



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato:

01.09.2025

Vår ref:

2025/35841

Deres dato:

22.08.2025

Deres ref:

2024/2141

NESBYEN KOMMUNE

Alfarvegen 117

3540 NESBYEN

Saksbehandler, innvalgstelefon

Karin Sand Oftedal, 69 24 70 00

Vedtak i klagesak - endring av reguleringsplan - Nesbyen kommune - 56/1004 - 56/1005 - 56/1006 - Søre Bøgahaugen - planID 01200505

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av klagesak 22.08.2025.

Vi har behandlet saken og vår konklusjon er:

Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak 29.04.2025. Klagen har ikke ført frem.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder endring av detaljreguleringsplan for Søre Bøgahaugen, planID 01200505, i Nesbyen kommune. Detaljreguleringsplanen ble vedtatt 28.06.2005, og legger til rette for fritidsbebyggelse. Hensikten med reguleringsendringen er å utvide regulert formål for fritidsbebyggelse for eiendommene gnr. 56 bnr. 1004, 1005 og 1006. Endringen ønskes på bakgrunn av at det allerede er laget fyllinger på tomtene som strekker seg på utsiden av eiendommene.

Planforslaget ble sendt på høring til Statsforvalterens Klima- og miljøvernavdeling og berørte grunneiere den 12.12.2024, jf. plan- og bygningsloven § 12-14 tredje ledd. Kommunen mottok uttalelse fra Statsforvalteren i brev 17.01.2025, og fra CMS Kluge Advokatfirma AS på vegne av Toril og Mark Ivin i brev 15.01.2025.

Hovedutvalg for plan og utvikling vedtok planendringen i møte 29.04.2025. Planvedtaket lyder:

«I henhold til plan- og bygningsloven § 12-14 gjøres det endring i reguleringsplan. Reguleringsformål «fritidsbebyggelse» utvides ut for eiendommer gnr. 56 bnr. 1004, 1005 og 1006 i samsvar med søknaden og som vist i figur 4.»

E-postadresse:
sfospost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Pb 325
1502 Moss

Besøksadresse:
Moss: Vogts gate 17
Drammen: Dr. Hansteinsgate 9
Oslo: Stensberggata 27

Telefon: 69 24 70 00
www.statsforvalteren.no/os
Org.nr. 974 761 319



Mark Ivin, eier av tilgrensende eiendommer gnr. 56 bnr. 969 og 1003, klaget på vedtaket i brev 01.06.2025. Klager opplyser om at han mottok planvedtaket 13.05.2025 direkte fra Nesbyen kommune. Klagen er dermed fremsatt innen klagefristen. Klager viser i hovedsak til:

- Bakgrunnen for klagen er de hensyn som ligger til grunn for kommunens ulovlighetsoppfølging på gnr. 56 bnr. 1004-1005 som har foregått siden september 2022.
- Ulovlighetsoppfølgingen har ikke medført at den ulovlige fyllingen er fullstendig tilbakestillt, til tross for at kommunen og Statsforvalteren har konkludert med at tiltaket er i strid med plan- og bygningsloven, gjeldende reguleringsplan og eiendommens igangsettingstillatelse.
- Det er i allmennhetens interesse å få vurdert om planendningsinstituttet er benyttet for å reversere kommunens og Statsforvalterens tidligere vedtak, og på den måte legalisere et ulovlig tiltak.

Hovedutvalg for plan og utvikling tok enstemmig ikke klagen til følge i møte 19.08.2025. Kommunen oversendte deretter saken til Statsforvalteren i brev 22.08.2025. I oversendelsesbrevet går det frem at kommunen har besluttet å gi utsatt iverksettelse av vedtaket 29.04.2025, jf. forvaltningsloven § 42.

Statsforvalteren forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat.

Statsforvalteren som klageinstans i plansaker

Statsforvalteren er klageinstans for vedtak om reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Myndigheten er delegert fra Kommunal- og distriktsdepartementet, jf. plan- og bygningsloven § 1-9. Vår myndighet som klageinstans følger av forvaltningsloven § 34.

Kommunestyret er planmyndighet. Det er kommunen som avgjør hvilke områder som skal med i reguleringsplanen og arealdisponeringen i planområdet. En vedtatt reguleringsplan er en politisk beslutning, der kommunestyret har avveid ulike planhensyn og interesser.

Som klageinstans skal vi legge stor vekt på det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Ettersom kommunens vurderinger og vektning av ulike planhensyn og interesser vil være utøvelse av kommunens frie skjønn, skal det i utgangspunktet mye til for å sette disse vurderingene til side.

