



Fylkesmannen i Trøndelag

Trööndelagen fylhkenålma

Vår dato:

13.01.2020

Vår ref:

2019/10213

Deres dato:

26.08.2019

Deres ref:

2018/246

Indre Fosen kommune
Rådhusveien 13
7100 RISSA

Saksbehandler, innvalgstelefon
Ingrid Gjelten, 73 19 91 51

Klagebehandling - reguleringsplan for Ramsvikhaugen hytteområde - Indre Fosen kommune – kommunens planvedtak oppheves

Saken gjelder klage på vedtatt reguleringsplan. Fylkesmannen har gjennomgått saken og er kommet til at reguleringsbestemmelse punkt 1.4 ikke er tilstrekkelig begrunnet og utredet jf fvl §§ 17 og 25. Dette medfører at planvedtaket må oppheves grunnet ugyldighet, jf prinsippet i fvl § 41.

Vi bemerker også at planen mangler byggegrense mot sjøen (pbl § 1-8 andre ledd).

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages.

Vi viser til oversendelse av klagesak fra Indre Fosen kommune 26. august 2019 og ettersending av dokumenter 5. november 2019, 21. november 2019 og 16. desember 2019.

Bakgrunn

Kommunestyret i Indre Fosen vedtok reguleringsplan for Ramsvikhaugen hytteområde i møte den 9. april 2019, sak 16/19. Tiltakshaver og grunneier er Våres eiendom Fosen AS v/Kristian og Hjørdis Stamnes.

Vedtaket ble påklaget av Fosen naturvernforening 10. juli 2019.

6. august 2019 kommenterte Kystplan på vegne av Våres Eiendom klagen.

Klagen ble behandlet av Arealutvalget i møte 20. august 2019. Klagen ble ikke tatt til følge og saken ble oversendt Fylkesmannen i Trøndelag for endelig avgjørelse 26. august 2019.

E-postadresse:
fmtlpost@fylkesmannen.no
Sikker melding:
www.fylkesmannen.no/melding

Postadresse:
Postboks 2600
7734 Steinkjer

Besøksadresse:
Strandveien 38, Steinkjer
Prinsens gt. 1, Trondheim

Telefon: 74 16 80 00
www.fylkesmannen.no/tl
Org.nr. 974 764 350



Fylkesmannen etterspurte 4. november 2019, 15. november 2019 og 10. desember 2019 manglende dokumenter, og fikk de oversendt 5. og 21 november 2019 og 16. desember 2019.

Klagen

Fylkesmannen har laget et sammendrag av klagen:

- 100-beltet: planforslaget forholder seg ikke til statlige planretningslinjer, det er planlagt en storstilt utbygging i 100-metersbeltet.
- 7 av 15 tomter ligger innenfor 100-metersbeltet. 8 av 15 er helt/delvis innenfor arealformålet fritidsbebyggelse i kommuneplanen.
- F1, F2, F3 og F12 ligger innenfor 100-metersbeltet og er ikke forankret i kommuneplanens arealdel. Det er ikke riktig at hyttetomtene og planen i stor grad er i tråd med overordnet plan.
- Nye reguleringer på mer enn 15 dekar som omfatter nye områder til utbyggingsformål skal konsekvensutredes.
- Ved vurdering av naturmangfoldloven sies det (side 14) at det er ingen ting som tyder på at området som er foreslått bebygget er vesentlig viktig for noen arter, naturtyper eller kulturlandskap. Denne påstanden er ikke dokumentert. Når deler av arealet er fulldyrka mark tyder ikke det på at dette er et område med spesielt skrinnet jord.
- Ingen dokumentasjon på at området er kartlagt er lagt frem. Det vi finner på artskart er at det i 2018 er observert oter der det planlegges bøyehavn i sjø. Oteren er registrert som sårbar på den norske rødliste for arter. Videre er det observert vipe, alke, sjøorre, hettemåk, svartand, ærfugl, gjøk, fiskemåke og havelle på en lokasjon kalt Sørfjorden på artskart. Alle disse er også rødlistearter. Naturmangfoldloven § 8 (kunnskapsgrunnlaget) ikke er oppfylt.
- Rapport fra IPBES viser at vi går en mørk fremtid i møte dersom vi ikke gjør store endringer i hvordan vi forbruker naturressursene.
- Kommunen argumenterer med at siden høydeforskjellen fra sjøen til byggeområdene er stor, så oppleves avstanden som stor. Vi støtter ikke denne argumentasjonen – 100-meteren er uansett av nasjonal interesse. I tillegg vil landskapsbildet påvirkes i større grad når terrenget er bratt. Hyttene blir lett svært dominerende i landskapet noe Fylkesmannen er svært opptatt av i sine merknader til planen.

