

Flekkefjord kommune
Kirkegaten 50
4400 FLEKKEFJORD

Oslo, 4. august 2026
Vår ref.: 74683.169060
Ansvarlig advokat: Bjørn Stordrange

Kun sendt per e-post til: post@flekkefjord.kommune.no

Klage til Statsforvalteren i Agder over Flekkefjord bystyres vedtak av 18. juni 2026 om detaljregulering for Tollbodbrygga – Eschebrygga (PlanID 4207 202207)

1 INNLEDNING

Det vises til Flekkefjord bystyres vedtak av 18. juni 2026 om detaljregulering for Tollbodbrygga - Eschebrygga (PlanID 4207 202207) («**vedtaket**»).

Vedtaket påklages i henhold til plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-12 tredje ledd. Ved beregning av klagefrist gjelder forvaltningsloven (fvl.), jf. pbl. § 1-9. Hovedregelen er at fristen løper fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til parten, jf. fvl. § 29 første ledd. For reguleringsplanvedtak skal registrerte grunneiere og festere som blir direkte berørt, underrettes særskilt ved brev, jf. pbl. § 12-12 fjerde ledd.

Reguleringsvedtaket ble kunngjort 28. juli.

Klagen fremsettes for Flekkefjord kommune i henhold til fvl. § 32 bokstav a.

Vedtaket påklages på vegne av Th Bakken & Co. AS («**klager**»), som er direkte berørt av planen som deleier i sameiet Strandgaten 16 (gnr. 203 bnr. 1461). Kravet om rettslig klageinteresse er oppfylt, jf. fvl. § 28 første ledd.

Det anføres at vedtaket er ugyldig på grunn av prosessuelle feil som kan ha innvirket på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41 og HR-2017-2247-A (Reinøya) avsnitt 91 mv. Det nedlegges derfor påstand om at vedtaket oppheves og sendes tilbake til kommunen for ny behandling.

2 SAKENS FAKTISKE SIDE

Flekkefjord kommune engasjerte Trollvegg AS til å utarbeide forslag til detaljregulering for en offentlig kaipromenade mellom Tollbodbrygga og Eschebrygga i Flekkefjord sentrum (ca. 6 300 m²). Planen legger til rette for en offentlig promenade langs kystlinjen, med småbåthavn, pir i forlengelsen av Hidragaten Allmenning, og uteoppholdsareal for tilgrensende eiendommer — herunder klagers eiendom i Strandgaten 16 (gnr. 203 bnr. 1461). Promenaden er foreslått anlagt over sjøareal utenfor eiendommene, ikke nærmere bygningsfasadene enn fire meter. Reguleringsplan for området ble vedtatt i september 1993 og åpnet for en gangvei mot Byfjorden, en forbindelse videreført i kommunedelplaner vedtatt i 1999 og 2020.

Planarbeidet ble varslet oppstartet 11. august 2022. Planforslaget datert 25. september 2023 lå til første offentlige ettersyn fra 18. oktober til 8. desember 2023 (14 merknader). Advokatfirmaet Andersen & Snørthammer meddelte på vegne av grunneierne at omforente løsninger var avgjørende for å unngå ekspropriasjon. Agder fylkeskommune opplyste 8. november 2023 at kulturminne id 134310 frigis uten vilkår.

Etter første ettersyn bearbeidet kommunen planforslaget, blant annet med innføring av småbåthavn og justert uteoppholdsareal. Et revidert forslag datert 2. februar 2026 ble lagt ut til andre gangs offentlig ettersyn i perioden 10. mars til 24. april 2026 (åtte merknader). Roy Nilsen anførte at allmenningsretten til sjøallmenningen i Hidragaten ikke kan fjernes; kommunen svarte at den ifølge matrikkelen er eier og at funksjonen «anses godt ivaretatt». Sameiet Strandgaten 20 konstaterte at tidligere innspill ikke var hensyntatt. Statsforvalteren opplyste at tilstandsklassen for vannforekomsten Tjørsvågbukta er dårlig. Agder fylkeskommune hadde merknader om estetikk og nivåforskjeller. Statens vegvesen og Fiskeridirektoratet hadde ingen merknader.

Det tredje saksframlegget ble behandlet i utvalg for samfunn 16. juni 2026 og i bystyret 18. juni 2026. Rådmannens innstilling gikk ut på at planforslaget skulle vedtas under forutsetning av seks endringer, herunder redusert promenadebredde, bestemmelser om innhegning, forbud mot skrogrensing, og ny ordlyd til § 7.1 om kulturminne. Bystyret vedtok innstillingen.