Statsforvalteren har også begrenset myndighet til å endre en plan i klagebehandlingen. Dersom Statsforvalteren mener det bør gjøres endringer, og kommunen er uenig i dette, må saken sendes til departementet for avgjørelse. Mer informasjon om vår myndighet som klageinstans står i reguleringsplanveilederen av 10.09.2018, rundskriv T-2/09 og T-8/86 og brev 16.01.2004 fra departementet.

Statsforvalteren ser slik på saken

Detaljreguleringsplanen for Søre Bøgahaugen legger til rette for oppføring av fritidsbebyggelse.

Den omsøkte reguleringsendringen har sin bakgrunn i ulovlighetsoppfølging på eiendommene gnr. 56 bnr. 1004, 1005 og 1006. I forbindelse med oppføring av fritidsbolig ble det foretatt en terrengoppfylling ut over tomtegrensene. Fyllingen ble laget uten å søke, og lagt delvis utenfor areal regulert til fritidsbebyggelse. Fyllingen strakk seg videre utenfor tiltakshavers eiendommer, og kom delvis ut på myrlendt areal.



Bilde tatt på kommunens befaring 21.10.2022 på gnr. 56 bnr. 1004. Målestangen viser tomtegrensen.

Søknad om endring av gitt tillatelse ble avslått av kommunen i vedtak 22.12.2022. Kommunen fattet deretter pålegg om retting og ileggelse av tvangsmulkt i vedtak 24.03.2023. Grunneier søkte også om dispensasjon fra reguleringsformål, noe kommunen avsto i vedtak 24.03.2023. Samtlige av vedtakene ble opprettholdt av Statsforvalteren i vedtak 18.10.2023 i sak 2023/19624.

Tiltakshaver gjennomførte deretter retting ved å fjerne 70-80 cm masse av terrengfyllingen. Fyllingen ble imidlertid ikke trukket inn fra tomtegrensen til gnr. 56 bnr. 1004. Bakgrunnen for dette er beliggende infrastruktur i grunnen (vann, avløp, høyspent og lavspent) som ble fylt over før tiltakshaver startet byggearbeidet.

Reguleringsendringen innebærer å utvide tomtegrensene på tomtene gnr. 56 bnr. 1004, 1005 og 1006 slik at fyllingen ligger innenfor tomtegrensene. Endringen omfatter også utvidelse av reguleringsformålet «bebyggelse og anlegg – fritidsbebyggelse». Arealet som ønskes innlemmet i reguleringsformålet er regulert til «Landbruksområde, område for jord- og skogbruk» i reguleringsplan for Søre Bøgahaugen.



Omsøkt utvidelse av reguleringsformålet «bebyggelse og anlegg – fritidsbebyggelse».



Vurdering av klagen

Klagen fra Mark Ivin går i hovedsak ut på at reguleringsendringen vil innebære at kommunens ulovlighetsoppfølging, og de vedtakene som er truffet i den forbindelse, vil bli satt til side. Slik klager ser det, vil det være feil å bruke planendningsinstituttet til å legalisere et ulovlig tiltak fremfor å opprettholde vedtaket om retting.

I administrasjonens saksframlegg til hovedutvalget vurderes klagen på følgende måte:

«Etter kommunens avslag av klage på pålegg om retting og illeggelse av tvangsmulkt foretok grunneier gnr. 56/1004 og 1005 retting. Det er fjernet 70-80 cm masse. Brødrene Rodegård AS foretok ny innmåling 24.09.2024. Kommunen foretok befarings i området den 24.10.2024. Det er fjernet mye masse. Fyllingen er gjort mye slakkere. Fyllingen som ble lagt på av utførende entreprenør er nå fjernet og topp fylling er i tråd med situasjonsplanen. Fyllingen som gjenstår over tomtegrensen, er beliggende på grunneier Lars Vestheim sin eiendom.

Kommunen har vurdert, at ytterligere fjerning av masser er noe problematisk på grunn av et er beliggende infrastruktur (vann, avløp, høyspent og lavspent) på grunnen. Mesteparten av massene som er igjen lå der før tiltak på tomtene gnr. 56 bnr. 1004-1006. Massene som ligger over høyspent og lavspent kan ikke fjernes ytterligere uten detaljkartlegging av beliggende infrastruktur.

