



Indre Fosen kommune
Rådhusveien 13
7100 RISSA

Vår dato: 27.08.2018
Vår ref.: 2018/6887

Deres dato: 27.02.2018
Deres ref.: 2018/408

Klagebehandling – detaljregulering gnr 122 bnr 318 i Rissa sentrum - Indre Fosen kommune – kommunens planvedtak stadfestes

Saken gjelder klage på vedtatt detaljregulering der det legges til rette for dagligvarehandel i Rissa sentrum. Klager peker blant annet på viktigheten av grøntareal i sentrum av Rissa. Fylkesmannen har vurdert kommunens planvedtak og klagen og er kommet til at planvedtaket stadfestes. Fylkesmannens vedtak kan ikke på klages.

Vi viser til oversendelse fra Indre Fosen kommune 27. februar 2018 og senere ettersending av saksdokumenter.

Sakens gang

Kommunestyret i Rissa vedtok 7. desember 2017 i sak 48/17 *Detaljregulering for del av gnr 122 bnr 318* med tilhørende reguleringsbestemmelser. Planen regulerer et område i Rissa sentrum til forretning, kontor og tjenesteyting, og offentlig og privat tjenesteyting i tillegg til kjøreveg/fortau. Planen er utarbeidet av Norconsult på vegne av forslagstiller Rissa kommune.

Fosen naturvernforening påklaget planvedtaket i brev mottatt kommunen (Indre Fosen kommune fra 01.01.18) 10. januar 2018.

Klagen ble behandlet i Indre Fosen kommunestyre 8. februar 2018 saksnr 10/18. Klagen ble ikke tatt til følge og klagesaken ble oversendt Fylkesmannen i Trøndelag 27. februar 2018 for endelig avgjørelse.

Postadresse:
Postboks 2600
7734 Steinkjer
fmlpost@fylkesmannen.no

Besøksadresse:
Steinkjer: Strandveien 38
Trondheim: Prinsensgt 1
www.fylkesmannen.no/trondelag

Telefon:
74 16 80 00
Org.nr.:
974 764 350

Saksbehandler:
Ingrid Gjeltén
Telefon:
73 19 91 51

Fosen naturvernforening krevde at planen ikke skal kunne gjennomføres før klagen var ferdig behandlet (gi vedtaket utsatt iverksettelse) i brev til Fylkesmannen 3. april 2018. Fylkesmannen tok stilling til kravet 23. april 2018 og avsto anmodningen.

Fylkesmannen har etterspurt og fått oversendt ytterligere saksdokumenter fra kommune. Fosen naturvernforening har ettersendt kommentarer til klagen direkte til Fylkesmannen. Etter en vurdering av innholdet fant ikke Fylkesmannen det nødvendig å videresende kommentarene til kommunen eller plankonsulent for uttalelse, jf forvaltningsloven (fvl) § 17.

Klagen

- Det etterlyses en kommunal satsing på grønnstruktur i sentrum, dvs et offentlig parkområde sentralt beliggende der folk lett kan komme til når de er i sentrum. Forsvinner dette området vil det ikke være noe annet tilgjengelig område som lett kan benyttes i sentrum. Området er omkranset av barnehage, skoler, SFO, omsorgsboliger, oppfølgingstjenesten, sykehjem, legesenter, idrettshall, nærliggende boområder mv og det er derfor dette området er så godt egnet for både de som bor der og de som er på besøk. Andre arealer kan benyttes til parkeringsareal og offentlig formål.
- Klager peker på fordeler med grøntarealer både sosiale, som lekearena, rekreasjon og fysisk aktivitet
- Det er utfordrende trafiksikkerhetsmessig å etablere butikkområde nord for FV 718 øst for Rissa Kraftlag rett ved skolesenteret. Kommunedelplanens sier at det kun skal tillates virksomheter med mindre publikumsorientering her.
- Støy og ferdsel vil påvirke nærliggende boliger, skole og andre institusjoner på en uheldig måte.
- Det må etableres parkeringskjeller for å frigjøre areal til grøntområde, slik som på Norheimsenteret.
- Område ved Botn og ved nye Åsly skole og fotballbane har en annen funksjon.
- Det kreves at utbyggingen avventes inntil ny sentrumsplan er i havn, der det er sagt at grøntområde skal innarbeides.
- Reguleringsplanen er ikke i samsvar med overordnede planer selv om kommunedelplanen beskriver allmennnyttige formål her, kommunen anfører feilaktig at planen er i samsvar med overordnede planer.
- Det var en forutsetning for å tillatelse bensinstasjon på badstutomta at dette området skulle brukes til offentlig formål. Det er usaklig forskjellsbehandling å la private interesser overta i denne omgang når de andre interesse ikke fikk denne ønskede tilgangen tidligere.
- Et ruvende kjøpesenter vil påvirke landskapet i svært uheldig retning.
- I strid med rikspolitiske retningslinjer for barn og unge i planleggingen.