3 SAKENS RETTSLIGE SIDE

3.1 Innledning om sakens rettslige side

For at et forvaltningsvedtak skal kjennes ugyldig må vedtaket være beheftet med en materiell, prosessuell eller personell feil. I tillegg stilles det krav om at feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41 og Reinøya-dommen avsnitt 91 mv.

Det anføres at vedtaket er beheftet med prosessuelle feil, ettersom kommunen har brutt sin utredningsplikt etter fvl. § 17 første ledd og plan- og bygningslovens krav til saksbehandling. Kommunens saksbehandling er preget av at et konkret og gjennomførbart alternativ ikke er synliggjort for beslutningstakerne, at innkomne merknader fra berørte grunneiere er behandlet summarisk eller ikke løftet frem i vedtakssaken, og at planen er vedtatt med endringer etter andre gangs offentlig ettersyn uten ny høring. Feilene kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41, idet det er en reell mulighet for at bystyret ville truffet en annen avgjørelse dersom saksframlegget hadde presentert et fullstendig og balansert beslutningsgrunnlag.

3.2 Om utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 første ledd

Forvaltningsloven § 17 første ledd første punktum lyder slik:

«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig for vedtak treffes».

Ordlyden i bestemmelsen tilsier i utgangspunktet at utredningsplikten er streng. Rettspraksis mht. utredningsplikten er relativ – den er avhengig av sakens karakter og hva som er de relevante spørsmålene i saken, jf. HR-2017-2376-A avsnitt 36. Det er sentralt å sikre at man har «skaffe[t] til veie alt det materiale av faktisk og rettslig art som er nødvendig for sakens avgjørelse», jf. NUT 1958: 3 side 161.

Den aktuelle saken gjelder vedtak om detaljregulering til en offentlig kaipromenade. Vedtaket vil ramme mange, samt gripe inn i eksisterende private rettigheter, herunder både privat eiendom og allmenningsrettigheter. Det bør av den grunn stilles skjerpede krav til prosessen med hensyn til å sikre at de berørte partene blir hørt og at deres innspill blir underlagt en reell vurdering – uten at det bare er tale om ren formalisme. At kravet til sakens opplysning er strengt ved arbeidet med reguleringsplaner, underbygges av at man har flere bestemmelser i plan- og bygningsloven som stiller særskilte krav til sakens opplysning, herunder krav til hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt, jf. pbl. § 12-12 første ledd andre punktum.

I det videre vil det foretas en gjennomgang av de forhold som medfører at Flekkefjord kommune har begått saksbehandlingsfeil i relasjon til vedtaket, og hvilke virkninger de aktuelle feilene må ha.

3.3 Kommunens saksbehandlingsfeil

3.3.1 Manglende alternativvurdering

Utredningsplikten i fvl. § 17 første ledd innebærer et krav om at kommunen må synliggjøre for beslutningstakerne at det finnes reelle og gjennomførbare alternativer til den foreslåtte løsningen, særlig når det vedtatte alternativet griper inn i eksisterende private rettigheter. Pbl. § 12-12 første ledd underbygger dette ved å kreve at det av saksframlegget skal fremgå hvordan konsekvensene av planen har vært vurdert, og pbl. § 1-9 fjerde ledd gir enhver rett til å gjøre seg kjent med alternative utkast til planer.

Det forelå et konkret alternativ utarbeidet av arkitektene Kristiansen og Selmer Olsen i samarbeid med advokat Snerthammer på vegne av grunneierne. Alternativet innebar en gangvei anlagt lenger ute i sjøen, med båtplasser på begge sider, som ikke ville gripe inn i grunneiernes privatrettslige rettigheter og dermed ikke utløse krav om ekspropriasjon. Formålet var å skåne grunneiernes eiendommer samtidig som området ble vitalisert, og forslaget ville etter grunneiernes vurdering vært rimeligere enn kommunens plan.

Alternativet var et fellesforslag som samtlige grunneiere langs Strandgaten stod bak, og som ble fremmet gjennom felles advokat. Grunneierne delte i fellesskap kostnadene til advokat Snerthammer, noe som kan dokumenteres. Prosessen ble ledet av Snerthammer og kulminerte i et møte i Rådhuset der også kommunens konsulent, Trollvegg AS, var til stede. Etter dette møtet stoppet dialogen opp. Rådmannen avviste så alternativet i en telefonsamtale med klager ca. ett år før vedtaket ble fattet.

