



Ørland kommune

Postboks 401

7129 BREKSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon

Henrik Øvrebø, 73 19 91 88

Vedtak i klagesak - reguleringsplan for Ottersbo IV - Ørland kommune

Fylkesmannen har behandlet klage over vedtak om å godkjenne endring av reguleringsplan for boligfeltet Ottersbo IV. Etter klagebehandlingen har Fylkesmannen kommet til at kommunens vedtak stadfestes.

Kort om saken

Etter en forutgående planprosess, vedtok kommunen den 20. juni 2019 å godkjenne forslag til endring av reguleringsplan for boligområdet Ottersbo IV. Endringen går bl.a. ut på tilføyelse av 3 nye boligtomter nordvest i planområdet, og endring i bestemmelser om plassering, utforming og høyde.

Planvedtaket er påklaget. Kommunen har vurdert klagen og oversendt klagesaken til Fylkesmannen for endelig behandling. Kommunens forberedende behandling av klagen var den 29. august 2019.

Klagene

Det er tre klager. Dette er klager fra naboene i Brynhildhaugveien 23 (Lund/Brynjulfsdottir), i brev av 27. juli; fra Ottersbo IV velforening, i brev av 5. august; og fra naboene i Brynhildhaugveien 17 (Wullum/Rædergård), i brev av 6. august.

Alle klagerne er klageberettiget, og klagen er innkommet innenfor klagefristen ifølge kommunen. Dette legges til grunn. Det vises til forvaltningsloven (fvl.) §§ 28 og 29.

I klagen fra Lund/Brynjulfsdottir og velforeningen anføres at det er mangler ved planprosessen og planvedtaket når det gjelder omregulering av landbruksarealet i nordvest til boliger. Det påstås at beslutningen om å tillate boliger på arealet, var tatt før dette ble utredet, vurdert og formelt vedtatt i kommunestyret. Det ligger muntlige avtaler mellom kommunen og grunneier bak, hevder klagerne. Det anføres dessuten at det i prosessen er holdt tilbake viktig informasjon fra offentligheten.

Klagen fra Wullum/Rædergård gjelder steinfyllingen nord i planen og endringene av tomtene der. Klagerne anfører at boliger med to etasjer over veien vil bli ruvende og ta utsikt fra boligene bak. De er også kritiske til etableringen av steinfyllingen, og er bekymret for ulemper ved ferdigstillelsen.

Det vises for øvrig til klagen i helhet.



Fylkesmannen bemerker

Fylkesmannens kompetanse som klageinstans

Fvl. § 34 danner det rettslige utgangspunktet for Fylkesmannens kompetanse i klagesaker. Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken, og kan også ta hensyn til nye omstendigheter. Fylkesmannen skal vurdere de synspunkter klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av klageren. Det skal legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Fylkesmannen kan stadfeste, oppheve eller fatte nytt vedtak i saken.

Rettslig grunnlag

En reguleringsplan er et avgrenset arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Reglene om hva som kan vedtas i en reguleringsplan og saksbehandlingen for slike planer, går fram av plan- og bygningsloven (pbl.), se kap. 1, 3, 5 og 12.

Reguleringsplaner vedtas etter en prosess der ulike løsninger utredes og konsekvenser for området kartlegges. Herunder gis berørte parter anledning til å komme med merknader, jfr. pbl. § 12-10. Dette skal fremme at areal- og ressursbruken blir mest fordelaktig for den enkelte og for samfunnet samlet sett. Loven avgjør ikke at et område skal reguleres eller ikke reguleres til et bestemt formål. Ved utarbeidelse av reguleringsplaner vil det normalt kunne diskuteres hvilken løsning som er best.

