



GÅLÅLIA HYTTEEIERFORENING

Postboks 2024 Ryen

0615 OSLO

Att. Amund W. Skou

Saksbehandler, innvalgstelefon

Sondre Brynjulvsrud Bakke, 62 55 10 86

## Klageavgjørelse - klage over pålegg om revegetering - Sør-Fron kommune

Vi viser til oversendelse av klagesak fra Sør-Fron kommune i brev datert 27. oktober 2021, journalført her 16. november s.å.

### Saken gjelder

Saken forutsettes kjent for partene i saken, og vi gir derfor kun et kortfattet sammendrag.

Høsten 2017 ble et område på Gålå i Sør-Fron kommune, snauhogget for skog. I reguleringsplanen for området er arealet regulert til skitrek og det er bestemt et forbud mot avvirking av skogen inntil realisering av skitraseen.

Landbrukskontoret i kommunen ble informert om hogsten og i løpet av 2018 var skogbruksrådgiver på befaring og anbefalte revegetering av gran og furu.

Tinde Hytter AS tok på seg ansvaret for hogsten og i løpet av 2019 ryddet de området for kvist og slettet kjørespor, så godt det lot seg gjøre.

Den 24. juli 2020 fattet kommunen vedtak med pålegg om revegetering rettet mot Tinde Hytter. Med vedtaket fulgte det en planteplan som skulle imøtekomme flere interesser i området. Vedtaket innebar planting av totalt seksti trær (30 gran, 20 bjørk og 10 furu).

På vegne av Tinde Hytter påklaget Tinde Utvikling AS kommunens pålegg den 13. august 2020. Av klagen fremkommer det at de har fått tilbakemelding fra flere hytteeiere i området som ikke ønsker at området revegeteres.

Kommunen gjennomførte en befaring av området den 1. oktober 2020, med bl.a. representanter fra Tinde og Gålålia Hytteeierforening.

Først i vedtak datert 24. juni 2021 behandler kommunen klagen fra Tinde Utvikling, og tar den delvis til følge og reduserer pålegget om planting fra seksti til minimum ti trær.



Gålålia Hytteeierforening ved styreleder Amund W. Skou, påklaget endringsvedtaket i brev datert 13. juli 2021. Foreningen motsetter seg reduksjonen og påpeker at revegetering av seksti trær bør være et minimum. De kritiserer for øvrig kommunens saksbehandling og manglende fremdrift i saken.

Sør-Fron kommune behandlet klagen i brev 27. oktober 2021, men tok den ikke til følge.

### **Formelle forhold og Statsforvalterens kompetanse**

Statsforvalteren er gitt myndighet til å behandle klager etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9. For behandling av klager etter pbl. § 1-9, gjelder reglene i forvaltningsloven (fvl.), så langt ikke annet er bestemt.

Statsforvalteren kan overprøve alle sider av saken, men skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det *frie skjønn*, jf. fvl. § 34.

### **Rettslig klageinteresse**

Vi registrerer at kommunen legger til grunn at Gålålia Hytteeierforening er *part* i saken, og at de derfor har rettslig klageinteresse, men likevel uten å diskutere partsbegrepet.

Statsforvalteren er ikke uten videre enige i kommunens konklusjon når det gjelder foreningens partstatus i forvaltningslovens forstand.<sup>1</sup> Plan- og bygningslovens system om ulovlighetsoppfølging etter kap. 32 bygger på premisset om at det ikke skaper rettigheter (og/eller plikter) for andre enn overtrederen. Ulovlighetsoppfølging er med andre ord i utgangspunktet et forhold mellom overtrederen og kommunen.<sup>2</sup>

Kommunens vedtak med pålegg om revegetering verken retter seg mot eller danner noen plikter overfor hytteeierforeningen. Med dette som utgangspunkt, kan Statsforvalteren vanskelig se at hytteeierforeningen faller inn under partsbegrepet i forvaltningsloven.

Selv om hytteforeningen ikke er part i saken, betyr ikke det at de er avskåret fra å klage på kommunens vedtak. Hvorvidt de har klagerett beror på en vurdering av om foreningen har *rettslig klageinteresse* i saken, jf. fvl. § 28 første ledd.