Vi viser ellers til klagen i sin helhet.

Fylkesmannen bemerker:

Fylkesmannens kompetanse som klageinstans

Departementet er klageinstans for vedtak etter plan og bygningsloven (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, jf fvl § 34. Ved prøving av det frie skjønnet skal det legges stor vekt på hensynet til det lokale selvstyre, jf. forvaltningsloven (fvl) § 34 andre ledd.

Klagefrist og rettslig klageinteresse

Vedtak om reguleringsplan kan påklages, jf pbl § 12-12 tredje ledd, jf § 1-9.



Planen ble kunngjort 6. juni 2019, skriftlig orientering til partene og «de som hadde engasjert seg» ble sendt 17. juni 2019. Vedtaket ble påklaget 10. juli 2019.

Klager har rettslig klageinteresse og klagen er rettidig, jf. fvl § 28 og § 29.

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.

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 reguleringskjønn. Som nevnt skal Fylkesmannen da legge 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 skjønn. 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.

Fylkesmannens vurdering

Kort om planen

Indre Fosen kommune v/kommunestyret vedtok reguleringsplanen for Ramsvikhaugen 9. april 2019:

1. Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-12 vedtar Indre Fosen kommune framlagte detaljregulering for Ramsvikhaugen hytteområde med kommunedirektørens



foreslåtte endringer.

- a) Område for U/N1 flyttes til et område der det får færre negative effekter for omgivelsene.
- b) Byggegrensen på tomt F13 mot gbnr 163/19 endres til minimum 30 m, samt at det ikke tillates 3 etasjer på denne tomta.
- c) Det tas inn rekkefølgekrav som sikrer at ny, samlokalisert avkjørsel bygges i henhold til reguleringsplanen og Statens vegvesens retningslinjer før hytteområdet bygges ut.
- d) Det tas inn bestemmelse som sikrer hensynet til støy og støv i anleggsfasen.
- e) Reguleringsbestemmelsene pkt 1.4 endres slik at tillatte høyder gjelder for mønehøyder eller gesims slik at høyden angir høyeste taknivå uavhengig av takform.

2. Planbestemmelsene endres før saken legges fram for kommunestyret for vedtak.

3. Etter kommunestyrets vedtak kunngjøres planen i samsvar med plan- og bygningslovens bestemmelser.

Hensikten med planen er legge til rette for bygging av fritidsboliger på eiendommen 162/33. Ramsvikhaugen ligger ved Sørfjorden, ca. 2 km fra Råkvåg sentrum. Eiendommen 162/33 er ca. 50 daa, det er ingen eksisterende bebyggelse på eiendommen. Området ligger i eksisterende reguleringsplan for Ramsvik hytteområde, og er satt av til landbruk. I kommuneplanens arealdel er området delvis avsatt til nytt område for fritidsboliger, delvis LNF.

Planforslaget består av 15 hytter og ligger i nær tilknytning til Ramsvik hytteområde. Vi hitsetter plankartet:





Konsekvensutredning

Klager spør om planbeskrivelsen ikke burde ha hatt en konsekvensutredning av planens virkning for miljø og samfunn.

I plan og bygningsloven § 4-2 fremgår det at for reguleringsplaner som kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.

