



Fylkesmannen i Trøndelag

Tröndelagen fylhkenålma

Vår dato:

01.03.2019

Vår ref:

2018/15980

Deres dato:

05.11.2018

Deres ref:

5243/2018/1632/61/1/6GOA

Roan kommune
Julie Næss vei 10
7180 ROAN

Saksbehandler, innvalgstelefon

Elisabeth Marø Holand, 74 16 80 77

Behandling av klager over Roan kommunes vedtak om reguleringsplan for Grønningen - eiendommen 61/1 - kommunens vedtak

Sammendrag

Saken gjelder klager over Roan kommunes vedtak om reguleringsplan for Grønningen. Fylkesmannen har gjennomgått saken og må ut fra oversendte saksdokumenter konstatere at kommunens vedtak lider av flere saksbehandlingsfeil etter plan- og bygningsloven. Grunnet disse feilene har Fylkesmannen ikke ansett det nødvendig å gjøre noen nærmere vurdering av anførselene i klagen. Kommunens vedtak må uansett anses ugyldig og oppheves.

Fylkesmannen viser til Roan kommunes oversendelse hit av 5. november 2018 hvor den ovennevnte klagesaken ble oversendt for endelig klagebehandling. Fylkesmannens myndighet som klageinstans følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 femte ledd.

Sakens bakgrunn

Forslagsstiller Kystplan AS varslet den 7. juli 2010, på vegne av tiltakshaver Kristian Nilsen, om oppstart av planarbeid for eiendommen 61/1 i Roan kommune. Formålet med planarbeidet var å legge til rette for 20-25 nye fritidseiendommer med tilhørende infrastruktur.

Den 24. august 2017 besluttet hovedutvalg for teknisk, landbruk og miljø at planforslag datert 20. april 2017 skulle sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Av saksframlegget framgikk at forslagsstiller hadde lagt fram forslag til plan allerede i 2012, men at saken da ble satt på vent i påvente av ny kommuneplanens arealdel. Planen ble forsøkt fremmet på nytt i 2015, etter vedtakelse av arealdelen, men kommunen hadde ikke ønsket å sende det framlagte forslaget på høring. Planforslaget av 24. august 2017 var en revidert versjon. Fire tomter lå nå, av landskapshensyn, utenfor område avsatt til fritidsbebyggelse i arealdelen. Av disse ville tre tomter (tomt 11, 12 og 13) komme nærmere sjøen enn det arealdelen åpnet for. Det samme gjaldt tomt 10 mot sørvest. For øvrig viste kommunen til at reguleringsplanen hovedsakelig fulgte arealformålsgrensen i arealdelen, men at det forelå noe usikkerhet med hensyn til nøyaktigheten i arealdelen.



Av saksdokumentene framstår det som noe uklart hvilke sektormyndigheter planforslaget ble sendt på høring til. Ved brev fra Roan kommune til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag av 20. november 2017 ble det opplyst at kommunen hadde glemt å sende forslaget på høring til Fylkesmannen. I etterfølgende e-postkorrespondanse mellom kommunen og Fylkesmannen opplyste Fylkesmannen om nødvendigheten av å sende forslaget på høring til alle berørte sektormyndigheter, herunder blant annet Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Fylkesmannen i Trøndelag uttalte seg til forslaget ved brev av 15. desember 2017. Fra uttalelsen hitsettes:

«Fritidsbebyggelsen F1 – F10 med tilhørende infrastruktur og forsamlingslokalet er slik vi oppfatter det i tråd med kommuneplanens arealdel. Det skal tas landskapsmessige hensyn ved plasseringen av ny bebyggelse og adkomstveier i disse områdene. Det er for øvrig ingen merknad til denne delen av planforslaget.

Landskap

I vår uttalelse til varsel om oppstart skrev vi at Grønningen et utfordrende terreng å etablere hytter i. Det bratte og delvis åpne terrenget gjør at bebyggelsen vil bli godt synlig i landskapet. I Miljøverndepartementets veileder T-1450 Planlegging av fritidsbebyggelse går det frem at det er et nasjonalt mål at fritidsbebyggelse skal lokaliseres og utformes med vekt på landskap, miljøverdier, ressursbruk og estetikk.