Kommunestyret er planmyndighet, og er tildelt myndighet til å treffe endelig avgjørelse om vedtak av planer, jfr. pbl. § 12-12. Planmyndighetens avgjørelse bygger i betydelig grad på en skjønnsmessig vurdering. Vedtaket må for øvrig holdes innenfor generelle rammer i lovverket, se særlig pbl. kap. 1 og 3. Alminnelige, ulovfestede forvaltningsrettslige krav om at vurderinger må være upartiske, saklige og forsvarlige, og bygge på rett faktum, gjelder dessuten.

Reguleringsvedtak kan påklages, jfr. pbl. § 12-12, 3. ledd. Fylkesmannen er klageinstans, jfr. pbl. § 1-9 og delegasjonsvedtak fra departementet.

Vurdering

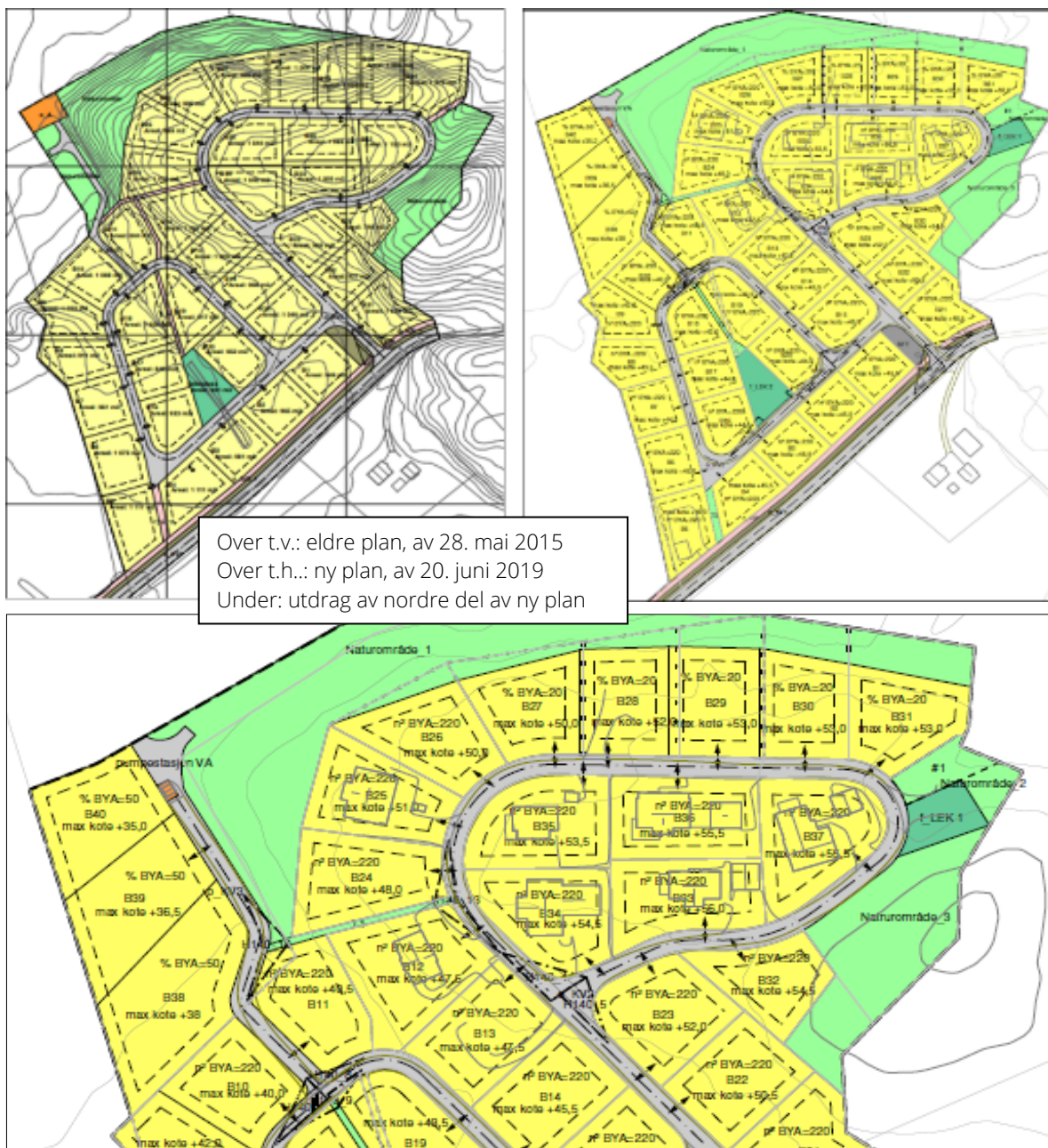
Utgangspunkter

Fylkesmannen har sett på klagernes anførsler, og tatt stilling til om de gjør planvedtaket ugyldig. Det er to hovedproblemstillinger i klagesaken. Dette er om prosessen som har vært forut for vedtak av planen har vært forsvarlig, innenfor regelverket. Videre om valget om å tillate høyde på boligene nord i planen kan forsvares innenfor et planfaglig skjønn, og dermed lovlig vedtas.

Det ble vedtatt en reguleringsplan for boligområdet Ottersbo IV, 28. mai 2015. Planen inneholder 37 boligtomter, med interne adkomstveier, lekearealer, grøntarealer, areal for teknisk infrastruktur (pumpehus), m.v. En del av tomtene er siden solgt og bygget ut, men ikke alle.

Det var flere årsaker til at det ble gjennomført behandling av endringer i den omtalte planen. Dels handlet dette om nærmere bestemmelse av byggehøyde, dels endringer av tillatt bebyggelse på tomtene nord i planen, og dels mulig utvidelse av planen med 3 nye tomter i vest. Det vises til kommunens innstilling til endringsvedtaket.

Kart med oversikt over opprinnelig plan, og ny plan, følger nedenfor.



Planprosessen

Kommunen har vurdert anførselene i en forberedende behandling av klagen, 29. august 2019.