Etter bestemmelses tredje ledd er det gitt forskrift om konsekvensutredninger. Gjeldende forskrift om konsekvensutredninger (FOR-2017-06-21-854) trådte i kraft 1. juli 2017. I overgangsbestemmelsen § 39 fremgår det at planer tatt til behandling etter de to tidligere forskriftene om konsekvensutredning, skal den nye forskriften legges til grunn i den videre behandlingen av saken. Forskriftens kapittel 2 omhandler hvilke planer og tiltak som omfattes av forskriften. § 6 og § 7 sier hvilke planer og tiltak som alltid skal konsekvensutredes. § 6 første ledd bokstav b viser til vedlegg I som sier at nye bolig og fritidsboligområder som ikke er i samsvar med overordnet plan skal konsekvensutredes. Unntatt er reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan (og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen), jf § 6 første ledd bokstav b. Det fremgår i kommunal- og moderniseringsdepartementets veiledningsnotat fra juli 2017 i forbindelse med ny forskrift at unntaket for planer som er i «samsvar med» tidligere plan, betyr at reguleringsplanen da må i hovedtrekk være innenfor de rammene som er gitt i overordnet plan. Det fremgår at det legges til grunn at det kan gjøres mindre endringer fra overordnet plan i reguleringsplanen uten at planen må behandles etter forskriften. Hva som menes med mindre endringer må vurderes konkret i den enkelte sak med utgangspunkt i mulige virkninger, det fremgår at det i slike tilfeller er det viktig at det i planbeskrivelsen gis en redegjørelse for endringer sett i forhold til tidligere vedtatt plan, og at virkningene av endringene blir beskrevet. Fylkesmannen i Trøndelag har lagt til grunn at i tidligere gjeldende forskrift om konsekvensutredning § 2 første ledd bokstav d gjelder også et unntak for tiltak i samsvar med tidligere plan som er konsekvensutredet tidligere.

I planbeskrivelsen fremgår det tydelig hvilke endringer planen gjør i forhold til det som i kommuneplanens arealdel er avsatt til fremtidig fritidsbebyggelse. Planbeskrivelsen med disse opplysningene er lagt frem for sektormyndighetene. Vi hitsetter en illustrasjon fra planbeskrivelsen der gul stiplet linje angir område som er avsatt til fremtidige fritidsboliger i kommuneplanens arealdel. Det smårutete feltet er 100-metersbeltet. De nummererte tomtene viser hvor tomtene skal være (som er avsatt til fritidsbebyggelse):





Kommunen opplyser ved vedtakelsen av planen at området ble konsekvensutredet i forbindelse med utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel for Rissa i perioden 2008-10.

Fylkesmannen kan ikke se at planen krever en planbeskrivelse som må inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkning for miljø og samfunn, jf pbl § 4-2.

Vi understreker at alle planer skal ha en planbeskrivelse som beskriver formål, hovedinnhold og virkning etc etter § 4-2 første ledd, det har denne planen også. Det er også utarbeidet risiko- og sårbarhetsanalyse jf pbl § 4-3.

Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven stiller krav til saksbehandlingen ved utøving av offentlig myndighet. Prinsippene i §§ 8 til 12 i naturmangfoldloven skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, jf naturmangfoldloven § 7. § 7 andre setning sier at vurderingen skal fremgå av beslutningen.

Om vurderingen som skal tas etter § 7 andre setning fremgår det i Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) på s. 378:

«§7 innebærer også at begrunnelsen for offentlige myndighetsbeslutninger skal vise hvordan prinsippene er kommet inn i den konkrete saken og hvilken vekt de er tillagt, jf. *annet punktum*. Dette gjelder selv om det etter alminnelige forvaltningsrettslige regler ikke skulle foreligge begrunnelsesplikt.

Offentlig myndighetsutøving er først og fremst vedtak av forskrifter eller enkeltvedtak. ... Ordlyden omfatter myndighetsutøving både etter naturmangfoldloven og etter andre lover som berører naturmangfoldet. For å bidra til at den samlede forvaltningen er i tråd med prinsippene, og at tolkningen av prinsippene blir mest mulig ensartet, er den nevnte begrunnelsesplikten særskilt viktig.»