Uttrykket «rettslig klageinteresse» antyder at det kreves en viss faktisk og saklig tilknytning til saken. Ved å knytte klageretten til uttrykket «rettslig klageinteresse» ønsker lovgiver blant annet å åpne for at en organisasjon eller forening kan ha klagerett selv om et vedtak ikke direkte gjelder organisasjonen. Likevel må man anta at en forening bare vil ha klagerett hvor saken berører interessene til en større del av medlemmene. Selv om det enkelte medlems interesse skulle være nokså liten og ikke gi vedkommende klagerett selv, vil det på den annen side være naturlig at foreninger har klagerett dersom saken har en viss interesse for alle eller for de fleste medlemmene, og ligger innenfor det området hvor foreningen etter sitt formål og sine oppgaver ellers har interesse.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e.

<sup>2</sup> Se bl.a. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 352 og Sivilombudets uttalelse 28. februar 2019 (2018/4398).

<sup>3</sup> Sml. tvisteloven § 1-4 nr. 1 som gir organisasjoner søksmålsrett om «forhold som det ligger innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde å ivareta».



Spørsmålet om rettslig klageinteresse i denne saken må - på samme måte som løsningen av spørsmålet om søksmålsinteresse etter tvisteloven - løses ut fra en helhetsvurdering. Spørsmålet er derfor om kommunens vedtak om revegetering berører hytteeierforeningen på en slik måte at det er «rimelig og naturlig at de får adgang til å klage».<sup>4</sup> I en slik vurdering vil særlig foreningens formål, representativitet og klagegjensstanden stå sentralt.

Ut fra nøkkelopplysninger i Enhetsregisteret fremgår det at formålet med hytteeierforeningen er «forvaltning og drift av Gålålia hytteområde». Det er her nærliggende å tenke at også skjøtsel av omkringliggende vegetasjon er en naturlig del av foreningens virksomhet. Av saksdokumentene fremkommer det at nettopp tynning av skogen har vært en av oppgavene til hytteeierforeningen. Dette taler for at foreningen har en interesse i å klage på kommunens vedtak.

Statsforvalteren kontaktet saksbehandler i Sør-Fron kommune for en nærmere gjennomgang av saken, og i samtalen beskrives det regulerte hytteområdet som godt ivaretatt når det gjelder det å bevare mest mulig av den naturlige vegetasjonen i feltet. Den opprinnelige vegetasjonen hadde således ikke bare en praktisk funksjon som skjerming mot vær og vind, men var også av mer estetisk karakter knyttet til opplevelsen av det omkringliggende fjellandskapet. Ettersom hytteeierforeningens formål er å ivareta medlemmenes interesser som hytteeiere, taler ovennevnte også for at foreningen har en interesse i å få prøvd kommunens vedtak.

På den annen side ligger det åpenbare i at foreningen ikke kan sies å ha noen interesse i å få prøvd pålegget som sådan. Dette er, som nevnt, i utgangspunktet et forhold mellom overtrederen og kommunen. Likevel er det rimelig å anta at foreningen har en interesse i hva som blir utfallet av et pålegg om revegetering.

Ut ifra en helhetsvurdering har vi, under noe tvil, kommet til at Gålålia Hytteeierforening har rettslig klageinteresse i denne saken, jf. fvl. § 28 første ledd. Deres klage er for øvrig fremmet innen klagefristen, jf. fvl. §§ 29 og 30.

### **Statsforvalterens vurdering av saken**

Utgangspunktet er at forvaltningsmyndighetene ikke kan treffe vedtak som griper inn i den enkeltes rettsstilling, uten at loven gir adgang til det, jf. Grunnloven § 113. Når det gjelder rettsanvendelsen har Statsforvalteren full prøvingskompetanse, jf. fvl. § 34.

Forutsetningen for å gi pålegg om revegetering, er at det er utført «forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven», jf. pbl. § 32-3 første ledd.

Kommunens vedtak er begrunnet i at tiltakshaver har handlet i strid med bestemmelsene i reguleringsplanen ved å avvirke skogen i området regulert til skitrasé.

