyldig og må oppheves. Klagen gjelder (1) manglende vurdering av et alternativt planforslag, (2) mangelfull behandling av innkomne merknader og (3) manglende ny høring som følge av endringer i planforslaget etter offentlig ettersyn og før sluttbehandlingen.

1. Manglende alternativvurdering

Klager anfører at kommunen har brutt utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 ved at et konkret og gjennomførbart alternativ til den vedtatte løsningen ikke ble synliggjort for bystyret. Det vises til at grunneierne tidlig i planprosessen hadde utarbeidet et alternativt forslag hvor promenaden skulle legges lenger ut i sjøen, slik at den i mindre grad ville gripe inn i de private eiendommene. Klager anfører at bystyret dermed ikke fikk et fullstendig beslutningsgrunnlag.

Rådmannen er kjent med at grunneierne tidlig i planprosessen presenterte forslag til alternative løsninger for utformingen av promenaden. Det ble avholdt et møte mellom representanter for grunneierne, Trollvegg Arkitektstudio AS og kommunen, hvor grunneiernes forslag ble presentert. Som oppfølging av møtet ble det avholdt en workshop mellom KSO, på vegne av grunneierne, og Trollvegg. Representanter fra kommuneadministrasjonen var ikke til stede på workshopen. Det fremgår av planbeskrivelsen datert 25.09.2023, side 24, at det i workshopen ble vurdert ulike løsninger for utforming av brygge og avgrensning mot grunneierne. Videre fremgår det at det ble enighet om en løsning hvor det skulle etableres privat bryggeareal inntil dagens bygningsmasser, for deretter å anlegge offentlig kaipromenade utenpå. Denne løsningen ble lagt til grunn for det videre planarbeidet.

Det foreligger dermed ikke grunnlag for å si at alternative løsninger ikke ble vurdert i planprosessen. Det ble tvert imot gjort en konkret vurdering av ulike løsninger i forkant av at planforslaget ble utarbeidet.

Etter at det ble varslet oppstart av planarbeidet, ble planforslaget bearbeidet gjennom den ordinære planprosessen. Planforslaget har vært lagt ut til offentlig ettersyn to ganger, og det har i perioden vært dialog med berørte grunneiere. Det alternative forslaget som klager viser til, ble ikke fremmet eller opprettholdt som et alternativt planforslag gjennom den videre planprosessen. Det ble heller ikke fremmet innvendinger under de offentlige ettersynene om at dette alternativet ikke var utredet eller presentert som et alternativ til planforslaget.

Forvaltningsloven § 17 innebærer at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Omfanget av utredningsplikten er relativt og må vurderes konkret ut fra blant annet sakens karakter og hvilke spørsmål som skal avgjøres. Dette innebærer ikke et generelt krav om at alle alternative løsninger som har vært vurdert eller foreslått i løpet av en planprosess, skal utredes på nytt og presenteres for det organet som skal treffe vedtak.

Rådmannen vurderer at de alternative løsningene som ble presentert tidlig i planprosessen, ble vurdert gjennom dialogen mellom grunneiernes representanter og kommunens plankonsulent. Det ble gjennom denne prosessen arbeidet frem en løsning som ble lagt til grunn for det videre planarbeidet. Den løsningen klager viser til, kan derfor ikke anses som et alternativ som kommunen unnlot å være kjent

med eller unnlot å vurdere. Spørsmålet er snarere om kommunen hadde plikt til å utrede og presentere løsningen som et særskilt alternativ ved sluttbehandlingen av planforslaget.

Rådmannen kan ikke se at det forelå en slik plikt. Det vises særlig til at løsningene var kjent og vurdert tidlig i planprosessen, at planforslaget senere ble bearbeidet gjennom planprosessen, og at det alternative forslaget som klager viser til, ikke ble opprettholdt eller fremmet som et alternativt planforslag gjennom de to offentlige ettersynene.

På denne bakgrunn vurderer rådmannen at saken var tilstrekkelig opplyst, og at det ikke foreligger brudd på forvaltningsloven § 17 knyttet til manglende alternativvurdering.

2. Mangelfull behandling av innkomne merknader

Klager anfører at kommunen ikke har oppfylt kravet i plan- og bygningsloven § 12-12 første ledd om å redegjøre for hvordan innkomne uttalelser til planforslaget er vurdert og hvilken betydning de er tillagt. Det anføres at behandlingen av merknadene ikke har vært reell og substansiell, og at dette gjelder både merknader fra første og andre gangs offentlig ettersyn. Klager viser særlig til merknaden fra Advokatfirmaet Andersen & Snerthammer på vegne av grunneierne, Roy Nilsens merknad om allmenningsretten til sjøallmenningen i Hidragaten og merknaden fra Sameiet Strandgaten 20.