Om planprosessen som har vært, skriver de at revideringen av reg. planen for Otterbo IV har vært gjenstand for en omfattende prosess. Det omfatter bla. kunngjøring av oppstart av planarbeidet i Fosna-folket og på kommunens hjemmeside den 2. mars 2018; et åpent møte om planen den 26. mars 2018; og planforslag lagt ut på høring og til offentlig ettersyn den 14. november 2018. Det er videre tatt imot og vurdert innspill til planforslaget fra offentlige myndigheter og private parter. Dette er vist i planbeskrivelsen av 7. november 2018. Dernest viser kommunen til at det har vært en rekke behandlinger av planforslaget i kommunens planutvalg og i kommunestyret.

Når det mer spesielt gjelder behandling av forslaget om å utvide området med nye tomter i vest (tomtene 38 – 40), skriver kommunen følgende:



«Administrasjonen vil påpeke at det er gjennomført en omfattende prosess rundt planarbeidet. Kravet om å ta ut tomtene B38-40 er godt kjent og opplyst i saken. Det er planutvalg og administrasjon som har vært involvert i planprosessen frem til kommunestyrebehandling. I administrasjonens innstilling til planutvalget og i planutvalgets innstilling til kommunestyret, er det etterkommet ønske fra eksisterende beboere i planområdet om at B38-40 tas ut av planen.

Klagene omhandler påstander om muntlig avtale med Bjørn Andersen. Før sluttbehandlingen i kommunestyret ble dette ryktet undersøkt. For å avklare med Bjørn Andersen hvilke muntlige avtaler han eventuelt har inngått med noen i kommunen, ble det gjennomført møte med Bjørn Andersen den 04.06.2019. Dette ble vedlagt saken før endelig vedtak. Jamfør møtereferatet er administrasjonen og Bjørn Andersen omforent om at det inngått følgende muntlige avtaler:

- *«Da en anså at en helhetlig vurdering av planområdet var bedre enn to separate planer og at BA sitt areal er relativt lite, kom en frem til en avtale om samarbeid og kostnadsdeling av planarbeidet»*
- *«Behandling etter høring er basert på høringsinnspill og er en politisk behandling. Det kan ikke, og er heller ikke inngått avtaler, eller lovnader om videre behandling av planen etter høring.»*

Det er opp til kommunestyret å fatte endelig vedtak basert på innholdet i de 2 alternativene som er lagt frem. Kommunestyret valgte å fatte et annet vedtak enn forslaget fra administrasjon og planutvalg.»