### **Forholdet til reguleringsplanen**

Det aktuelle området inngår i «Bebyggelsesplan for H7B vestre del» (vedtatt 23. september 1996), og er regulert til spesialområde «Skitrekk». Det følger av § 5 punkt 4 i reguleringsbestemmelsene at «Vegetasjon i området skal ikke avvirkes før anlegg av skitrekket er endelig bestemt. Dette gjelder ikke lokal tynning for sikt og lysinnslipp til nærliggende tomter».

---

<sup>4</sup> Se Sivilombudets uttalelse 29. september 2010 (2010/1406). Se også Rt. 2003 s. 833.



Ut fra vår kjennskap til området, har ikke anlegget for skitrekk blitt realisert. Og etter samtale med saksbehandler i kommunen, kan det stilles spørsmål ved om skitrekket noen gang vil bli realisert. Det er uansett tilstrekkelig å konstatere at skitrekket for alle tilfeller ikke er *endelig bestemt*. Avvirking av skogen er følgelig ikke tillatt, med unntak av tynning slik det er beskrevet i reguleringsbestemmelsene. En snauhogst, som i dette tilfellet, kan derfor bare tillates etter dispensasjon, endret plan eller ny plan.

### Pålegg om revegetering

#### *Saksbehandlingen*

Statsforvalteren vurderer at det ulovlige forholdet fremstår klart i denne saken. Snauhogsten dannet følgelig grunnlag for at kommunen kunne forfølge saken som en ulovlighet etter plan- og bygningsloven kap. 32.

Vi legger til at etter pbl. § 32-1 og § 1-4 har ikke bare kommunen en mulighet til å forfølge forholdet, men også en *plikt* til det. Formålet med et pålegg er å bringe forholdet inn i lovlige former, slik at det ikke lenger er et forhold i strid med reguleringsplanen for området.

I denne saken har Tinde Hytter erkjent ansvaret for hogsten, og slik sett er det avklart hvem som er «den ansvarlige» etter plan- og bygningslovens regler, jf. §§ 32-2 og 32-3.

Etter pbl. § 32-2 første ledd skal den ansvarlige «varsles før pålegg gis, tvangsmulkt vedtas eller forelegg utferdiges, og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn 3 uker. Forhåndsvarsel skal gis skriftlig». Et slik varsel må beskrive og angi hva det ulovlige forholdet består i, og opplyse om eventuelle sanksjoner hvis ikke en bestemt frist overholdes. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er at den ansvarlige skal gis mulighet til å ivareta sitt tarv, jf. fvl. § 16.

Saksbehandlingen viser derimot at Tinde Hytter ikke ble forhåndsvarslet om kommunens vedtak med pålegg om revegetering. Dette er som utgangspunkt en klar saksbehandlingsfeil. Man kan likevel stille spørsmål ved om varslingsplikten var ivaretatt og om Tinde Hytter allerede hadde fått en oppfordring til å uttale seg i saken i forbindelse med befaringen forut for det opprinnelige vedtaket med pålegg om revegetering. Kommunen opplyser selv at det ble «oppnådd enighet» om at kommunen skulle fatte et vedtak (pålegg) om planting etter befaringen i oktober 2019.

Etter Statsforvalterens skjønn kan likevel ikke disse forholdene tillegges avgjørende vekt i denne saken. Bakgrunnen for dette utgangspunktet er at ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven er noen av de strengeste sanksjonsmidlene en kommune kan utøve overfor innbyggere og andre tjenestemottakere. Sanksjonene ligger for øvrig tett opp mot hva som betegnes som straff etter straffeloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Det stilles derfor generelt strengere krav til bevis og saksbehandling enn i andre saker. Sammenholdt med at bestemmelsen i pbl. § 32-2 første ledd uttrykkelig presiserer at forhåndsvarsel skal gis skriftlig, legger Statsforvalteren til grunn at det er en saksbehandlingsfeil at kommunen ikke forhåndsvarslet Tinde Hytter om pålegget.