Fritidseiendommene F11 – F13 ligger utenfor det området som er satt av som byggeområde i kommuneplanens arealdel. De ligger også innenfor 100-meterbeltet langs sjø og vil bli liggende forholdsvis eksponert i terrenget. Det er i plandokumentene vist til Statlige retningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen. Det er riktig at kommunene har mulighet til en differensiert arealbruk i 100-meterbeltet langs sjøen, men en slik vurdering skal skje gjennom arbeidet med en overordnet plan, som en del av kommuneplanarbeidet. Med bakgrunn i Statlige retningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen må fritidsboligene F11 – F13 må tas ut av planen.

Fritidsboligene F14 – F17 vil i hovedsak ligge innenfor det arealet som er satt av som byggeområde i kommuneplanens arealdel og vi har derfor ingen avgjørende merknad til disse selv om adkomst og annen infrastruktur vil medføre store inngrep i landskapet.

Ved etablering av ny fritidsbebyggelse ved kysten vil det erfaringsmessig følge ønske om båtplasser. Det er ikke vurdert hvordan dette behovet skal imøtekommes i planen. Det er viktig at nye fritidsbebyggelse her ikke medfører behov for etablering av ei ny småbåthavn og tilhørende inngrep i 100-metersbeltet langs sjø ved Grønningen.

Planen er noe mangelfull i forhold til vurdering av virkningene på naturmangfold. Det skal framgå av saken hvilke verdier som finnes i planområdet, og hvilke konsekvenser tiltakene i planen vil ha. Det antas f.eks. at det kan forekomme forekomster av den utvalgte naturtypen kystlynghei i planområdet. Dette er informasjon som skal følge planen på høring. Det er ikke tilstrekkelig å vise til at det i kjente databaser ikke er registrert sårbare naturtyper eller prioriterte/truede arter i området.»

Fylkesmannen stilte altså som vilkår for egengodkjenning at fritidsboligene F11 – F13 ble tatt ut av planen. For øvrig ga Fylkesmannen faglig råd om at det ble tatt landskapsmessige hensyn ved plassering av ny bebyggelse og adkomstveier til fritidsboligene F1 – F10.



Saken ble lagt fram for sluttbehandling av Roan kommunestyre i møte den 21. juni 2018, sak 41/18, og det ble da fattet følgende vedtak:

«Roan kommunestyre egengodkjenner reguleringsplan for Grønningen, planID 1632-2011-055 Roan kommune, planforslag av 20.04.17, med følgende endring.

*Tomtene F11 – F13 tas ut av planen.
Planen for øvrig som fremlagt.»*

Kommunens vedtak ble ved brev av 1. november 2017 påklaget av Fosen Naturvernforening. Naturvernforeningen var ikke orientert om kommunens planvedtak og var heller ikke kjent med at vedtaket var kunngjort. Klagen måtte derfor behandles selv om klagefristen var oversittet. Vedtaket ble gjort kjent for klagerne den 28. september 2018 etter etterlysning fra klager. Klager etterlyste opplysninger om planens konsekvenser for kystlynghei. Kartleggingene utført i saken var gjort i 2010, altså før kystlynghei ble utvalgt naturtype. For øvrig ba klager om at tomtene F10 og F14/F15 ble tatt ut av planen av strandsonehensyn. Fire hytter ville bli liggende 50 meter fra strandsonen og åtte hytter ville bli liggende innenfor 100-metersbeltet. Slik utbygging ville være uheldig med hensyn til landskapsbildet sett fra sjøen og uheldig for naturmiljøet. Tomtestørrelsene og øvre tillatt bebyggt areal måtte også reduseres

Jon Eirik Nygård klaget over vedtaket ved e-post av 10. august 2018. Klager pekte på at planens avgrensning var i strid med formålsområdet vist kommuneplanens arealdel og at reguleringsplanen måtte endres i tråd med arealdelen. Det var heller ikke samsvar mellom arealdelens øvre tillatte størrelse på fritidstomter og tomtestørrelser i reguleringsplanen. Videre inneholdt planen ikke tilstrekkelig opplysninger om bygningenes synlighet i landskapet, og det ble bedt om at tomt 16 ble tatt ut av planen.