Etter hva Fylkesmannen forstår, har det forholdsvis lenge vært kjent at grunneieren gjerne ville omgjøre gnr/bnr 82/46 til boliger. Det ble alt i 2015 søkt om omdisponering av arealet fra dyrket mark til boligformål etter reglene i jordlova. Søknaden ble behandlet av Landbruksnemnda, som i vedtak av 25. november 2015 godkjente dette. Det står bl.a. følgende:

«Det er uheldig at dyrkajord nedbygges til slikt formål, men fradelingen kan under tvil godkjennes. Dette skyldes at arealet ligger i utkanten av dyrkajordområdet, omkranset av annen vegetasjon på 3 kanter og at arealet er berglendt, samt at det allerede regulerte området til pumpekum m.m. vanskeliggjør drift på arealet.»

Det bemerkes videre at det gikk fram fra planforslaget som var med i oppstartvarsel, og i forslaget som ble lagt ut på høring, at en mulig bruk av arealet til boliger var et av spørsmålene i plansaken. Det var altså anledning for parter og offentlige myndigheter å komme med merknader til dette, og det er også gjort. Det vises til planbeskrivelsen, på side 10 flg.

Klagerne peker på at det lenge før vedtaket ble fattet, ble lagt ned teknisk infrastruktur for mulig boligbygging på tomtene. Fylkesmannen kjenner ikke til alle forhold omkring dette. Det er imidlertid ikke i seg selv noe ulovlig eller feil ved det. Pumpestasjonen var innregulert i planen av 2015 for å betjene feltet som sådant, og altså ikke kun de nye tomtene.

Det er imidlertid ikke adgang for kommunen til å forhåndsbinde kommunestyrets vedtaksmyndighet ved avtale, ei eller ved investeringer i infrastruktur. Det vises til pbl. § 12-12. Et unntak er ved formelt vedtatte utbyggingsavtaler, jfr. pbl. kap. 17, men det foreligger ikke i denne saken.

Etter hva som er kommet fram, hadde kommunen og grunneier en muntlig avtale om samarbeid og kostnadsdeling i utarbeidelsen av planen. Det er ikke ulovlig. Det er normalt at kommunen bekoster deler av en planprosess, mens en privat forslagsstiller står for andre deler. I dette tilfellet var delen med nye tomter tatt inn i plansaken etter ønske fra grunneier, som dermed slapp å lage en separat plan. Det kan begrunne deling av kostnader med selve planen.

Første behandling av planen for avgjørelse i kommunestyret den 23. mai, førte ikke til en endelig vedtak. Det ble først holdt et møte den 4. juni 2019, tydeligvis fordi det oppstod behov for å avklare om det fra kommunen var gitt forhåndstilsagn om utfallet av en planbehandling ovenfor grunneier.



Basert på møtereferatet, og sett hen til øvrige opplysninger i klagesaken, har Fylkesmannen ikke funnet grunnlag for å si at kommunen har omgått prosessuelle krav eller avtalt på forhånd hva vedtaket skulle gå ut på. Som nevnt, kan en muntlig avtale i alle tilfelle ikke binde kommunestyret i dets avgjørelse. Ut i fra referatet måtte også grunneier forstå at kommunen ikke hadde forpliktet seg til å godkjenne det planforslaget han foretrakk.