I pålegget (dette gjelder både det som ble vedtatt 24. juli 2020 og 24. juni 2021), har kommunen vist til at vedtaket er «hjemlet i bebyggelsesplan for H7B vestre del». Dette er direkte feil. En reguleringsplan vil aldri på selvstendig grunnlag gi kommunen hjemmel til å forfølge en ulovlighet. Reguleringsplanen kan på sin side gi grunnlag for å konstatere om det eventuelt foreligger en ulovlighet, slik som i dette tilfellet. Men hjemmelsgrunnlaget for et vedtak med pålegg om retting



følger av plan- og bygningsloven kap. 32, jf. § 32-3. At kommunen ikke klarer å oppgi riktig hjemmel er en klar mangel ved vedtaket.

Det følger av bestemmelsen i pbl. § 32-3 at «Ved utferdigelse av pålegg gis opplysning om at pålegget vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom». Bakgrunnen for denne bestemmelsen er at kommunen skal informere overtrederen om hvilke konsekvenser manglende oppfyllelse av pålegget kan innebære.

Kommunen har, som kjent, ikke fastsatt noen tvangsmulkt ved manglende oppfyllelse av pålegget. Når kommunen heller ikke opplyser om eventuelle konsekvenser av manglende oppfyllelse av pålegget for øvrig, fremstår vedtaket som virkningsløst for overtrederen dersom den ikke oppfyller pålegget innen den angitte fristen. Kommunens vedtak anses også grunnleggende mangelfullt på dette punkt.

I forlengelsen av avsnittet ovenfor, er det også nærliggende å spørre om et pålegg om revegetering av ti trær overhodet har noen reparerende eller avbøtende effekt, og at pålegget som sådan fremstår som virkningsløst.

Det er uansett nok å konstatere at kommunens saksbehandling fremstår som grunnleggende mangelfull i denne saken. Kommunen har gjort flere saksbehandlingsfeil og det fremstår som klart at disse feilene kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41. Statsforvalteren anser derfor både vedtaket av 24. juli 2020 og 24. juni 2021 som ugyldige og de oppheves. Saken returneres til kommunen for en ny behandling.

### **Avsluttende kommentar**

Ved en ny behandling av saken ber vi kommunen være oppmerksom på flere forhold.

#### *Forhåndsvarsel - pbl. § 32-2:*

- Den ansvarlige skal varsles skriftlig *før* pålegg gis, tvangsmulkt vedtas eller forelegg utferdiges.
  - o Det skal gis anledning til å uttale seg innen en gitt frist.
  - o Fristen må være minst tre uker.
- Varselet må inneholde det som er nødvendig for at den ansvarlige skal kunne ivareta sitt tarv, jf. fvl. § 16.
- Varselet må beskrive hva det ulovlige består av.
- Forhåndsvarselet må opplyse om de sanksjoner som kan være aktuelle hvis ikke forholdet rettes innen fristen.
  - o Retting, stans, tvangsmulkt, forelegg m.v.

#### *Pålegg - pbl. § 32-3:*

- Det skal gis en frist for oppfyllelse.
- Samtidig med vedtak om pålegg kan det fastsettes tvangsmulkt.
- Det skal gis opplysning om at pålegget kan følges opp med forelegg m.v.
- Sanksjonen skal stå i rimelig forhold til ulovligheten, jf. pbl. § 32-10.

Avslutningsvis oppfordrer vi kommunen å vurdere om det er grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr etter pbl. § 32-8. I saker som gjelder ulovlig hugst, vil det gjerne være vanskelig eller kanskje umulig å fullt ut reparere den skaden som har skjedd. Det kan derfor tenkes at overtredelsesgebyr kan få en avbøtende og preventiv effekt for slike tilfeller.



## Statsforvalterens vedtak

Klagen tas til følge.

Statsforvalteren opphever Sør-Fron kommunes vedtak av 24. juli 2020 (20/13138) og 24. juni 2021 (21/8177), om pålegg om revegetering. Saken returneres til kommunen for ny behandling.

Vedtaket er truffet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 og plan- og bygningsloven § 1-9. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. fvl. § 28. Vi gjør oppmerksom på partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19.

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum (e.f.)  
kommunal- og samordningsdirektør

Jo-Bjørner Haugen  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

TINDE UTVIKLING AS	Fryavegen 80	2630	RINGEBU
SØR-FRON KOMMUNE	Kommunevegen 1	2647	SØR-FRON
TINDE HYTTER AS	Brugata 1	2630	RINGEBU