Til tross for at kommunen således hadde konkret kunnskap om alternativet, er det verken omtalt i saksframlegget eller i noen av vedleggene som fulgte vedtakssaken. Saksdokumentene inneholder riktignok grunneiernes merknader om bredde og utforming innenfor kommunens eget planforslag, men det selvstendige alternativet - en gangvei anlagt lenger ute med båtplasser på begge sider - er ikke presentert som et alternativt planforslag for bystyret. Saksframlegget fremstiller dermed den vedtatte løsningen som den eneste aktuelle, uten noen redegjørelse for at det forelå en alternativ plan som ville ivareta formålet om en gjennomgående gangforbindelse uten å gripe inn i private rettigheter. Det er særlig påfallende at den opprinnelige reguleringsplanen fra 1993 nettopp åpnet for en gangvei - ikke en bred promenade - og at kommunedelplanens formål dermed kunne vært oppfylt også med et mindre inngripende tiltak. Bystyret stemte nærmest enstemmig for innstillingen uten å være gjort kjent med dette alternativet.

Kravet om at feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold er ikke strengt; det er tilstrekkelig med «en ikke helt fjerntliggende mulighet» for at feilen har fått betydning for vedtaket, jf. Reinøya-dommen avsnitt 95 og 97. Det er en reell mulighet for at bystyret - dersom det hadde blitt presentert et alternativ

som oppfyller kommunedelplanens formål om gangforbindelse langs sjøen uten å utløse ekspropriasjon og konflikter med grunneiere - ville foretrukket dette, eller i det minste krevd ytterligere utredning før vedtak ble fattet. Det er dermed tale om en saksbehandlingsfeil som kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41. Feilen må medføre at vedtaket kjennes ugyldig.

3.3.2 *Mangelfull behandling av innkomne merknader*

I forlengelsen av det ovennevnte, pålegger pbl. § 12-12 første ledd andre punktum kommunen å redegjøre i saksframlegget for hvordan innkomne uttalelser har vært vurdert og hvilken betydning de er tillagt. Bestemmelsen forutsetter en reell og substansiell behandling av merknadene — ikke bare en formell registrering.

Det endelige saksframlegget gjengir og kommenterer bare de åtte merknadene som kom inn under andre gangs offentlig ettersyn. Merknader fra første ettersyn ble riktignok behandlet i andre gangs saksframlegg, som lå vedlagt vedtakssaken. Kommunens kommentarer til advokatfirmaet Andersen & Snerthammers merknad, hvor det ble signalisert at omforente løsninger var avgjørende for å unngå ekspropriasjon, reist spørsmål om tilflottsrett, og påpekt at planforslaget tilsidesatte kommunedelplanen, gikk imidlertid i hovedsak ut på at privatrettslige forhold «inngår ikke som en del av detaljreguleringen» og at slike rettigheter «må avklares» før gjennomføring. Det endelige saksframlegget drøfter ikke om disse forholdene faktisk ble avklart i mellomtiden, og synliggjør ikke for bystyret at grunneierne - gjennom sin advokat - hadde varslet at planen kunne utløse ekspropriasjon. Denne risikoen er begravd i et vedlegg, ikke løftet frem i det dokumentet bystyret faktisk behandlet.

Klager var blant grunneierne som stod bak merknaden fra advokat Snerthammer. På det tidspunktet var ikke sameiet Strandgaten 16 stiftet, og eiendommen inngikk i Th. Bakken & Co, som var blant grunneierne som i fellesskap fremmet innspillene gjennom felles advokat. Klagers interesser var dermed direkte representert i merknaden, og den mangelfulle behandlingen av denne rammer klageren like fullt som de øvrige grunneierne.

Også behandlingen av merknadene fra andre gangs offentlig ettersyn er mangelfull. Roy Nilsens merknad om at allmenningsretten til sjøallmenningen i Hidragaten ikke kan fjernes, ble besvart med «tas til orientering» og et udokumentert utsagn om at kommunen ifølge matrikkelen er eier. Merknaden reiste et konkret og substansielt rettsspørsmål om eiendomsretten til allmenningen og de berettigedes rettigheter. En slik merknad krever en reell vurdering, ikke en ren konstatering. At kommunen besvarer innvendingen med å vise til matrikkelregistreringen - uten å dokumentere det underliggende eiendomsforholdet eller drøfte allmenningsrettens karakter - tilfredsstiller ikke kravet til vurdering etter pbl. § 12-12. Det samme gjelder konstateringen om at funksjonen til sjøallmenningen «anses [...] godt ivaretatt i planforslaget».