Roan kommunestyre behandlet klagene i møte den 25. oktober 2018, sak 57/18, men fant ikke grunnlag for å ta disse til følge. Fylkesmannen gjengir ikke klagebehandlingen her, men viser til denne i sin helhet.

Saken ble den 5. november 2018 oversendt Fylkesmannen i Trøndelag for endelig klagebehandling.

Fylkesmannen bemerker

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.

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. 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 ikke til et bestemt formål.

Fylkesmannen kan som klageinstans prøve alle sider av saken, men det gjelder visse begrensninger i Fylkesmannens kompetanse til å gjøre endringer i reguleringsplanen. Ved prøving av det frie skjønnets skal det legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

Fylkesmannens vurdering av klagesaken

Fylkesmannen bemerker at den foreliggende klagebehandlingen har vært svært krevende grunnet manglende tilgang til dokumentene i saken. Fylkesmannen viser til forvaltningsloven § 33 fjerde ledd hvor det følger at kommunen, etter forberedende klagebehandling, skal oversende «*sakens dokumenter*» til Fylkesmannen som klageinstans. Med «*sakens dokumenter*» menes samtlige dokumenter i tilknytning til planvedtaket.

Ved kommunens oversendelse til Fylkesmannen av 5. november 2018 fulgte kun kommunens forberedende klagebehandling. Fylkesmannen har forsøkt å etterspørre dokumentasjon fra kommunen, men har kun mottatt deler av saksdokumentene. Vi har også forsøkt å henvende oss til Rennebu kommune, som har vært involvert i planarbeidet, samt Kystplan AS og Nord-Trøndelag fylkeskommune, for avklaringer.

I mangel på avklaringer fra Roan kommune, må Fylkesmannen legge til grunn at etterspurt dokumentasjon ikke er oversendt som følge av at disse ikke finnes. Fylkesmannen legger derfor til grunn at det ikke foreligger oppdatert plankart, planbeskrivelse og planbestemmelser som samsvarer med vedtaket fattet den 21. juni 2018. Vi viser til at Roan kommune i e-post av 20. februar 2019 oversendte de samme plandokumentene som fulgte høringen.

Videre legger vi til grunn at planforslaget ikke ble sendt på høring til andre sektormyndigheter enn Fylkesmannen i Trøndelag. Vi bemerker at Trøndelag fylkeskommune har bekreftet at saken ikke er sendt på høring til dem. Plandokumentene inneholder heller ingen opplysninger om høringsperioden, herunder når og hvor planen ble sendt på høring og kunngjort etter pbl. § 12-10 første ledd.

Fylkesmannen legger også til grunn at kommunens planvedtak av 21. juni 2018 ikke er kunngjort eller oversendt til berørte parter i tråd med kravet i pbl. § 12-12 fjerde ledd. Klagerne opplyser at de selv har innhentet informasjon om at planen er vedtatt og at de heller ikke har vært klar over at kommunen har behandlet deres klager og oversendt saken hit.

Med bakgrunn i det ovennevnte har Fylkesmannen ikke ansett det nødvendig å gjennomføre ytterligere undersøkelser av de underliggende saksdokumentene. De ovennevnte manglene er å anse som saksbehandlingsfeil etter blant annet pbl. §§ 12-10 og 12-12, og Fylkesmannen anser det som sannsynlig at disse kan ha virket bestemmende for vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.



Kommunens planvedtak blir av denne grunn å anse som ugyldig og Fylkesmannen opphever planvedtaket.

På bakgrunn av det ovennevnte og med hjemmel i forvaltningsloven § 34 fatter Fylkesmannen følgende

vedtak:

Roan kommunes vedtak av 21. juni 2018 om reguleringsplan for Grønningen oppheves som ugyldig.

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jf. forvaltningsloven § 28.

Med hilsen

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

Elisabeth Marø Holand
Seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Fosen naturvernforening
Øydis Børsting og Jon Eirik
Nygård

Ytre Ringvei 32 7100 RISSA