Planlegging er en prosess, og planforslaget har i denne saken vært lagt ut til offentlig ettersyn to ganger. I perioden mellom ettersynene har det vært dialog mellom grunneierne og kommunen, og planforslaget er bearbeidet på flere punkter. Blant annet er arealformålet friluftsførmål erstattet med småbåthavn og areal for ferdsel, allmenningsfunksjonen er søkt forbedret gjennom planlagt pir, og bredder på promenade og uteoppholdsareal er justert. Det er også søkt å finne omforente løsninger med grunneierne for å redusere behovet for ekspropriasjon.

Merknadene fra første gangs offentlig ettersyn, herunder de punktene som ble tatt til følge, inngikk i de reviderte plandokumentene som ble lagt til grunn i den videre planbehandlingen. Tidligere saksframlegg og merknader fulgte saken ved sluttbehandlingen. Ved andre gangs offentlig ettersyn ble nye og gjentatte merknader vurdert. For Sameiet Strandgaten 20 ble det vist til at merknadene i hovedsak var de samme som ved første gangs offentlig ettersyn, hvor ett av fem punkter var tatt til følge. For merknaden om allmenningsrett ble det vist til kommunens registrerte eierforhold og at allmenningsfunksjonen ble ansett ivaretatt i planforslaget. Klager anfører at dette ikke er en tilstrekkelig vurdering av de rettighetene som er påberopt. Rådmannen viser til at spørsmålet om hvorvidt det foreligger en særskilt allmennings-, tilflotts- eller bruksrett, og hvem som eventuelt er berettiget, er et privatrettslig spørsmål som ikke avgjøres gjennom reguleringsplanen.

Planbehandlingen må imidlertid ta stilling til hvordan planforslaget ivaretar de allmenne funksjonene i området. Rådmannen vurderer at dette er gjort ved at det i planforslaget er lagt til rette for at allmenningsfunksjonen skal ivaretas, blant annet gjennom planlagt pir i forlengelsen av allmenningen. Ved gjennomføring av planen vil kommunen søke å avklare spørsmål om disponering av bryggekant og båtplasser gjennom dialog og forhandlinger med grunneierne.

Plan- og bygningsloven § 12-12 første ledd krever at det redegjøres for hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen er vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Rådmannen vurderer at dette er gjort gjennom merknadsbehandlingen og de øvrige saksframleggene i saken. At enkelte merknader er gjentatt ved andre gangs offentlig ettersyn, uten at det er kommet nye opplysninger av betydning, innebærer ikke i seg selv at vurderingen må bli en annen.

Rådmannen vurderer på denne bakgrunn at merknadene er tilstrekkelig behandlet, og at det ikke foreligger brudd på plan- og bygningsloven § 12-12 første ledd.

3. Endringer etter andre gangs offentlig ettersyn uten ny høring

Klager anfører at bystyret ved sluttbehandlingen gjorde endringer i planforslaget som skulle vært lagt ut til nytt offentlig ettersyn. Det vises særlig til redusert bredde på promenaden, nye bestemmelser om innhegning av uteoppholdsareal, endringer i bestemmelsenes § 2.1 og forbud mot rensing av skrog i småbåthavna.

Etter plan- og bygningsloven § 12-10 skal forslag til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Ved sluttbehandlingen må det vurderes konkret om endringer i planforslaget er av en slik karakter at berørte interesser ikke har hatt anledning til å uttale seg, og om det derfor er nødvendig med nytt offentlig ettersyn.

Bredden på promenaden har vært et gjennomgangstema i hele planprosessen. Grunneiere som blir liggende på innsiden av promenaden, og som har uttalt seg om dette, har ønsket en smal promenade, ikke bredere enn tre meter. Reduksjonen av minimumsbredden fra fire til tre meter innebærer derfor større fleksibilitet ved den videre utformingen av promenaden, og vurderes som lite inngripende for grunneierne. Rådmannen vurderer på denne bakgrunn at endringen ikke er av en slik karakter at den utløser krav om nytt offentlig ettersyn.

Grunneiere, deriblant Sameiet Strandgaten 20, har ønsket at det skal kunne settes opp gjerde mellom promenaden og privat uteoppholdsareal. Det ble derfor tatt inn en bestemmelse som åpner for oppføring av gjerder, med krav til estetisk utforming. Bestemmelsen innebærer ikke et krav om at det skal settes opp gjerde. For å sikre at promenaden får et helhetlig preg, ble det samtidig stilt krav om at innhegning skal inngå i en helhetlig detaljplan, jf. bestemmelsenes § 2.1. Rådmannen vurderer at bestemmelsen ikke innebærer en vesentlig endring av planforslaget og at den er lite inngripende for berørte interesser. Det er derfor ikke grunnlag for nytt offentlig ettersyn.