Det bemerkes i denne sammenheng at det ble lagt fram to forslag for behandling i kommunestyret, ett med og ett uten de nye tomtene. Kommunens administrasjon innstilte på å velge forslaget uten tomtene (alternativ 2). Avgjørelsen var imidlertid ikke opplagt. De skriver i innstillingen at:

«Det er både fordeler og bakdeler med både alternativ 1 og 2 som nå legges frem. Alternativ 2 ivaretar høringsinnspill fra eksisterende naboer på best måte, mens alternativ 1 ivaretar grunneiers ønske om nye boligområder.»

Etter hva som har kommet fram, kan ikke Fylkesmannen se holdbare argumenter for at kommunen ikke har truffet vedtaket på riktig måte, basert på den forutgående utredningen i planprosessen. Det er ikke funnet grunnlag for at de alternative planforslag ikke har vært utredet og vurdert på en nøytral måte, innenfor prosessreglene i plan- og bygningsloven.

Det må være riktig, som velforeningen også har påpekt, at investeringer i infrastruktur ikke alene kan begrunne planendringen. Se pbl. § 3-1. Det går imidlertid fram at kommunestyrets vedtak i saken er basert på en bredere vurdering av flere hensyn. Det vises til vedtaket, samt øvrige dokumenter i planprosessen.

Fylkesmannen ser at det med fordel kunne vært klargjort på et tidligere tidspunkt hvilke intensjoner om samarbeid som var inngått, og den rettslige betydningen. Det er for øvrig ikke i behandlingen av klagesaken avdekket konkrete tilfeller av opplysninger som skulle vært offentliggjort, som er undratt fra innsyn.

Byggehøyden i nordre del av planen

Fylkesmannen har videre sett på anførselen som gjelder byggehøyde på boliger nord i feltet (tomtene B27 – B31). Som det går fram av plankartet er det vedtatt justering av tomtegrensene der. Videre er det endret bestemmelser for høyde og utforming.

I den opprinnelige planen fra 2015 var maksimal tillatt bebygd areal (BYA) 220 m² pr. tomt. Maksimal tillatt høyde var 8 m for møne og 6 m for gesims. Se bestemmelser til planen (rev. 18. nov. 2015) § 4. Med planendringen av 20. juni 2019, ble tillatt utnyttning av tomtene B27 – 31 endret til maksimalt 20 %-BYA. Se planbestemmelsene § 4.1. Videre ble det vedtatt følgende i § 4.2:

«Bebyggelse kan oppføres i inntil 2 etasjer. Det tillates ikke sokkeletasjer over 2. etasje.

For bebyggelse på B27-31 kan 2. etasje vær max 50 % av underliggende etasje. Det kan etableres sokkeletasje. Det skal, når det gjelder volum, materialbruk og farger, utformes på en slik måte at området samlet fremstår med et godt helhetlig preg.»

Høyden og utforming av boligene i tomtene i nord har vært et sentralt spørsmål i plansaken. Dette er omtalt i planbeskrivelsen og i selve vedtaket. Det er herunder kommet inn flere innspill fra parter, som er vurdert. Det har vært et hensyn hvordan boligfeltet ville bli seende ut på avstand fra nord. Videre har det vært et hensyn å sikre åpenhet mellom boligene. Kommunen skriver i vedtaket:



«Vurderinger av B27-31

B27 – 31 ligger på kanten av Ottersbo IV mot nord. På dette området har det vært diskutert om en skal velge prinsippet om lavere bygg med større arealutnyttelse kontra noe høyere bygg med mindre fotavtrykk.

Etter dialog med naboer er det fremkommet ønske om sikt mellom byggene. I tillegg til at boligene får mindre fotavtrykk, legges det opp til at øverste etasje kun dekker 50 % av underliggende etasjes areal på en slik måte at intensjonen med sikt opprettholdes. Dette reduserer den synlige bebyggelse fra naboer. For å kompensere for dette er det tillatt med sokkeletasje. Maksimal kotehøyde på bygget er satt i plankartet og en sokkeletasjen vil derfor ikke øke tillatt høyde på huset. Administrasjonen mener at dette imøtekommer merknader fra naboer.