- Det har foregått møter mellom utbygger, kommune og fylkesmannen der det er inngått enighet om deler av planen som gjelder parkeringer og tjenesteyting. I og med at det er inngått forlik, vil det ikke bli en uavhengig vurdering av fylkesmannen. Det bes om oppnevning av settefylkesmann.
- Indre Fosen kommune arbeider nå med en ny struktur for ungdomsskolen der antagelig ungdomsskolen på Åsly i Rissa sentrum foreslås utvidet med 6 nye klasserom for å ta imot elever fra Stadsbygd og Vanvikan. Det kan slik spares 25 millioner kr. Det er derfor enda mer aktuelt å beholde de sentrumsarealene, som nå er foreslått til butikksenter, til offentlig formål.
- Subsidiært foreslås en kutting av antallet parkeringsplasser for å kunne få til et alternativt grøntområde/park.

Vi viser til klagen med suppleringer fra Fosen naturvernforening i sin helhet.

Fylkesmannen bemerker:

Habilitet

Klager ber om at det oppnevnes settefylkesmann, da Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har vært involvert i planprosessen. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag som høringsinstans fremmet i høringsuttalelse 21. august 2017 følgende vilkår for egengodkjenning av planen:

1. *Med bakgrunn i SPR-BATP, jordlova § 9 og nasjonale føringer for jordvernet, fremmer Fylkesmannen vilkår for egengodkjenning av planen inntil maksimumskravet til overflateparkeringen er redusert betraktelig.*

Det fremgår i planbeskrivelsen at det ble gjennomført et møte mellom Fylkesmannens landbruksavdeling, Rissa kommune, kommunens plankonsulent Norconsult og tiltakshaver 4. oktober 2017. Vi ser også at det var en korrespondanse mellom Rissa kommune og landbruksavdelingen hos Fylkesmannen via e-post. Etter en begrenset høring og fant Fylkesmannen i uttalelse 28. november 2018 sine tilbakemeldinger hensyntatt. Maksimumskrav til overflateparkering var redusert og det var lagt opp til en mer effektiv bruk av arealene, slik at vilkåret for egengodkjenning ble ansett å være imøtekommet.

Reglene om inhabilitet finnes i forvaltningsloven (fvl) § 6. Fylkesmannen i Sør-Trøndelags tidligere involvering som høringsinstans og etterfølgende godkjenning av vilkår for egengodkjenning vurderes ikke å gjøre Fylkesmannen i Trøndelag inhabil som klageinstans.

Fylkesmannens kompetanse som klageinstans

En reguleringsplan kan påklages, § 12-12 tredje ledd, jf. § 1-9.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er klageinstans for vedtak etter pbl., jfr. lovens § 1-9. Departementets myndighet er i rundskriv T-2/09 av 23. juni 2009 delegert til Fylkesmannen.

Fylkesmannen kan som klageinstans prøve alle sider av saken. Ved prøving av det frie skjønnet skal det legges stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret, jf. fvl. § 34 andre ledd.