Selv om kommunen ga ikke dispensasjon fra plan for anlagt fylling, kan kommunen foreta en ny vurdering etter at mesteparten av tilført masse ble fjernet. Det er dessuten annet lov hjemmel for dispensasjon enn planendring. Dispensasjon er et unntak fra plan. Kommunen kan gi dispensasjon når vilkår i plan og bygningslovens §19-2 er oppfylt. En dispensasjon endrer ikke plan permanent, men gis for et konkret tiltak. I dette tilfelle ble det søkt om dispensasjon for fylling utført utenfor areal som har byggeformål. Etter at grunneier gnr. 56/1004-1005 fjernet store deler av fyllingen, ble det på bakgrunn av kommunens anbefaling søkt om planendring for å hefte for gjenstående del av fyllingen utenfor tomtegrense gnr. 56/1004-1005. Fordel med planendring versus dispensasjon er at plan blir endret permanent.

Kommunen som planmyndighet kan foreta en planendring når det er grunner for det. Plan og bygningslovens §12-14 åpner for mindre planendringer etter forenklet prosedyre. Loven stiller 3 vilkår for at en endring skal kunne behandles etter forenklet prosedyre:

- endringen i liten grad påvirker gjennomføringen av planen for øvrig
- endringen går ikke utover hoveddrammene i planen
- endringen berører ikke hensynet til viktige natur- og friluftsområder

Kommunen har vurdert og funnet ut at alle 3 vilkårene for omsøkt utvidelse av formål «fritidsbebyggelse» i samsvar med søknaden er oppfylt.

Kommunen vurderer at det er ikke mulig å gjøre noe mer for å bevare naturen uten at det gjøres nye unødvendige inngrep. Etter siste retting av fyllingen, har fyllingen akseptabel estetisk utforming.

Det gjøres endring i reguleringsplan Bøgaset i samsvar med søknaden. Endringen vil åpne bl. an. at sak om ulovlighetsoppfølging kan avsluttes.»

Statsforvalteren er enig med kommunen i at vedtakene som er fattet i forbindelse med ulovlighetsoppfølgingen ikke er til hinder for at kommunen senere vedtar en planendring. Kommunen kan med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-14 treffe vedtak om endring av



reguleringsplan når endringen «i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder».

Deler av terrengfyllingen er fjernet, og kommunen vurderer at ytterligere fjerning av masser er noe problematisk på grunn av beliggende infrastruktur. Når det gjelder naturverdiene i området (myr), vurderer kommunen at det ikke er mulig å gjøre noe mer for å bevare naturen uten at det gjøres nye unødvendige inngrep. Statsforvalterens klima- og miljøvernnavdeling har på denne bakgrunn kommet til at planendringen kan aksepteres i sin uttalelse 17.01.2025. Vi legger derfor til grunn at planendringen ikke berører viktige natur- og friluftsområder.

Etter en gjennomgang av sakens dokumenter, mener vi at vedtaket og klagebehandlingen viser at kommunen har lagt vekt på saklige og relevante hensyn som kan forankres i de hensyn plan- og bygningsloven skal ivareta. Reguleringsendringen vil utvide arealet regulert til fritidsbebyggelse noe, på bekostning av arealet regulert til område for jord- og skogbruk. Det er vurdert at dette ikke gir nevneverdige konsekvenser for naturverdiene.

Etter forvaltningsloven § 34 andre ledd skal Statsforvalteren legge stor vekt på det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Kommunens skjønnsutøvelse anses som forsvarlig, og det foreligger ikke forhold i saken som tilsier tilsidesettelse av det kommunale selvstyret.

Statsforvalteren kan ikke se at det foreligger feil ved kommunens saksbehandling. Klagers anførsler kan etter dette ikke føre frem.

Oppsummering

Statsforvalteren har kommet til at planforslaget er tilfredsstillende opplyst og at vi har tilstrekkelig grunnlag til å fatte en avgjørelse.

Etter Statsforvalterens oppfatning har kommunen foretatt en tilfredsstillende vurdering av de ulike hensyn som er kommet frem gjennom utarbeidelsen av planen. Vi understreker at arealdisponering beror på et lokalpolitisk skjønn, som klageinstansen skal være varsom med å overprøve, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje setning.

Vi kan heller ikke se at det foreligger saksbehandlingsfeil som tilsier at planvedtaket er ugyldig. Etter dette blir Hovedutvalg for plan og utvikling sitt vedtak opprettholdt.

Konklusjon

Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak av 29.04.2025. Klagen har ikke ført frem.

Vedtaket er endelig og kan ikke klages på, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Odd Meldal
seksjonssjef
Juridisk avdeling

Karin Sand Oftedal
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

Mark Ivin
Lars Vestheim

Nedre Dyrhusbakken 3
Knutsborg 84

1390
Se-245 45

Vollen
Staffanstorp