



Indre Fosen kommune
Rådhusveien 13
7100 RISSA

Saksbehandler, innvalgstelefon

Victoria Sakshaug Wheeler, 74 16 81 39

Klage over reguleringsplan for Fv. 717 Sund - Bradden i Indre Fosen kommune - kommunens planvedtak stadfestes

Indre Fosen kommune har vedtatt reguleringsplan for Fv. 717 Sund-Bradden. Planvedtaket er påklaget av Fosen Naturvernforening. Det er blant annet anført mangler ved utredningen av planens virkning på naturmangfold, geotekniske forhold, kostnader ved planen og hensynet til jordvern. Det er også fremsatt anførsler som gjelder kommunens skjønn. Statsforvalteren har etter en gjennomgang av saken ikke funnet grunnlag for å ta klagen til følge. Klagers anførsler er tilstrekkelig vurdert og kommentert av kommunen i planprosessen og Statsforvalteren har ingen merknader til kommunens skjønnsanvendelse. Kommunens vedtak stadfestes.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder Indre Fosen kommunes vedtak av 10.09.2020, sak 52/20, om vedtakelse av Fv. 717 Sund - Bradden, planid. 50054202000.

Frist for innspill ved høring og offentlig ettersyn var 29.05.2020. Fylkeskommunen mottok 22 merknader innenfor fristen. Ingen av merknadene førte til vesentlige endringer i plankart eller bestemmelser i forhold til planforslaget som var på høring. Mindre endringer er imidlertid blitt gjort.

Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) varslet mulig innsigelse til to punkt i planforslaget. Endringer i planbestemmelsene i etterkant førte til at Fylkesmannen imøtekom innsigelsen:

«De nye bestemmelsene er forelagt våre fagavdelinger som hadde innsigelse. Deres vurdering er at planforslaget, med de endringene som foreslås, imøtekommer våre innsigelser av 05.06.20, og at planforslaget for vår del kan egengodkjennes.»

Hensikten med planarbeidet fremgår slik av sluttbehandlingen:

«Planen skal legge til rette for ny fylkesveg mellom Sund og Bradden i Indre Fosen kommune. Hensikten med tiltaket er å gjøre vegen mer trafiksikker og lettere framkommelig. Ny veg fra Sund til Bradden blir ca. 6624 m lang. Når vegen er etablert vil fylkeskommunen fremme en sak om omklassifisering av eksisterende fylkesveg 717 til kommunal veg.»

Av planbeskrivelsen fremkommer også sikring av områdestabilitet som en del av begrunnelsen for utforming av planforslaget.



Kommunens beskrivelse av saken siteres:

«Planforslaget bygger på en eksisterende plan fra 2008. Det var behov for å utarbeide nytt planforslag for å legge til rette for bedre geotekniske stabiliseringstiltak, endret kryssing av Reinsalleen, samt etablering av anleggsbelte langs vegen. For en kort redegjørelse av planforslaget og de vanskeligste temaene; se oversendelsesbrev fra Trøndelag fylkeskommune (vedlegg 1).

Trøndelag fylkeskommune har utarbeidet planforslaget, ved hjelp fra ViaNova (planforslag) og Norconsult (geoteknikk og ingeniørgeologi). Etter avtale med Indre Fosen (se avsnittet «gjeldende vedtak» nedenfor) har fylkeskommunen sendt planen på høring til berørte myndigheter og offentlig ettersyn.

Plandokumentet (vedlegg 2) består av de juridisk bindende dokumentene; bestemmelser og plankart. Planbeskrivelsen (vedlegg 3) og ROS-analysen (vedlegg 5) er veiledende. I planbeskrivelsen beskrives planen, med bakgrunn, planprosessen, rammebetingelser og tekniske forutsetninger. Dagens situasjon med trafikkforhold, infrastruktur, grunnforhold, ressursbruk og virkninger av tiltaket inkludert risiko- og sårbarhetsanalyse er beskrevet i kap. 7 og 8. Dette innebærer en beskrivelse av gjennomførte nødvendige grunnundersøkelser, ingeniørgeologiske undersøkelser, vurderinger av skredfare, kulturminner og naturmangfold, støykartlegging og hydrologiske beregninger. Vilkår for gjennomføring av planen samt grunnerverv, er beskrevet i kap. 8 og 9.

Bakgrunnen for å lage ny reguleringsplan er blant annet for å sikre areal til å utføre geotekniske stabiliseringstiltak (terrengavlastning og motfyllinger). Stabiliseringstiltakene som må gjennomføres vil medføre at sikkerheten for området blir bedre når vegen er ferdig bygd. Forholdene går fra et anstrengt nivå til et akseptabelt nivå. Geotekniske rapporter er svært omfattende og medfølger ikke i planforslaget. Disse kan fremlegges på forespørsel.

Store deler av planområdet er preget av jordbruk. Stabiliseringstiltakene medfører at mye jordbruksareal må beslaglegges. Det er imidlertid lagt stor vekt på at så mye berørt areal som mulig skal tilbakeføres til dyrket mark.

Trøndelag fylkeskommune har etter kulturminneloven § 19 tredje ledd og § 15 a, fattet vedtak om dispensasjon for omsøkte tiltak innenfor områdefredning Reins kloster, askeladden ID 16337, samt fjerning av freda trær i Reinsalleen (se vedlegg 9 og 13). Støyberegninger (se vedlegg 6) viser at antall støyutsatte boliger langs fylkesveien reduseres fra 51 til 28. Boliger som er støyutsatte skal kartlegges i det videre arbeidet, slik at tilfredsstillende støyforhold på uteplass vil bli etablert.»

Kommunedirektøren innstilte på vedtakelse av forslaget, og innstillingen ble vedtatt med 5 mot 2 stemmer. Endelig vedtak gjengis:

«Endelig vedtak:

- 1. Med hjemmel i plan- og bygningsloven §12-12 vedtar Indre Fosen kommune fremlagte reguleringsplan for Fv. 717 Sund - Bradden, planid. 50542020003.*
- 2. Det foreligger ingen alternative utkast til planen.*
- 3. Etter kommunestyrets vedtak kunngjøres planen i samsvar med plan- og bygningslovens bestemmelser.*
- 4. Ved deponering og flytting av matjord skal dette foregå ut fra retningslinjer satt av Indre Fosen Kommune basert på fagkompetansen til NIBIO og Norsk Landbruksrådgivning. Dette for å*



forhindre unødvendig forringelse av matjorda.

5. Viltfagligråd kontaktes for å utarbeide tiltak for å forhindre viltpåkjørslar.»

Varsel om vedtatt plan, inkludert opplysninger om klageadgangen og frist for klage, ble sendt den 21.09.2020. Vedtaket ble kunngjort i Fosna-Folket den 18.09.2020, og på kommunens hjemmeside.

Frist for klage var satt til den 09.10.2020. Innenfor fristens utløp innkom klage fra Fosen naturvernforening, datert 09.10.2020. Det ble samtidig krevd at klagen skulle få oppsettende virkning. Oppsettende virkning ble vurdert, men ikke gitt.

Klagen ble behandlet den 27.10.2020, sak 70/20. Kommunen fant ikke grunn til å ta klagen til følge.

Saken ble oversendt til endelig avgjørelse hos Statsforvalteren den 02.11.2020.

Klagen

Klagene er gjennomgått av Statsforvalteren i sin opprinnelige utgave. Kommunens oppsummering av klagene hitsettes for ordens skyld:

«Oversendte klage kan oppsummeres som følgende:

- 1. Planen vil føre til ekstremt økt rasfare. Det er svært vanskelig å gi garantier mot fremtidige utglidninger i leirmassene i og rundt Botn. Mangelfulle stabilitetsvurderinger i geotekniske data er lagt til grunn for veiplanene. Virkningene av vibrasjoner og rystelser fra anleggsarbeidet, ikke minst fra trafikken, er ikke tatt med i beregningsgrunnlaget.*
- 2. Det er ikke foretatt tilfredsstillende risikovurderinger av mulig ras (sannsynlighet og konsekvens) lokalt og i nærområdene. Viser til plan- og bygningslovens § 28.1 om at utbygging etter reguleringsplanen skal gi tilstrekkelig sikkerhet mot tap av menneskeliv og materielle verdier. Utbygging må styres utenom fareområder.*
- 3. Klimaendringene vil føre til økt fare for jordskred. Ny veg gjennom kvikkleireområdet ved Botn innebærer for stor risiko. Det er ikke tatt tilstrekkelig høyde for økt nedbør og klimapåslag.*
- 4. Det stilles spørsmål ved om beregning av fremtidig havnivå skal ta utgangspunkt i år 2100 slik det skisseres i veiplanene. Det ville være mer naturlig å forholde seg til en 100- års periode fram til 2120 eller aller helst en 200 års periode. Det vil være lite forsvarlig å bygge vei helt nede ved Botn.*
- 5. Av hensyn til nasjonal jordvernpolitikk må vi slutte å bygge ned matjorda slik som tidligere. Det blir derfor feil å omdisponere 100 daa matjord til ny vei i Rissa.*
- 6. Utbygger har ikke lagt frem reelt kostnadsoverslag for bygging av vegen, og dette er å betrakte som en svikt ifølge utredningsplikten i FVL, §17.*
- 7. Konsekvensutredning må foretas da den gamle i forbindelse med kommunedelplanen i 1993 er foreldet. Den nye reguleringsplanen samsvarer ikke med den gamle reguleringsplanen fra 2008/2012.*
- 8. Reguleringsplanen ivaretar ikke naturmangfoldet. Sørliche og sørvestliche side av Botn, sammen med Strømmen, et svært viktig viltområde hvor viltinteressene skal tillegges avgjørende vekt. Området er av regional/nasjonal interesse. Det er et nøkkelområde for mange arter med et uvanlig mangfold. Konklusjonen i planen må være i tråd med vurderingene i Naturmangfoldloven § 7. Planforslaget mangler en god nok vurdering, da området er viktig for fugl, fisk og planter.*
- 9. Kommunen skal vurdere om tiltak som tidligere er godkjent i kommuneplanen eller reguleringsplan, er i samsvar med Planretningslinjer for differensiert utbygging i strandsonen. Alternative plasseringer bør velges der det er mulig. Det foreligger en ferdig reguleringsplan for deler av strekningen FV 717 Sund – Bradden som bør velges fremfor nylig vedtatte plan. Den nye veien kommer i konflikt med utfartsstedet Rundhaugen, som betyr mye for friluftsliv og folkehelse.»*



Statsforvalterens syn på saken

Statsforvalterens myndighet som klageinstans

Kommunens endelige vedtak om reguleringsplan kan påklages, jfr. plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-12, jf. § 1-9.

Departementet er klageinstans for vedtak etter plan- og bygningsloven, jfr. § 1-9. Departementets myndighet er i rundskriv T/2009 delegert til Statsforvalteren.

Statsforvalteren kan som klageinstans prøve alle sider av saken, men ved prøving av det frie skjønn skal det legges stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret, jfr. fvl. § 34 (2) 3. pkt. Plan- og bygningsloven forutsetter at fastsetting av reguleringsformål er en del av kommunens frie skjønn.¹

Klagefrist og rettslig klageinteresse

Klagen rettidig fremsatt, jf. fvl. § 29.

Statsforvalteren har bedt om dokumentasjon av medlemstall hos Fosen Naturvernforening og fått dette delvis dokumentert. Etter en vurdering av nærhet til klagegjensstand i denne konkrete saken har Statsforvalteren under noe tvil funnet at foreningen har rettslig klageinteresse. Klagen skal derfor tas til behandling.

Regler vedtaket bygger på

En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. pbl. § 12-1 første ledd. Kommunen skal i henhold til pbl. § 12-1 andre ledd sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplaner for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for det.

Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel, og private planforslag må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel, jfr. pbl. § 12-3.

Plan- og bygningsloven har i §§ 12-8 til 12-12 saksbehandlingsregler for utarbeidelse og vedtakelse av reguleringsplaner. Gjennom en omfattende planprosess skal ulike løsninger utredes og konsekvenser for området kartlegges. Det endelige vedtaket fattes på bakgrunn av denne prosessen, men er likevel underlagt et betydelig skjønn fra kommunens side.

Etter plan- og bygningsloven er det kommunestyret som er planmyndighet. Det er altså kommunestyret som avgjør hvilke arealer som skal inngå i planen og hva disse arealene skal brukes til. Dette skjer på bakgrunn av en omfattende vurdering av de ulike hensynene som gjør seg gjeldende innenfor planområdet, og under forutsetning av at det ikke foreligger innsigelser mot den vedtatte reguleringsplanen fra myndigheter som nevnt i pbl. § 5-4.

Ved utarbeidelse av reguleringsplaner vil det alltid kunne diskuteres hvilken løsning som er den beste. Det er derfor viktig å påpeke at reguleringsmyndigheten er lagt til kommunen, og at planprosessen skal sikre at areal- og ressursbruken blir til størst mulig gagn for den enkelte og for samfunnet som helhet. Dette vil innebære at ulike hensyn må veies mot hverandre, men at det er opp til reguleringsmyndighetenes skjønn å avgjøre hvilken ressursbruk som er mest hensiktsmessig.

¹ Jfr. Rt.2007.281 premiss 39



Her som ellers må imidlertid vurderingene være saklige og i samsvar med reguleringslovgivningens formål, samt bygge på en forsvarlig saksbehandling og et riktig faktisk grunnlag. Ingen kan sies å ha krav på at et område skal reguleres, eller unnlates regulert, til et bestemt formål.

2 Statsforvalterens vurdering

Innledende bemerkninger

Plan- og bygningsloven bestemmelser om utarbeidelse av reguleringsplaner i kapittel 12 og de generelle utredningskravene i kapittel 4 er saksbehandlingsregler. Uavhengig av spesialreglene i plan- og bygningsloven, har forvaltningen en generell plikt til å utrede saken så godt som mulig før vedtak treffes. Spørsmålet om saken er tilstrekkelig utredet og hva som er nødvendig i den anledning må avgjøres på bakgrunn av forvaltningens alminnelige plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes, jfr. fvl. § 17. Utredningsplikten er et utslag av det generelle kravet til forsvarlig saksbehandling. Dette er et grunnprinsipp i forvaltningsretten, og innebærer et krav om at avgjørelser skal treffes på et forsvarlig grunnlag, og at saken skal få et mest mulig riktig utfall. Feil ved saksbehandlingen kan medføre ugyldighet.

Konsekvensene av saksbehandlingsfeil følger av prinsippet i fvl. § 41 som sier at et vedtak likevel er gyldig *«når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket inn på vedtakets innhold»*.

Gjenstand for Statsforvalterens prøving

Det er sendt inn en rekke henvendelser til Statsforvalteren, etter saken ble oversendt til oss. Vi kan ikke se at det er lagt til aktuelle anførsler som ikke er nevnt i opprinnelig klage, og behandlingen knyttes derfor til opprinnelig klage. Henvendelsene er likevel gjennomgått i forbindelse med klagebehandlingen.

Det er anført en rekke mangler ved utredning i saken. Videre er det anført at planen burde vært annerledes utformet på flere punkter. Sistnevnte oppfattes som en anførsel til kommunens skjønn.

I det videre vil først anførsel om konsekvensutredning vurderes, deretter gjennomgås de ulike anførselene knyttet til utredning, jf. fvl. § 17. Til slutt vurderes anførselene til kommunens skjønn.

Om konsekvensutredning

Det er anført at det er behov for konsekvensutredning fordi konsekvensutredningen fra 1993 er «foreldet», og videre anføres det at planforslaget ikke samsvarer med eksisterende reguleringsplan for samme område.

Det følger av pbl. § 4-2 (2) at *«[...] for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn»*. Hvilke planer som omfattes av regelverket for konsekvensutredning følger av forskrift om konsekvensutredninger av 01.07.2017 (heretter forkortet kuf./KU-forskriften).

Kommunen beskriver behovet for endring/utvidelse av tidligere vedtatt plan slik:

«Bakgrunn for saken

I 2008 ble det vedtatt en detaljreguleringsplan for den samme strekningen som det nå skal lages en ny plan for. Det er flere grunner til at det er nødvendig å utarbeide ny plan:

- Hvis det blir behov for ekspropriasjon, kan ikke en plan være eldre enn 10 år.*
- Etter at planen ble vedtatt har det fremkommet mye ny kunnskap. Enkelte elementer i*



*planen mangler, både med tanke på geotekniske utfordringer, og areal som er nødvendig for gjennomføring av anlegget. Dette må innarbeides i en ny plan.
– Planens avgrensing vil måtte endres noe av hensyn til mindre og større terrengtiltak. Vegfremføringen vil stort sett bli den samme i ny og gammel plan.»*

Kommunen har vurdert at det ikke var krav om konsekvensutredning i saken. Kommunen har skrevet følgende om planprogram og konsekvensutredning:

«Et planprogram brukes til å avklare overordnede rammer for arbeidet, og eventuelt hvilke alternative løsninger som finnes for reguleringsplanen. Ettersom at veglinja stort sett er bestemt gjennom eksisterende reguleringsplan fra 2012, er det etter kommunens formening ikke nødvendig å utforme et nytt planprogram.

Strekningen har tidligere blitt konsekvensutredet. I 1993 ble det gjennomført en konsekvensutredning ved utarbeidelse av kommuneplan. Denne lå til grunn for reguleringsplanarbeidet i 2008. I vedlegg til oversendelsesbrevet begrunner Vegvesenet hvordan den fremtidige planen forholder seg til dagens krav til konsekvensutredning. Ifølge Forskrift om konsekvensutredning § 8 b (og vedlegg II punkt 10 bokstav e) skal planen konsekvensutredes dersom den kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn.»

Statsforvalteren bemerker at kuf. § 8 b gjelder «tiltak» som «behandles etter en annen lov enn plan- og bygningsloven». Dette er ikke riktig hjemmel for vurdering av en endring av reguleringsplan for vei.

Uriktig hjemmelsbruk har uansett ikke hatt betydning for resultatet i saken. Statsforvalteren viser til KU-forskriften § 8 a, jf. vedlegg II nr. 13:

«13. UTVIDELSER ELLER ENDRINGER

Utvidelser eller endringer av tiltak nevnt i vedlegg I og vedlegg II som kan få vesentlige virkninger.»

Den vedtatte planen må vurderes etter denne bestemmelsen. Dersom planen innebærer utvidelser eller endringer av tiltaket «bygging av veier», jf. vedlegg II nr. 10 bokstav e, alternativ i), skal tiltaket vurderes etter § 10.

Det første spørsmålet blir om planen innebærer «utvidelser» eller «endringer» som kan få «vesentlige virkninger» sammenlignet med allerede vedtatt plan.

Planen innebærer enkelte utvidelser og endringer sammenlignet med vedtatte planer for området. Spørsmålet er om endringene kan medføre «vesentlige virkninger».

Det fremgår av saksdokumentene, og senere oversendt redegjørelse fra kommunen den 24.02.2021 at planen innebærer en liten utvidelse av planområdet sammenlignet med tidligere vedtatt plan.

Det vises til angitt planområde i planen fra 2008:



Området er det samme i planforslaget som nå er påklaget:



Statsforvalteren har undersøkt de detaljerte tegningene av de enkelte veistrekningene for å sammenligne planområdet, og finner at det permanente planområdet er det samme i planen fra 2008 som i den nå påklagede planen.

Utvidelsen består i at noe mer areal går med til å sikre areal til å utføre geotekniske stabiliseringstiltak (terrengavlastning og motfyllinger). Videre fører den nye planen med seg endret kryssing av Reinsalleen, samt etablering av anleggsbelte langs veien. Det fremgår at den endrede kryssingen er begrunnet i ønske om bedre trafiksikkerhet og framkommelighet, samtidig som Reinsalleen vil få en vesentlig redusert trafikkbelastning.

Statsforvalteren vurderer at endringene er relativt små, både i areal og utforming. Videre er alle endringene gjort for å avbøte negative virkninger av planen som helhet. Endringene i ny plan kan derfor vanskelig sies å få «vesentlige virkninger» som burde medføre krav om konsekvensutredning.

Statsforvalteren finner følgelig at det ikke er krav om konsekvensutredning i saken, jf. KU-forskriften § 8 a, jf. vedlegg II nr. 13.



Det er anført at konsekvensutredningen fra 1993 er «foreldet». Da det ikke er krav om konsekvensutredning i saken, får det ikke betydning om konsekvensutredning som er benyttet i tidligere vedtak er utdatert, for eksempel etter KU-forskriften § 28, jf. 29. Vi går derfor ikke nærmere inn på dette spørsmålet.

Anførselen har ikke ført frem, jf. KU-forskriften § 8 a, jf. vedlegg II nr. 13.