Klagefrist og rettslig klageinteresse

Kommunen har vurdert at klager har rettslig klageinteresse, og at klagen anses rettidig, jf. fvl § 28 og § 29. Fylkesmannen slutter seg til dette.

Rettslig utgangspunkt

En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. plan- og bygningsloven (pbl) § 12-1. Kommunestyret har ledelsen av den kommunale planlegging og skal sørge for at plan og bygningsloven følges, jf pbl § 3-3. Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for det.

Reguleringsplan kan utarbeides som områderegulering, jf. § 12-2 eller detaljregulering, jf. § 12-3, som her. Det følger av pbl § 12-3 første ledd at detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan.

Plan- og bygningsloven har i §§ 12-8 til 12-15 saksbehandlingsregler for utarbeidelse og vedtakelse av reguleringsplaner. Gjennom en planprosess skal ulike løsninger utredes og konsekvenser for området kartlegges. Det endelige vedtak fattes på bakgrunn av denne prosessen, men er likevel underlagt et betydelig skjønn fra kommunens side. Den planprosessen som ligger bak den vedtatte planen fremgår av sakens dokumenter, vi viser til dette. Lovlige arealformål, hensynssoner og bestemmelser for reguleringsplaner fremgår av §§ 12-5-12-7.

Hva som er hensiktsmessig arealbruk innenfor rammene av plan og bygningslovgivningen er en vurdering som er underlagt kommunens frie reguleringsskjønn. Som nevnt skal Fylkesmannen da legge stor vekt på de lokale vurderingene som er gjort, jf. fvl § 34. Det er opp til kommunestyret hvordan de ulike hensyn skal avveies, under forutsetning at hensynene som er vektlagt er saklige ut fra regulerings- og forvaltningsmessige krav. Ingen har krav på at et område skal reguleres og/eller at en eiendom skal utnyttes til et bestemt formål i plansammenheng. Det er selvsagt et krav at kommunen holder seg innenfor plan- og bygningslovens formålsrammer og at vurderingen av fremtidig bruk er saklig og

forvaltningsrettslig forsvarlig. Det er utviklet enkelte normer for skjønnet. Overveielsene må ikke være mangelfulle eller vilkårlige, og heller ikke være motivert fra utenforliggende hensyn. Det må ikke fremstå som sterkt urimelig eller uforholdsmessig overfor den enkelte grunneier, og vedtaket må ikke innebære at noen av grunneierne blir forskjellsbehandlet uten at det er tilstrekkelig saklige grunner for det, se SOMB/2011/40.

Forvaltningsloven gjelder for behandling av saker etter plan og bygningsloven jf pbl § 1-9. Selv om arealer som skal inngå i planen og hva de skal brukes til er opp til kommunestyret, så skal det påses at saken er «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jf fvl § 17, og vedtaket må begrunnes i tråd med fvl § 24 og § 25. § 25 sier at begrunnelsen skal vise til de regler vedtaket bygger på, og nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på, og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsrettslig skjønn. Av saksfremlegget til kommunestyret skal det også fremgå hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, jf. § 12-12.

Plan og bygningslovens formål fremgår av § 1-7 fjerde ledd. Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet og forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Fylkesmannens vurdering