Når det gjelder endringen av bestemmelsenes § 2.1, ble bestemmelsen ved sluttbehandlingen endret slik at kravet om at helhetlig detaljplan også skulle omfatte tiltak innenfor friluftsmål i sjø og vassdrag, ble erstattet med et krav om at innhegning av uteoppholdsareal skal inngå i detaljplanen. Endringen må ses i sammenheng med bestemmelsen som åpner for oppføring av gjerder mellom promenaden og privat uteoppholdsareal. Rådmannen vurderer at endringen gjelder detaljering og gjennomføring av promenaden og ikke innebærer en endring av arealmål eller planens hovedgrep. Ettersom spørsmålet om gjerde mellom promenade og privat uteoppholdsareal allerede var tatt opp av berørte grunneiere, vurderes endringen heller ikke å være av en slik karakter at det var nødvendig med nytt offentlig ettersyn.

Forbudet mot rensing av skrog i småbåthavna er i samsvar med planforslagets forutsetning om at slik aktivitet ikke skal tillates, og bestemmelsen tydeliggjør dette i planbestemmelsene.

Rådmannen vurderer etter dette at endringene som ble gjort ved sluttbehandlingen er mindre justeringer innenfor planforslagets hovedrammer, og at berørte interesser har hatt anledning til å uttale seg om de forholdene endringene gjelder. Det foreligger derfor ikke brudd på kravene til høring og offentlig ettersyn.

4. Konklusjon

Rådmannen vurderer på bakgrunn av det ovennevnte at det ikke foreligger saksbehandlingsfeil ved behandlingen av planforslaget som kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Det foreligger etter rådmannens vurdering derfor ikke grunnlag for å anse bystyrets vedtak som ugyldig etter forvaltningsloven § 41.

Klage fra Jan Petter Kristiansen og Solveig N. Kristiansen

Klagen omfatter to forhold som klagerne mener burde vært tatt inn som rekkefølgebestemmelser: avskjæring av avløpsledning og krav om utbyggingsavtale. Det vises til klagen i sin helhet.

1. Rekkefølgekrav knyttet til avskjæring av avløpsledning

Klagerne ber om at det tas inn en rekkefølgebestemmelse om at gjennomføring av planen ikke kan igangsettes før avløpsledningen er «avskåret» eller lagt om. Det vises til at ledningen under visse omstendigheter medfører luktsjenanse og forurensning i sjøen.

Rådmannen vurderer at et slikt rekkefølgekrav ikke kan knyttes til gjennomføringen av reguleringsplanen. Etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 kan det gis bestemmelser om hvilke tiltak som skal være gjennomført før arealet tas i bruk, og hvilke tiltak som skal være gjennomført før bygge- og anleggstiltak kan settes i verk. Kravet må ha sammenheng med gjennomføringen av planen.

Tiltak i kommunalt ledningsnett som skal hindre at spillvann kommer ut i en overvannsledning, er etter rådmannens vurdering ikke nødvendig for å kunne anlegge promenaden. Det er derfor ikke grunnlag for å fastsette dette som et rekkefølgekrav i reguleringsplanen.

Kommunen planlegger å oppgradere det eldste ledningsstrekket i bykjernen i løpet av 2027, noe som forventes å eliminere det aktuelle utslippet.

2. Rekkefølgekrav knyttet til utbyggingsavtale

Klagerne ber videre om at det inngås utbyggingsavtale mellom grunneierne og kommunen før gjennomføring av reguleringsplanen. De viser blant annet til at eiendommene langs sørsiden av Strandgaten i dag har direkte tilgang til sjøen, og at dette vil endres ved etablering av offentlig promenade.

Etter plan- og bygningsloven § 17-1 er en utbyggingsavtale en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet og gjelder gjennomføring av en kommunal arealplan. Kommunen kan imidlertid ikke fastsette som krav i reguleringsplanen at det skal inngås en utbyggingsavtale.

Rådmannen vurderer derfor at det ikke er grunnlag for å ta inn et slikt rekkefølgekrav i reguleringsbestemmelsene. De privatrettslige forholdene knyttet til gjennomføringen av promenaden må avklares før tiltak kan gjennomføres på en måte som krever samtykke eller rettighet fra berørte grunneiere.

3. Konklusjon

Rådmannen vurderer at klagen ikke inneholder opplysninger som gir grunnlag for å endre bystyrets vedtak av 18.06.2026.

Konklusjon

Rådmannen vurderer samlet at det ikke foreligger opplysninger eller forhold i klagen som gir grunnlag for å endre bystyrets vedtak av 18.06.2026. Rådmannen anbefaler derfor å ikke ta klagen til følge, og at saken oversendes Statsforvalteren i Agder som klageinstans for videre behandling.