Hvordan interessene i f.eks. tilflott, skal være ivaretatt, beskrives ikke.

Sameiet Strandgaten 20 konstaterte under andre gangs offentlig ettersyn at deres tidligere innspill ikke var hensyntatt og at de ikke hadde blitt involvert i møter med kommunen. Kommunens svar var at merknadene var de samme som under første ettersyn og at det derfor ikke forelå nye opplysninger som ga grunnlag for å endre innstillingen. En slik begrunnelse er problematisk: at merknadene er de samme, betyr nettopp at de underliggende innvendingene ikke er løst. Pbl. § 12-12 krever at kommunen redegjør for hvordan merknadene er vurdert og hvilken betydning de er tillagt — ikke bare konstaterer at de er gjentakelser av tidligere merknader.

Samlet sett tegner dette et bilde av en saksbehandling der sentrale innvendinger fra berørte grunneiere enten er utelatt fra vedtakssaken eller besvart uten reell drøftelse. Det foreligger dermed et brudd på kravet om at saken skal være «så godt opplyst som mulig», jf. fvl. § 17 første ledd. Det er en reell mulighet for at bystyret ville vurdert saken annerledes dersom det hadde blitt presentert et saksframlegg som synliggjorde grunneiernes motforestillinger, risikoen for ekspropriasjon, og de uavklarte rettsspørsmålene knyttet til allmenning retten. Feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41. Feilen må medføre at vedtaket kjennes ugyldig.

3.3.3 *Endringer etter andre gangs offentlig ettersyn uten ny høring*

Etter første offentlige ettersyn høsten 2023 ble planforslaget bearbeidet med blant annet innføring av småbåthavn og justert uteoppholdsareal. Kommunen vurderte selv at disse endringene var av en slik art at det utløste behov for nytt offentlig ettersyn, og planforslaget ble lagt ut på nytt våren 2026. Kommunen la med dette til grunn at endringer av en viss betydning krever ny høring.

Etter andre gangs offentlig ettersyn foreslo kommunen ytterligere endringer i planen som forutsetning for vedtaket: areal avsatt til promenade i plankartet reduseres med én meter i bredden, minimumsbredden reduseres fra fire til tre meter, det innføres nye bestemmelser om innhegning av uteoppholdsareal med detaljerte krav til gjerdetype, høyde, farge og materialbruk, bestemmelsenes § 2.1 revideres med ny ordlyd om helhetlig detaljplan inkludert innhegning, og det innføres forbud mot rensing av skrog i småbåthavna. Disse endringene ble vedtatt uten at planforslaget ble lagt ut til nytt offentlig ettersyn.

Plan- og bygningsloven § 12-14 første ledd fastslår at for endring av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan. Pbl. § 12-10 krever at planforslag sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Endringene etter andre gangs offentlig ettersyn var av en slik karakter at de utløste krav om ny høring. Kommunen har heller ikke begrunnet hvorfor disse endringene kunne vedtas uten nytt ettersyn, når endringene etter første ettersyn ble ansett å utløse nettopp et slikt krav. Endringene er ikke ubetydelige: reduksjonen av promenadebredden påvirker arealfordelingen mellom offentlig og privat bruk, de nye bestemmelsene om innhegning innfører et helt nytt reguleringselement som ikke var del av planforslaget som lå til ettersyn, og revisjonen av § 2.1 endrer innholdet i rekkefølgebestemmelsen. Berørte grunneiere og andre har ikke fått anledning til å uttale seg om disse endringene før vedtaket ble fattet.

Kommunen har dermed brutt høringsplikten ved å vedta endringene uten nytt offentlig ettersyn. Feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41, idet det er en reell mulighet for at nytt ettersyn ville frembrakt merknader som hadde påvirket vedtakets utforming. Feilen må føre til at vedtaket er ugyldig.

4 PÅSTAND

På bakgrunn av det ovennevnte nedlegges følgende

påstand:

1. Flekkefjord bystyres vedtak av 18. juni 2026 om detaljregulering for Tollbodbygga – Eschebygga (PlanID 4207 202207) oppheves og sendes tilbake til kommunen for ny behandling.

Med vennlig hilsen
SANDS Advokatfirma AS



Bjørn Stordrange

Partner | Advokat | dr.juris

bjorn.stordrange@sands.no