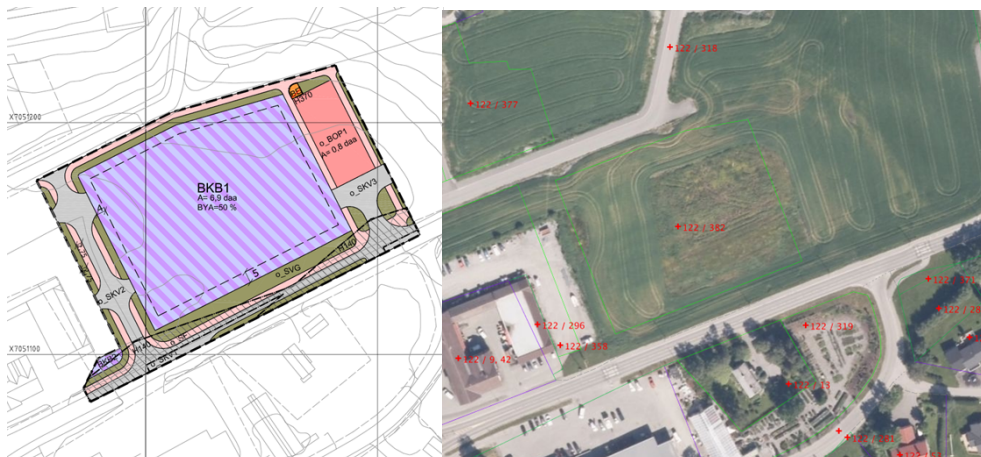
Kort om planen

Planområdet for planen *Detaljregulering for del av gnr 122 bnr 318* er 12 921 m² og ligger i Rissa sentrum, sør for Åsly skole og øst for Rissa Kraftlag. Planen omfatter eiendommene 122/318, 122/42, 122/296 og 1718/5, og området er i dag ubebygget.

I kommunedelplan for Rissa, vedtatt 23.09.2010, er arealet som inngår i planområde vist som allmenntillegget formål. Gjeldende reguleringsplan for Nordheim/Åsly, vedtatt 26.06.2008, er arealet innen planområde avsatt til offentlig bebyggelse og trafikkområder, med krav om detaljregulering før tiltak gjennomføres.

Bakgrunnen for den nye detaljreguleringen er et ønske om å etablere dagligvarebutikk med parkeringsareal. Hensikten med planen er derfor å legge til rette for utvikling og utbygging av forretningsvirksomhet på eiendommen gnr/bnr 122/318, noe som avviker fra kommunedelplan og reguleringsplanen. Videre skal det planlegges for tilfredsstillende bil og gangveisystem til og omkring byggeområdet. Planen omfatter også holdeplass for buss, samt et byggeområde for offentlig/privat tjenesteyting.

Området er i dag ubebygget og benyttes til jordbruk, under er reguleringsplanen og et utsnitt fra norgeskart.no over det samme arealet:



Planoppstart ble varslet 2. desember 2016. Arealutvalget behandlet saken den 25. april 2017, sak 19/17, der det ble vedtatt at planforslaget skulle legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring. I høringsuttalelsen satte Fylkesmannen i Sør-Trøndelag vilkår egengodkjenning, og planen ble deretter endret tilfredsstillende for landbruksavdelingen, som nevnt ovenfor. Klager, Fosen naturvernforening, kom også med innspill i høringsrunden. Planen ble vedtatt av kommunestyret i daværende Rissa kommune 7. desember 2017.

Fylkesmannen vil kommentere følgende om klagers anførsler:

Størrelse på planlagt bebyggelse

Klager peker blant annet på at bygg i tråd med planen vil gi et ruvende uttrykk som vil påvirke landskapet rundt og de som ferdes og oppholder seg i nærheten.

Det er i planen mulighet for bygg som tilsvarer to etasjer. Kommune peker på at deler av bygningsmassen på Rissa Kraftlag har 2 etasjer og at det er lagt opp til høyde tilsvarende to etasjer ut fra føringer om større utnyttingsgrad i sentrumsnære området.

Størrelse på bygg i tråd med planen og eventuelle ulemper med det er etter Fylkesmannens mening utredet og begrunnet tilstrekkelig-

Trafikk

Klager peker blant annet på trafikale ulemper (trafikkfarlig, støy, mye ferdsel) og utfordringer som følge av en gjennomføring av planen.

Som det fremgår i plandokumentene så vil det alltid vil være trafikkmessige utfordringer i forbindelse med etableringer som medfører behov for bil og varetransport i sentrum. Kommunen peker på at de har samarbeidet med Statens vegvesen for å finne gode trafikale løsninger. De viser til at det reguleres fortau langs alle kjøreveger, og at utomhusplan skal foreligge før det gis byggetillatelse.

Kommunen har foretatt en vurdering av trafikkforhold i området. Følgende for trafiksikkerhet fremstår som tilstrekkelig utredet før kommunestyret fattet sin avgjørelse, og Fylkesmannen har ingen kommentarer til kommunens saksbehandling eller skjønnsutøvelse når det gjelder trafikkforholdene i området.

Om ønsket om å bruke arealet til grøntområde

Klager savner en prioritering av grøntareal til bruk for allmennheten i Rissa sentrum, sett i lys av et folkehelseperspektiv, og mener at dette arealet er nødvendig å avsette til grøntareal og at det er plasseringsmessig gunstig.

Kommunen peker på at det i overordnede planer ikke lagt opp til at arealene innen gnr. 122, bnr. 318 skal inngå i en samlet grøntstruktur i Rissa sentrum, og følgende fremgår i planbeskrivelsen:

«Overordnet arealdisponering knyttet til offentlige areal og grøntstruktur i sentrum samordnes med arealvurderinger som kommunen gjør i forbindelse med ny områderegulering for Rissa sentrum. Arbeidet omfatter ulike grøntstrukturområder/møteplasser og forbindelser mellom disse områdene og turområdene som ligger omkring Rissa sentrum. For området som nå reguleres foreslås ikke etablering av park eller lignende med bakgrunn i kommunestyrets vedtak om at arealet skal brukes til byggeområde».

Planen ble enstemmig vedtatt av bystyret. Planen er sendt til berørte myndigheter, som har uttalt seg, det samme har andre berørte av reguleringsplanen. Konsekvensene av valgte regulering er vurdert av kommunen, jf. pbl § 12-12 og det er lagt vekt på kommunens ønske om å legge til rette for dagligvarehandel på dette arealet. Følgene av planen fremstår tilstrekkelig utredet og begrunnet før kommunestyret har fattet sin avgjørelse, jf. fvl § 17 og § 25, jf. § 12-12. Momentene som er lagt vekt på er relevante og saklige. Fylkesmannen har ingen innvendinger til kommunens saksbehandling eller skjønnsutøvelse når det gjelder vedtatte arealformålet.

Fylkesmannen er av den oppfatning at kommunestyret i Rissa kommune tok en avgjørelse ut fra godt utredet materiale. Med den begrunnelse som fremgår i saksfremlegg og klagebehandling, er Fylkesmannen er av den oppfatning at kommunen har oppfylt sin utrednings- og begrunnelsesplikt, jf. fvl § 17 og § 25, jf pbl § 12-12.

Forslaget til reguleringsplan har vært gjenstand for en grundig behandling, hvor innspill, vilkår og anførsler har blitt vurdert, og prosjektet har gjennomgått noen endringer for å imøtekomme deler av innspillene. I reguleringssaker vil som nevnt kommunen ha et skjønnsrom når det gjelder å bestemme arealbruken. Vi har ikke funnet grunnlag for å gripe inn i kommunens skjønnsutøvelse.

Konklusjon

Fylkesmannen finner ikke grunn til å sette tidligere Rissa kommunes avgjørelse i saken til side. Utover det som er sagt ovenfor har vi ingen bemerkninger til lovanvendelsen eller skjønnsutøvelsen, og vi kan heller ikke se at det foreligger saksbehandlingsfeil som vil få betydning for vedtakets gyldighet. Klagen er ikke tatt til følge, og reguleringsplanvedtaket er følgelig stadfestet.

Fylkesmannen fatter etter dette, i medhold av pbl. § 1-9 og delegering fra departementet, følgende

vedtak:

Kommunestyret i tidligere Rissa kommunes vedtak 7. desember 2017 i sak 48/17 der Detaljregulering *for del av gnr 122 bnr 318* med tilhørende reguleringsbestemmelser ble vedtatt stadfestes.

Klagen er ikke tatt til følge.

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages.

Med hilsen

Trond Flydal (e.f.)
seksjonsleder juridisk seksjon
Kommunal- og justisavdelingen

Ingrid Gjeltén
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen underskrift

Kopi til:
Fosen naturvernforening