I planbeskrivelsen punkt 6.7, jf vedlegg 3 fremgår hvordan prinsippene, jf naturmangfoldloven §§ 8-12, er vurdert. Kommunen kommenterer klagers anførsler om mangler ved naturmangfoldlovvurderingen slik:

«Planforslaget er vurdert iht naturmangfoldloven §§ 8-12. Dette er dokumentert i planbeskrivelsen. Vurderingene ble gjort ut fra eksisterende kunnskapsgrunnlag. Planbeskrivelsen dokumenterer hvilke databaser som er benyttet i vurderingen. Kommunen mottok ikke høringsuttalelser fra lokale eller regionale miljø-/naturvernmyndigheter som tilsa at den utførte vurderingen ikke var god nok eller bygde på for spinkelt kunnskapsgrunnlag. Kommunen vurderer fortsatt at det er gjort en tilstrekkelig vurdering iht naturmangfoldloven, og at kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn for vurderingen var tilstrekkelig i forhold til planens størrelse/omfang. Denne vurderingen er blant annet gjort i forhold til pbl § 3-1, 3. ledd *Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.*»

Kommunen har ved sitt vedtak vedtatt plankartet, planbeskrivelsen og planbestemmelsene for Ramsvikhaugen, og dermed fremstår vurderingen etter naturmangfoldloven § 8-12 jf § 7 av kommunens beslutning.

Når det gjelder innholdet i vurderingen av prinsippene fremstår det som tilstrekkelig utredet og i samsvar med naturmangfoldloven § 7 andre ledd innholdsmessig.



Om bygging i 100-meterssonen

Byggegrensen i § 1-8 andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrenser er fastsatt i kommuneplan eller reguleringsplan, jf § 1-8 tredje ledd.

Deler av planområdet, for eksempel tomtene F1, F2, F3, F9, F10, F11 og F12 ligger helt eller delvis nærmere enn 100 meter fra sjøen. Planen mangler byggegrense mot sjø. Det har ingen betydning for planens gyldighet, men det betyr at byggeforbudet i § 1-8 andre ledd gjelder for nye tiltak selv om arealet er avsatt til fritidsbebyggelse, og eventuelle tiltak innenfor denne sonen vil være i strid med § 1-8 andre ledd.

Fylkesmannen antar at det har vært meningen å fastsette en annen byggegrense enn den som fremgår i § 1-8 annet ledd, og anbefaler kommune å endre dette jf § 1-8 tredje ledd.

Om høyden på bebyggelsen og høydebestemmelser

Når planen ble sendt på høring hadde den en bestemmelse om maksimal mønehøyde (moh) på hver tomt. Denne bestemmelsen ble, blant annet, kommentert av fagavdelingene hos Fylkesmannen i høringsuttalelsen:

«Planområdet, som ligger på en høyde ved sjøen, gjør at ny bebyggelse fort vil bli synlig fra store avstander. Høyeste punkt på Ramsvikhaugen er kote 44 m.o.h. og høyeste bygg tillates til kote 48,5 m.o.h. Etter vår vurdering vil dette gi god utsikt for enkelttomtene, men potensielt påvirke landskapsverdien negativt for en langt større brukergruppe. Bebyggelsen bør ha lavere tillatt byggehøyde oppover i terrenget, slik at den ikke overstiger det høyeste punktet på haugen, og det bør søkes formkrav som legger opp til mer skånsom bebyggelse enn det bestemmelsene gjør i dag. Naturlige landskapsformasjoner som koller og forhøyninger bør søkes bevart.

Det er i bestemmelsene definert maksimal tillatt mønehøyde etter kotehøyde på hver enkelt tomt, hvilket er positivt, men dette forutsetter bruk av saltak. Bestemmelsene legger ikke begrensninger på taktype og det er ikke definert maksimalt tillatt gesimshøyde ved bruk av for eksempel flate tak eller pulttak. Det er heller ikke definert krav til høyeste tillatte fasade i den sammenhengen, noe som kan ha negativ betydning for landskapet. I områder som F1-F3 vil dette kunne bli problematisk og lite forutsigbart, ettersom høydeforskjellen på disse tomtene er stor (10-15 meter). Planbeskrivelsen gjør rede for at tomtene F1 – F3 skal etableres med 40% BYA på 1 – 1,5 daa store tomter med gulv på kote 27 m.o.h, men laveste gulvnivå er ikke sikret i bestemmelsene. Bestemmelsene sier kun at mønehøyden ikke tillates over kote 31 m.o.h. Slik planen er utformet i dag legger man dermed opp til at det kan etableres svært dominerende bebyggelse i området. Vi anbefaler derfor kommunen å foreta en ny vurdering av byggehøydene innenfor planområdet og definere bestemmelser om høyeste tillatte fasade.»