Etter vedtak av de reviderte planbestemmelsene og plankart om utforming av B27-31, er det forutsatt at skråningen skal opparbeides snarest mulig. Dette har lenge vært et sterkt ønske fra beboere, og det vil bidra til å dempe fjernvirkningene av byggefeltet fra Karlsengen og Rusaset.»

Det nevnes ellers at det går fram fra planbeskrivelsen at den omtalte steinfyllingen skal senkes med ca. 1 m, og slakes ut. I planbeskrivelsen er det for øvrig flere illustrasjoner av tenkt utbygging.

Fylkesmannen kan ikke forstå annet enn at planendringen ikke fører til at det vil bli tillatt høyere eller mer massiv utbygging av tomtene i nord. Tomtene er etter endringen ca. 1 mål store. Dvs. at tillatt BYA i m² blir ca. 200 m² pr. tomt. Dette er medregnet parkeringsplass, jfr. bestemmelsene § 4.

Det bemerkes videre at kommunestyrets valg dels synes å være begrunnet i hensyn til naboer. Det har tydeligvis vært delte meninger om utformingen av boligene nord i feltet. Fylkesmannen kan se at oppføring av denne bebyggelsen vil ta noe utsikt fra klagernes eiendom. Det er imidlertid vanskelig å se at dette er en ulempe som er større enn hva som er rimelig og påregnelig.

Etter Fylkesmannens syn, er vedtaket om å tillate bebyggelsen forsvarlig begrunnet, basert på en tilstrekkelig utredning og vurdering i den forutgående planprosessen. Vedtaket går ikke lengre enn hva kommunen som planmyndighet etter skjønn kan bestemme, jfr. pbl. § 12-12.

Når det gjelder klagernes bekymring knyttet til ferdigstilling av steinfyllingen, bemerkes at det i planbestemmelsene § 8.1 står:

«Steinfylling skal være avsluttet, sikret og tilsådd/beplantet innen oppstart av bygging på B27-31. Avslutning planlegges i samråd med kommunen.»

Det vises videre til sitatet fra kommunen ovenfor, der de uttaler at skråningen skal opparbeides så snart som mulig. Ellers opplyses at den ansvarlige for utføringen av arbeidene må treffe nødvendige tiltak for å sikre mot at skade oppstår på person eller eiendom. Kommunen følger opp dette, og kan treffe pålegg som de finner påkrevd for at dette overholdes. Det vises til pbl. § 28-2 jfr. pbl. § 23-6.

Konklusjon

Etter vurderingen ovenfor, har Fylkesmannen ikke funnet grunnlag for at planvedtaket av 20. juni 2019 er ugyldig. Det er ikke funnet grunnlag for at det har skjedd feil i planprosessen som må føre til at planen er ugyldig. Det er heller ikke funnet at vedtaket går ut over hva kommunestyret som planmyndighet kan bestemme, innenfor et faglig begrunnet skjønn, jfr. pbl. § 12-12.

Det vises til hele drøftelsen ovenfor.

Heretter treffes følgende: ...



Vedtak

Kommunens vedtak av 20. juni 2019 om å godkjenne endring av reguleringsplan for Ottersbo IV, stadfestes.

Klagene har ikke fått medhold.

Dette vedtaket er endelig, og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jfr. fvl. § 28 3. ledd.

Med hilsen

Ragnhild T. Grønvold (e.f.)
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Henrik Øvrebø
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Bergthor og Asdis Maria Brynjulfsdottir

Kim Wullum og Jeanett Rædergård

Ottersbo IV velforening, c/o John Fredrik Becker

Gjerlaug

Brynhildhaugveien 23 7140 OPPHAUG

Brynhildhaugveien 17 7140 OPPHAUG

Brynhildhaugveien 39 7140 OPPHAUG