Om avgjørelsesgrunnlaget, fvl. § 17

Det følger av fvl. § 17 at en sak skal opplyses før vedtak:

*«§ 17. (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt)
Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det skal påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet.»*

Innholdet i utredningsplikten er nærmere beskrevet i NOU 2019:5:

*«21.2.2.1 Utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17
Forvaltningsloven § 17 første ledd første punktum fastslår at forvaltningsorganet har en alminnelig utredningsplikt i saker om enkeltvedtak: Det «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Det er imidlertid på det rene at bestemmelsen ikke kan tas helt på ordet. Grundigheten må etter omstendighetene avveies mot behovet for rask saksbehandling og forsvarlig bruk av ressurser, og kan i noen grad bli påvirket av forvaltningsorganets kapasitet. Styrende for omfanget av utredningen er sakens viktighet for partene og det offentlige. Det har også betydning hvor tvilsom saken er. I saker som enten er viktige for parten eller for andre offentlige interesser, vil det at saken haster, ha mer begrenset betydning. Det kan bli stilt større krav til utredning av saken ved klagebehandling enn ved førsteinstansens behandling. Hvilke temaer utredningsplikten etter fvl. § 17 omfatter, avhenger av hva som er relevant for avgjørelsen. Utredningsplikten omfatter først og fremst forhold som knytter seg til lovfestede betingelser for å treffe vedtaket og pliktige hensyn ved skjønnsutøvingen. Bestemmer loven at forvaltningsorganet har plikt til å vurdere visse forhold før det treffer vedtak, medfører § 17 en utredningsplikt for disse forholdene.»*

Utredningsplikten er et utslag av det generelle kravet til forsvarlig saksbehandling. Dette er et grunnprinsipp i forvaltningsretten, og innebærer et krav om at avgjørelser skal treffes på et forsvarlig grunnlag, og at saken skal få et mest mulig riktig utfall.

Plikten innebærer som beskrevet ovenfor *ikke* krav om å utrede alle tenkelige forhold i saken, og alle mulige virkninger av planen. Spørsmålet for Statsforvalteren blir om saken var godt nok opplyst til at saksbehandlingen var forsvarlig.

Denne vurderingen gjøres punktvis for anførslene om hhv. rasfare, kostnader, strandsone, naturmangfoldloven § 7, og planens forhold til naturmiljøet.

Utredning av rasfare

Det er anført at planen er i strid med pbl. § 28-1. Bestemmelsen står i lovens kapittel 28 om «*Krav til byggetomta og ubebyggt areal (§§ 28-1 - 28-8)*». Bestemmelsen kommer først til anvendelse ved byggesak, og en reguleringsplan kan ikke stride mot bestemmelsen. Anførselen fører ikke frem.



Videre er det anført mangler ved den geotekniske vurderingen:

- 1. Planen vil føre til ekstremt økt rasfare. Det er svært vanskelig å gi garantier mot fremtidige utglidninger i leirmassene i og rundt Botn. Mangelfulle stabilitetsvurderinger i geotekniske data er lagt til grunn for veiplanene. Virkningene av vibrasjoner og rystelser fra anleggsarbeidet, ikke minst fra trafikken, er ikke tatt med i beregningsgrunnlaget.*
- 2. Det er ikke foretatt tilfredsstillende risikovurderinger av mulig ras (sannsynlighet og konsekvens) lokalt og i nærområdene. Viser til plan- og bygningslovens § 28.1 om at utbygging etter reguleringsplanen skal gi tilstrekkelig sikkerhet mot tap av menneskeliv og materielle verdier. Utbygging må styres utenom fareområder.*
- 3. Klimaendringene vil føre til økt fare for jordskred. Ny veg gjennom kvikkleireområdet ved Botn innebærer for stor risiko. Det er ikke tatt tilstrekkelig høyde for økt nedbør og klimapåslag.*
- 4. Det stilles spørsmål ved om beregning av fremtidig havnivå skal ta utgangspunkt i år 2100 slik det skisseres i veiplanene. Det ville være mer naturlig å forholde seg til en 100- års periode fram til 2120 eller aller helst en 200 års periode. Det vil være lite forsvarlig å bygge vei helt nede ved Botn.*

Det følger av pbl. § 3-1 bokstav h at planer, innenfor rammen av pbl. § 1-1 skal «fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse (...)». I § 4-3 kreves det for enkelte planer en «risiko- og sårbarhetsanalyse». Analysen skal «skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging».

Statsforvalteren har gjennomgått saksdokumentene, herunder vurderinger gjort av kommunen, Fylkeskommunen, vegvesenet, NVE og ViaNova. Det fremgår også at Multiconsult har foretatt to kontroller av grunnforholdene. Det er også gjennomført en ROS-analyse, jf. § 4-3.

Statsforvalteren finner ikke mangler i stabilitetsvurderingene, og mener de inneholder alle relevante vurderingstema og er grundig utført. Det fremgår også av både vegvesenet og NVEs tilbakemelding til kommunen i høringsrunden at faginstansene mener at planarbeidet er godt gjennomarbeidet.

Det vises videre til kommunens kommentar i klagebehandlingen som beskriver hvor de ulike punktene er tatt inn i vurderingene i saksforberedelsen:

«Vedrørende rasfare (klagens punkt 1, 2, 3 og 4)

Trøndelag fylkeskommune har lagt til grunn mange geotekniske undersøkelser for vurderinger, og som del av beslutningsgrunnlaget for valg av trase, tekniske løsninger, med mer. Viser blant annet til planbeskrivelsens kap. 7.3 Grunnforhold. De geotekniske undersøkelsene som er gjort i området er dokumentert i rapporter listet opp under kap. 12 «Referanser». Massehåndteringen er omtalt i avsnitt 8.8.

Kommunen har ikke egen geoteknisk fagkompetanse, men legger til grunn at kompetansen til regionale og nasjonale myndigheter (Trøndelag fylkeskommune og NVE) samt et samlet fagmiljø av konsulenter (Norconsult, Multiconsult m.fl.) er tilstrekkelig til å håndtere risikoen for ras og skred.

Forholdet til klimaendringer og fremtidig havnivå (plan- og bygningslovens § 28.1) er ivaretatt gjennom ROS-analysen; se spesielt kap. 2. Avbøtende tiltak. Tiltak er vurdert og tatt inn i planen.»



Statsforvalteren ser ikke mangler ved sakens utredning på punktene som er relevant for rasfare, jf. fvl. § 17. Anførlene om mangler ved sakens opplysning vedrørende rasfare i planområdet har ikke ført frem.

Sakens opplysning og kostnader

Det er anført svikt i utredningen etter fvl. § 17 ved at det ikke er fremlagt «reelt kostnadsoverslag». Statsforvalteren viser til kommunens kommentar til dette i klagesaksbehandlingen:

*«Vedr. kostnadsoverslag på ny fylkesveg 717 (klagens punkt 6)
Saksbehandlingen skal belyse hvilke økonomiske følger vedtaket av en plan kan få for kommunen, men ikke økonomi knyttet til gjennomføring av selve tiltaket. Økonomiske konsekvenser for kommunen ved gjennomføring av planen (utbyggingskostnadene) er uavhengig av reguleringsplanen, og del av andre fylkeskommunale og kommunale vedtak/budsjett.»*

Statsforvalteren slutter seg til kommunens kommentar om at spørsmålet om kostnadene som er relevante å belyse i saken er knyttet til vedtaket av planen. Disse kostnadene er det redegjort for. Anførlene gjelder imidlertid utbyggingskostnader, som det ikke stilles krav til utredning av i forbindelse med planvedtaket. Anførselen om mangelfull opplysning av saken på dette punktet fører ikke frem, jf. fvl. § 17.

Sakens opplysning og dyrkajord

Det er anført at vedtaket er i strid med norsk «jordvernpolitikk», og det vises til at 100 daa med matjord blir omdisponert. Videre anføres det at settes vilkår om erstatningsareal før planen iverksettes, og at planen burde vært «avvist» på grunn av dens virkning for jordbruket.

Det er ikke anført at planen strider mot *lovregler* på dette punktet. Anførselen synes å være knyttet til antatt politisk vilje, og klagers synspunkt om hvordan avveiningene mellom jordbruksinteresser og øvrige interesser burde vært gjort.

Statsforvalteren bemerker først at kommunen, som nevnt ovenfor, har myndighet til å bestemme hvordan et areal skal benyttes. I avveiningen mellom hensynet til dyrkamark og hensynet til infrastruktur og trafikkavvikling, har kommunen fritt skjønn.

Når det gjelder anførselen om vilkårsstillelse i planen, er dette også en beslutning som ligger innenfor kommunens skjønnsmyndighet i planprosessen. Statsforvalteren finner ikke grunn til å overprøve kommunens skjønn i saken.

Det er opplyst til Statsforvalteren på e-post fra Hammer v/Trøndelag Fylkeskommune den 23.02.2021 at medgått matjord totalt er mindre i den nå vedtatte planen, enn i planen fra 2008. Dette skyldes mer nydyrkning nå enn tidligere.

Det vises videre til Fylkeskommunens reguleringsplanforslag s. 2 av 18:

*«Det er forsøkt å beslaglegge minst mulig dyrkajord og
å ikke gjøre inngrep i områder med naturverdier. Der dyrkajord blir nedbygd skal
matjordlaget fjernes først og gjenbrukes i områder som i ettertid skal brukes i
landbruksammenheng. Detaljert plan for dette blir utarbeidet i samarbeid med
landbruksfaglig kompetanse i kommunen.»*



Ved vedtakelse av planen ble også følgende tilleggspunkt lagt til:

«Ved deponering og flytting av matjord skal dette foregå ut fra retningslinjer satt av Indre Fosen Kommune basert på fagkompetansen til NIBIO og Norsk Landbruksrådgivning. Dette for å forhindre unødvendig forringelse av matjorda.»

Dersom det skulle ha vært behov for ytterligere utredninger i forhold til jordvern, måtte dette ha kommet frem i uttalelsene fra de med kunnskap innenfor området, herunder landbruksmyndighetene. Det foreligger nå ikke innsigelser til planen på dette punkt. Jordbruksarealet er også søkt ivaretatt ved at jordflytting er gitt bindende virkning i rekkefølgebestemmelse.

Det tilfelle at man er uenig i den valgte løsning er ikke det samme som at forholdet ikke er utredet. Det er også i senere henvendelse påpekt at jordvernet må anses skjerpet på bakgrunn av brev fra landbruks- og matminister Bollestad og kommunal- og moderniseringsminister Astrup datert 11.01.2021. At kravene kan anses skjerpet, betyr ikke at jordvernet ikke er vurdert, her i form av sikring av jordressursene gjennom avbøtende tiltak.

Statsforvalteren vurderer at jordvern hensynet er godt utredet, og hensyntatt i saken. Anførselen om at planen ikke kan vedtas på grunn av sin innvirkning på jordvernet, fører ikke frem.

Planretningslinjer i strandsonen

Anførselen om at planretningslinjer burde føre til at saken avvises (ikke vedtas) siteres delvis:

«Planretningslinjer i strandsonen

Planretningslinjer for differensiert utbygging i strandsonen vil være styrende for kommunens planlegging. (...)

Alternative plasseringer bør velges der det er mulig. Det bør vurderes om tiltak kan trekkes bort fra sjøen. Bestemmelsen om byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen skal forstås som en rikspolitisk retningslinje for kommunenes planlegging. Det betyr at det ikke er fritt fram for utbygging i strandsonen selv om områdene er avsatt til byggeformål i kommuneplan eller reguleringsplan. På bakgrunn av dette synes planforslaget å være dårlig gjennomtenkt og vi ber om at hele planen om å legge ny vei helt nede ved sjøen vurderes på nytt.»

Kommunen har i klagesaksbehandlingen poengtert at alternative veitraseer er vurdert i det gjentatte planarbeidet for veistrekningen:

«Alternative vegtraseer er vurdert i flere omganger. Konklusjonen er at forslaget er det som i sum gir minst inngrep i lokale/regionale/nasjonale interesser. NVE, som fagmyndighet på skred, har akseptert planen.

Adkomsten til utfartsstedet Rundhaugen endres ikke, og parkeringsplasser opprettholdes».

Det fremstår som tydelig at planforslaget er et resultat av grundige vurderinger av kryssende hensyn. Det ligger også betydelig arbeid med veistrekningen i tidligere vedtatte planer.

Det er tydelig at de statlige retningslinjene for nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet har ligget til grunn for kommunens arbeid, og Statsforvalteren finner ikke mangler ved saksbehandlingen på dette punktet. Statsforvalteren slutter seg til kommunens kommentar. Anførselen har ikke ført frem.

Sakens opplysning og naturmangfoldloven § 7

Anførsel siteres delvis:

«Etter § 7 i Naturmangfoldloven, som supplerer FVL's krav om utredning, skal prinsippene i



Naturmangfoldloven §§ 8 – 12 legges til grunn for skjønnsutøvingen. (...) Selv om prinsippene i Naturmangfoldloven er vurdert er det viktig at konklusjonen er i tråd med vurderingene. I planforslaget for veien synes det å mangle en god nok vurdering av Naturmangfoldloven.»

Bestemmelsen siteres:

«§ 7.(prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8 til 12)

Prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen.»

Naturmangfoldlovens § 8 gjelder krav til kunnskapsgrunnlaget, § 9 fastsetter «føre-var-prinsippet», § 10 gjelder økosystemtilnærming og samlet belastning, § 11 gjelder kostnadene ved miljøforringelse, og § 12 gjelder miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder.

Anførselen går ut på at bestemmelsene skal legges til grunn for «*skjønnsutøvelsen*».

Det fremgår av § 7 at bestemmelsene skal legges til grunn som «*retningslinjer*» ved utøvelse av «*offentlig myndighet*».

Naturmangfoldloven § 7 kan ikke forstås som en direkte begrensning av kommunens skjønnsmyndighet i beslutningen om at et areal skal benyttes til et formål med konsekvenser for naturmangfoldet. Bestemmelsen fører imidlertid med seg et krav om at bestemmelsene skal vurderes når utredning av, og beslutning om, arealbruk gjøres. Det er ikke spesifisert i klagen hvorfor vurderingen av naturmangfoldloven ikke er god nok.

I planbeskrivelsens punkt 8.1.3 «*Drøfting av Naturmangfoldlovens alminnelige bestemmelser §§ 8 – 12*» foretas en relativt grundig vurdering av de nevnte bestemmelsene.

Konklusjonen er der: «*Bestemmelsene i naturmangfoldloven §§ 8-12 er drøftet og det er vurdert at tiltaket kan ha mindre negative konsekvenser for naturmangfoldet. Gjennom feltregistreringer av området vil eventuelle negative konsekvenser for naturmangfold komme frem og avbøtende tiltak vurderes der det er konflikter.*»

Statsforvalteren finner ikke mangler ved vurderingen, og anførselen om at vedtaket er i strid med naturmangfoldloven § 7 fører ikke frem.

Utredning av planens forhold til naturmangfoldet

Det redegjøres i klagen for naturmangfoldet i Rylbukta.

Deler av anførselen siteres:

«Området er betegnet å ha regional/nasjonal interesse. Det er et nøkkelområde for mange arter med et uvanlig mangfold. I følge Flerbruksplan Botn kan det ikke settes i verk tiltak som forringer fuglenes livsmiljø. En skal ta vare på og forbedre viltbiotopene. Nedslagsfeltet og Botn skal sikres en langsiktig forvaltning der mangfoldet styrkes og bevares for fremtidige generasjoner er et av hovedmålene. Det vil være vanskelig å oppfylle disse målene hvis en anlegger en større fylkesvei i vannkanten i det viktige fugleområdet. Det er viktig at det biologiske mangfold og bevaring av økosystemer og nøkkelbiotoper blir et overordnet element i den regionale og kommunale planlegging.»



Det fremgår av dokumentet Flerbruksplan Botn, at det har som formål å «gi retningslinjer for den framtidige forvaltning av Botn med tilgrensende vassdrag. Planen skal i størst mulig grad gi retningslinjer for hvordan interessekonflikter kan løses», jf. punkt 2.4 i planen.

I foreliggende sak er det konflikt mellom hensynet til dyreliv i planområdet og tilgrensende områder, og behovet for å anlegge vei.

Det kan som nevnt ikke legges føringer for hvilken arealbruk som kan aksepteres på bakgrunn av naturmangfold (kommunens skjønnsmyndighet). Klager kan følgelig ikke høres på at flerbruksplanen har en forbudsvirkning for tiltak (eller plan for tiltak) «som forringer fuglenes livsmiljø».

Det kan imidlertid stilles krav til utredning og vurderingstema (§§ 8-12) som skal ligge til grunn for arealdisponeringen.

Som nevnt ovenfor er det gjort grundige vurderinger av alternative veiløsninger, og naturmangfoldlovens retningslinjer har vært førende for planarbeidet. Det vises til kommunens kommentar til denne anførselen i klagebehandlingen:

«Fylkeskommunen (Sweco) har gjennomført godkjente registreringer som følge av planarbeidet. Det ble registrert viktige arter, men ikke noe større område. Viktig naturtype registrert i 2002 blir i liten grad berørt. For fredningsområdet er det søkt dispensasjon for tiltaket jf. plan. Dispensasjon er innvilget. Kommunen mener vurderingene som er gjort av naturmangfoldet er tilstrekkelig og at hensynet i Naturmangfoldloven er ivaretatt (se planbeskrivelsen 8.1.3)».

I denne saken har Statsforvalteren ingen merknader til kommunens utredning av saken. Det er videre konkludert med at kravene til vurdering av etter naturmangfoldlova § 7, er ivaretatt i saken.

Anførselene knyttet til naturmangfoldet fører etter dette ikke frem.

Om skjønnsutøvelsen i saken

Flere av anførselene i klagen gjelder selve valget om arealdisponering til vei, eventuelt avveiningen mellom ulike alternativer for utførelse av veien.

Det er kommunen som har myndighet til å bestemme hva som er riktig arealbruk. Disse anførselene gjelder derfor kommunens utøvelse av *skjønn* i spørsmålet om hva arealet skal brukes til.

Dette skjønnnet kan, som nevnt tidligere, bare i begrenset utstrekning prøves av Statsforvalteren. Det er imidlertid sikker rett at det kan prøves om kommunens skjønnsvurdering er saklig og i samsvar med reguleringslovgivningens formål, samt om vurderingen bygger på en forsvarlig saksbehandling og et riktig faktisk grunnlag.

Kommunen har måttet velge mellom interesser og hensyn som kolliderer ved vedtakelsen av planen.

Planarbeidet fremstår som grundig, og vedtaket hviler på betydelige fagrapporter om mulig virkning av naturmiljøet for planen, og motsatt. Alternative løsninger har også vært grundig vurdert.



Etter det Statsforvalteren kan se er det i denne saken ikke tvilsomt at kommunens skjønnsvurdering bygger på en forsvarlig saksbehandling og et riktig faktisk grunnlag. Statsforvalteren finner også, slik konkludert ovenfor, at skjønnsutøvelsen er utøvet i tråd med krav til vurdering i naturmangfoldloven.

Statsforvalteren finner følgelig ikke grunn til å overprøve skjønnnet utvist av Indre Fosen kommune i saken.

Konklusjon

Statsforvalteren har gjennomgått kommunens planvedtak, og gyldigheten av dette. Etter vår gjennomgang har vi kommet til at reguleringsplanen er tilstrekkelig grunnlagt og det er vektlagt relevante og legitime hensyn for den valgte løsning. Gjennom planprosessen har adgangen til medvirkning vært sikret gjennom høring og offentlig ettersyn. Retten til medvirkning gir den enkelte rett til å fremsette sine synspunkter til planen, men gir ingen rett til å bli hørt ved det endelige planvedtaket. Det hefter etter det vi kan se, ikke innsigelser til den vedtatte planen.

Det er viktig å understreke at det ligger innenfor kommunestyrets frie skjønn å avgjøre arealbruken i kommunen. I den sammenheng er det viktig at denne arealbruken blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet, jfr. pbl. § 3-1. Der det foreligger interessekonflikter, slik som her, ligger avveiningen og prioriteringen mellom disse interessene til kommunestyrets frie skjønn. De hensyn som er vektlagt er innenfor de rammer som er lovlige og relevante, og Statsforvalteren finner ikke grunnlag for å gripe inn i det frie skjønn som Indre Fosen kommune har utøvet i spørsmålet om hva som er den mest hensiktsmessige bruken av arealet.

På bakgrunn av overnevnte fatter Statsforvalteren følgende

vedtak:

Indre Fosen kommune sitt vedtak av 10.09.2020, sak 52/20 om reguleringsplan for Fv. 717 Sund-Bradden, planid. 50542020003, stadfestes.

Klagen har ikke ført frem.

Statsforvalterens vedtak er endelig, og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jf. fvl. § 28.

Med hilsen

Elisabeth Holand Sjøli (e.f.)
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Victoria Sakshaug Wheeler
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:
Fosen naturvernforbund v/ Magnar
Østerås