I kommunens kommentarer til høringsuttalelsen så ble følgende sagt:

«Pkt. 2. Reguleringsbestemmelsene foreslås endret slik at tillatte høyder under pkt 1.4 endres til å gjelde mønehøyder eller gesims slik at høyden angir høyeste taknivå uavhengig av takform.»

Planen ble vedtatt med følgende endring:

e) Reguleringsbestemmelsene pkt 1.4 endres slik at tillatte høyder gjelder for mønehøyder eller gesims slik at høyden angir høyeste taknivå uavhengig av takform.



Den vedtatte bestemmelsen 1.4 har en tabell som viser «*maksimalt tillatt mønehøyde eller gesimshøyde avhengig av valgt takform*». Planen har ingen bestemmelser om takform eller takvinkel, eller bestemmelse om gulvnivå. Følgen av en slik bestemmelse som i 1.4 er at bebyggelsen kan ha flatt tak med en gesimshøyde som er like høy som mønehøyden på et hus med saltak. Et bygg med flatt tak har en annen fremtoning enn et med saltak, dette har blant annet gitt seg utslag i plan- og bygningsloven § 29-4 som angir en maksimal gesimshøyde en meter lavere enn maksimal mønehøyde.

Bestemmelsen om høyde, som indirekte er en bestemmelse om utforming og omfang av bebyggelsen, fremstår som lite utredet og begrunnet med den utformingen den har fått. Etter Fylkesmannens oppfatning må høringsuttalelse tolkes slik at de sier at man bør ha bestemmelser som gir tydeligere krav til bebyggelses utforming og terrengtilpasning. Gjennom kommunens kommentarer til høringsuttalelsene gir de uttrykk for at endringen av høydebestemmelsen har til intensjon å styre at høyden og utformingen tilpasses terrenget. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om konsekvensene av høydebestemmelsen slik den nå fremstår har vært kommunens intensjon. Uansett hva som var kommunens ønske eller intensjon, så fremstår ikke konsekvensene av høydebestemmelsen 1.4 (der man tillater bebyggelse der gesimshøyde og mønehøyde kan være den samme) som tilstrekkelig utredet eller begrunnet, jf fvl §§ 17 og 25, noe som er saksbehandlingsfeil ved planvedtaket.

Konklusjon

Mangelfull utredning og begrunnelse av høydebestemmelsen 1.4 er saksbehandlingsfeil ved planvedtaket, som i utgangspunktet medfører ugyldighet, jf prinsippet i fvl § 41. I dette konkrete tilfellet vurderer vi at feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold og planvedtaket er derfor ugyldig og må oppheves.

Fylkesmannen har vurdert om vi kan stadfeste planen uten høydebestemmelsen. Siden planen er utredet med grunnlag i spesifiserte høyder på de ulike tomtene, og høydene er ment å være tilpasset terreng og område, så vurderer vi at mangler ved høydebestemmelsen medfører at planen heller ikke kan stadfestes delvis, da planen uten høydebestemmelsen vil gi uønskede konsekvenser.

Vi bemerker imidlertid at utover mangler ved høydebestemmelsen 1.4, så kan vi ikke se at det foreligger saksbehandlingsfeil eller lovanvendelsesfeil som har betydning for vedtakets gyldighet. Vi minner imidlertid om våre bemerkninger rundt pbl § 1-8 andre ledd.

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

vedtak:

Reguleringsplan for Ramsvikhaugen hytteområde vedtatt av Indre Fosen kommunestyre 9. april 2019, sak 16/19, oppheves.

Klagen er delvis tatt til følge. Partene anses underrettet ved gjenpart av dette brev.

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jfr. fvl. § 28.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at når et vedtak blir endret til gunst for en part, kan vedkommende søke om å få dekket vesentlige sakskostnader som har vært nødvendige for å få



endret vedtaket, jf. fvl. § 36. Kravet må settes frem for Fylkesmannen senest 3 uker etter at dette vedtaket er mottatt.

Med hilsen

Kjetil Ollestad (e.f.)
seksjonsleder juridisk
Kommunal- og justisavdelingen

Ingrid Gjeltén
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Kystplan AS v/Berit Moen
Våres Eiendom, Fosen AS
Fosen Naturvernforening

Likelydende brev sendt til: