



## Fylkesmannen i Trøndelag

Trööndelagen fylhkenåлма

Vår dato:

05.03.2020

Vår ref:

2020/1438

Deres dato:

23.01.2020

Deres ref:

17/4227-69

Melhus kommune

Rådhusveien 2

7224 MELHUS

Saksbehandler, innvalgstelefon

Elisabeth Holand Sjøli, 74 16 80 77

## Vedtak i klagesak - klager over detaljreguleringsplan for Rønningstrøa del av 112/3 - Melhus kommune - kommunens vedtak oppheves

### *Sammendrag*

*Saken gjelder klager over detaljreguleringsplan for Rønningstrøa del av 112/3 i Melhus kommune.*

*Fylkesmannen har etter en gjennomgang av klagesaken funnet grunnlag for å ta klagen fra Løvsethaugen velforening til følge. Adkomsten til planområdet er etter Fylkesmannens syn ikke tilstrekkelig utredet etter forvaltningsloven § 17. Fylkesmannen opphever derfor planvedtaket som ugyldig.*

\*\*\*

Fylkesmannen viser til Melhus kommunes oversendelse hit av 23. januar 2020 hvor den ovennevnte klagesaken ble oversendt for endelig klagebehandling. Fylkesmannens myndighet som klageinstans følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 femte ledd og delegasjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

### Sakens bakgrunn

Ved brev av 9. februar 2018 varslet Norconsult, på vegne av forslagsstillerne Mali og Erling Oterholm, oppstart av reguleringsplanarbeid for Rønningstrøa, del av eiendommen 112/3. Formålet med planarbeidet var ifølge oppstartsvarselet å legge til rette for utbygging av tre boligtomter med adkomst fra Hesttrøa. Planområdet ble oppgitt å være ca. 2,7 daa stort og arealet bestod hovedsakelig av skogsareal. Området var i kommuneplanens arealdel avsatt til LNFR-område, men kommunen konstaterte i oppstartsmøtet at det ikke var nødvendig å gjennomføre konsekvensutredning. Ingen sektormyndigheter hadde merknader til dette ved oppstartsvarsel.

Formannskapet besluttet i møte den 25. september 2018, sak 96/18, at planforslag skulle sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Av saksframlegget framgikk at planområdet som ble sendt på høring var ca. 2,5 daa stort og at området lå i tilknytning til boligområdene Hesttrøa og Rønningstrøa på Løvset. Formålet med planen, slik den nå forelå, var utbygging av minimum 4 boenheter fordelt på et utbyggingsområde på 1751 m<sup>2</sup>, angitt som område B3. Det var inntegnet tre boligtomter og stilt krav om at det ble bygd minimum to boenheter på en disse tre parsellene. Når det gjaldt forholdet til overordnet plan, viste kommunen til at det var uheldig at det ble lagt til rette

E-postadresse:

[fmlpost@fylkesmannen.no](mailto:fmlpost@fylkesmannen.no)

Sikker melding:

[www.fylkesmannen.no/melding](http://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](http://www.fylkesmannen.no/tl)

Org.nr. 974 764 350

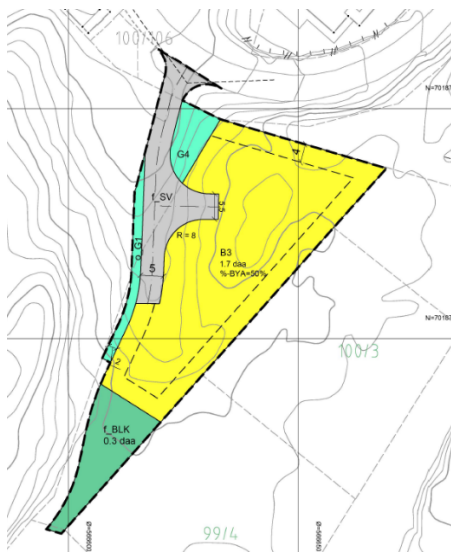


for utbygging i område som ikke var vurdert tidligere. Planforslaget innebar imidlertid en utnyttelse i tråd med føringene i KPA og innebar heller ikke noen vesentlig endret adkomstløsning.

Det ble ved høring av planforslaget ikke framsatt innsigelser fra berørte sektormyndigheter. Flere naboer framsatte innspill til planforslaget, blant annet Løvsethaugen velforening. Ved e-post av 5. desember 2018 viste velforeningen til at det ikke var ønskelig med økt trafikk på deres private veg. Velforeningen pekte på at det var inngått avtale mellom velforeningen og forslagsstiller om at to nye boligtomter kunne tilknyttes velforeningens infrastruktur, og at denne var bindende og ville begrense en utnyttelse av planområdet slik det var foreslått i planforslaget.

Kommunestyret gjennomførte sluttbehandling av planen i møte den 18. juni 2019, sak 43/19, og planen ble da vedtatt. Når det gjaldt innspillet fra Løvsethaugen velforening uttalte kommunen at:

Rådmannen vil påpeke at en reguleringsplan er en offentligrettslig avtale mellom kommunen, naboer og tiltakshaver, samt fremtidige boligeiere om hva som kan bebygges og hvilke rammer og føringar som gjelder for et område. Det krever likevel at privatrettslige avtaler som rettigheter til vegadkomst og tilkobling til private vann- og avløpsledninger må være på plass før utbygging kan skje (jfr. PBL kap. 27 Tilknytning til infrastruktur), reguleringsplanen setter i utgangspunktet ikke setter føringar for inngåelse av slike privatrettslige avtaler. En reguleringsplan kan likevel danne grunnlag for eventuell ekspropriasjon av rettigheter.



*Vedtatt plankart*

Løvsethaugen velforening v/styreleder Leendert Wienhofen framsatte klage over planvedtaket i brev av 25. juli 2019. Anførsler vedrørende den private avtalen mellom forslagsstillerne og velforeningen ble gjentatt. Kravet om minimum 4 boenheter i planområdet var i strid med denne avtalen og planen burde endres til å åpne for maksimalt 4 boenheter. Planen ville innebære en trafikkøkning som velforeningen var kritisk til. Dette gjaldt også anleggsfasen og det ble bedt om at anleggstrafikken ble lagt til veier utenfor boligbebyggelse. Velforeningen ba videre om at kommunen inntok krav om samlet utbygging av feltet. Det ble ellers stilt spørsmål ved kommunens vurdering opp mot kravet om konsekvensutredning. Velforeningen pekte på at planområdet blant annet var et myrområde.



Ved brev av 24. juli 2019 framsatte Per Krangnes klage over kommunens planvedtak. Planvedtaket var etter hans syn fattet på mangelfullt grunnlag. Det manglet volumstudie, sol- og skyggediagram og kotesatt landskapsplan. Videre var det innregulert for lite utomhusareal og det var ikke gjort vurderinger av kvaliteten på arealet som faktisk var avsatt. Innregulert lekeareal var heller ikke synlig for boenhetene. Det ble også stilt spørsmål ved løsning for universell utforming. Det manglet for øvrig referanser for høydebestemmelsene i planen. Krangnes mente at høydene måtte fastsettes ved øvre kotehøyde. Det ble også bedt om en utnyttelsesgrad på maks BRA=45%.

Formannskapet behandlet klagen fra Løvsethaugen velforening i møte den 10. desember 2019, sak 162/19. Kommunen viste til at reguleringsplanen ikke tok stilling til privatrettslige forhold. For øvrig var trafikkbelastning under anleggsfasen og etter ferdigstilling utredet under planprosessen og avklart med ansvarlig myndighet for veg- og trafikkspørsmål. Når det gjaldt krav til konsekvensutredning, viste kommunen til at det var gjort en vurdering opp mot gjeldende forskrift og at planen for øvrig var behandlet i tråd med gjeldende saksbehandlingsregler.

Klagen fra Krangnes ble behandlet den 21. januar 2020, sak 12/20. Kommunen viste til at planen var tilstrekkelig utredet og at det var en reguleringsplan, ikke en rammetillatelse for byggesøknad. Kommunen mente at høydeangivelsen var tilstrekkelig og at økning i utnyttelsesgrad var i tråd med krav fra sektormyndighetene. Eksisterende plan for Hesttrøa var en eldre plan og det kunne ikke forventes at videre utvikling i området skulle skje i tråd med forutsetninger i eldre planer.

Saken ble den 23. januar 2020 oversendt Fylkesmannen i Trøndelag for endelig avgjørelse.

#### Fylkesmannen bemerker

En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. plan- og bygningsloven (heretter: 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.

Som Fylkesmannen har framhevet ovenfor, er det kommunestyret som er øverste reguleringsmyndighet, jf. pbl. § 12-12. I dette ligger at det er kommunestyret som avgjør hvilke arealer som skal inngå i reguleringsplanen og hva disse arealene skal benyttes til. Vi viser til Rt. 2007 s. 281 hvor Høyesterett uttaler at «*Både valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen, faller inn under forvaltningens frie skjønn (...)*».

Ved utarbeidelse av reguleringsplaner vil det alltid kunne diskuteres hvilken løsning som er den beste. Kommunestyret må søke å oppnå en løsning som sikrer at areal- og ressursbruken blir til størst mulig gavn for den enkelte og for samfunnet som helhet, jf. pbl. § 1-3. 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.

#### Vurdering av klagen fra Løvsethaugen velforening

Fylkesmannen vil først ta stilling til den delen av klagen som gjelder bruk av Hesttrøa som adkomst til planområdet. Klager peker på at vegen er privat og at de ikke vil godta bruk av Hesttrøa til det antall boenheter som planen krever skal utføres i planområdet.

Spørsmålet for Fylkesmannen er om adkomsten til planområdet kan anses tilstrekkelig utredet under planprosessen, jf. forvaltningsloven § 17.

Fylkesmannen bemerker at den vedtatte reguleringsplanen forutsetter at planområdet skal ha kjøreadkomst fra fylkesvei 6616 via vegen Hesttrøa. Veggrunnen til Hesttrøa ligger på parsellen 100/48 hvor Løvsethaugen velforening er hjemmelshaver. Hesttrøa er altså, slik klager anfører, en privat veg.

I den vedtatte planbeskrivelsen, jf. s. 5, uttales det at forslagsstiller og Løvsethaugen velforening den 21. november 2019 har inngått avtale om ferdselsrett og adkomstrett over parsellen 100/48 for to boligtomter innenfor planområdet. Problemstillingen knyttet til det faktum at reguleringsplanen krever «*minimum 4 boenheter*» er etter det Fylkesmannen kan se ikke omtalt eller vurdert nærmere i planbeskrivelsen.

Problemstillingen er etter det Fylkesmannen kan se heller ikke vurdert nærmere ved sluttbehandling av planen. Fra kommunens side er det pekt på at man i en reguleringsplan ikke tar stilling til privatrettslig forhold.

Fylkesmannen er enig med Melhus kommune i at man i en reguleringsplan ikke tar stilling til privatrettslige forhold. I en sak som denne, hvor kjøreadkomsten til planområdet skal gå via en privat veg, som også i gjeldende reguleringsplan er vist som privat veg for et begrenset antall eiendommer, mener likevel Fylkesmannen at adkomstløsningen må inngå som en del av utredningen i planprosessen. I motsatt fall risikerer man at kommunestyret vedtar reguleringsplaner for utbygging som åpenbart ikke vil kunne gjennomføres. Slik Fylkesmannen ser det, er dette realiteten i foreliggende sak. Den vedtatte reguleringsplanen krever at det utføres minimum 4 boenheter i planområdet, og velforeningen opplyser at de ikke vil inngå avtale med forslagsstiller som åpner for en slik utbygging.

Kommunen uttaler for øvrig kort, ved sluttbehandling av planen, at en reguleringsplan kan danne grunnlag for eventuell ekspropriasjon. Det er uklart for Fylkesmannen hva kommunen har ment med dette. Den vedtatte reguleringsplanen gir kun hjemmel til å ekspropriere rettigheter innenfor planens avgrensning, og kjøreadkomsten Hesttrøa ligger utenfor planavgrensningen for den vedtatte reguleringsplanen.

Vegen Hesttrøa omfattes for øvrig av reguleringsplanen «Løvset endring reguleringsplan», vedtatt den 10. november 2009. Vegen er der vist med arealformålet «felles avkjørsel» etter plan- og bygningsloven av 1985, dennes § 25 første ledd nr. 7. Når gjelder bruk av slikt arealformål, følger det av planveilederen T-1480 (Plan og kart etter plan- og bygningsloven av 14.6.1985), kapittel 5 Reguleringsplan, 6. utgave av februar 2009, s. 86 at:



«(...) Fellesområde etter pbl § 25 første ledd nr 7 er felles areal for flere eiendommer, for å dekke bebyggelsens behov. Det kan for eksempel være felles parkeringsplass / parkeringsanlegg, avkjørsel, lekeplass / uteareal og liknende funksjoner. Det skal gå fram av reguleringsplanen hvilke eiendommer som skal ha del i fellesområdet.

Fellesarealer vil som regel ligge i et "lukket system", ha en begrenset utstrekning og vil være eksklusivt eid og brukt av de eiende eiendommer. Allmennheten vil således ikke ha adgang eller rett til å bruke regulerte fellesområder. Eierne kan gjerde inn fellesområdene eller på annen måte stenge dem (felles avkjørsel kan for eksempel stenges med låsbar bom) for å hindre allmennhetens adgang. Det er derfor ikke rettslig adgang til å fastsette at privateiendom, for eksempel en felles avkjørsel skal være offentlig tilgjengelig.

Det er spesielt viktig å være oppmerksom på at fellesområde ikke kan brukes som atkomst til bakenforliggende områder som er åpne for allmennheten. Årsaken er at eierne av fellesområdet kan stenge det av, som nevnt ovenfor, slik at allmennheten ikke har adgang. Eksempel på dette er at en felles avkjørsel eller en felles gangveg ikke kan brukes som atkomst til bakenforliggende friområde som for eksempel badestrand mv. Heller ikke kan en felles avkjørsel eksempelvis brukes på en mellomliggende del av et internt nett av private veier i et hytteområde, og derved hindre atkomst til bakenforliggende deler av det private vegnettet. Hvis felles avkjørsel skal kunne brukes i et slikt vegnett, må den legges innerst i blindveg. Det samme vil gjelde i boligområder og andre områder med tilsvarende internt vegnett.»

Reguleringsplanen for Løvset fastsetter altså at Hesttrøa skal være en privat veg for eiendommene innenfor Løvset. Heller ikke denne reguleringsplanen gir derfor hjemmel for å ekspropriere adkomstrettigheter til Rønningstrøa.

Fylkesmannen bemerker at det kan foreligge grunnlag for ekspropriasjon etter oreigningslova. Denne prosessen er imidlertid ikke omtalt i plandokumentene, og Fylkesmannen kan ikke se at kommunestyret ved vedtakelsen av reguleringsplanen for Rønningstrøa var informert om hva en slik prosess innebærer. Fylkesmannen mener det kan stilles spørsmål ved om kommunestyret ønsker å gjennomføre en slik omfattende prosess for et så begrenset antall eiendommer som det her er tale om.

### Konklusjon

Etter Fylkesmannens syn er en helt sentral problemstilling tilknyttet den vedtatte reguleringsplanen mangelfullt utredet, jf. forvaltningsloven § 17. Det er uklart hvordan adkomsten til det vedtatte planområdet er tenkt løst.

Fylkesmannen anser dette som en saksbehandlingsfeil som gjør at vedtaket blir å anse som ugyldig. Fylkesmannen opphever derfor planvedtaket.

Fylkesmannen understreker at problemstillingen vedrørende adkomst rettslig sett ikke er til hinder for at reguleringsplanen vedtas i sin nåværende form. Denne delen av planen må imidlertid utredes mer og opplyses bedre for kommunestyret, slik at de er kjent med problemstillingen og eventuelt blir orientert om hvilke alternativer kommunen har for å sikre adkomst til planområdet, og hva som kreves for at planområdet kan bygges ut som forutsatt. Dersom kommunestyret ikke ønsker å gjennomføre en slik prosess, vil det etter Fylkesmannens syn være lite hensiktsmessig å vedta reguleringsplanen på nytt.



### Vurdering av klagen fra Krangnes

Fylkesmannen bemerker at det i utgangspunktet ikke er nødvendig for oss å behandle denne klagen. Planvedtaket er uansett kjent ugyldig, jf. vår vurdering ovenfor. Vi vil likevel fremme en kort kommentar til anførselene i klagen.

Fylkesmannens vurdering er, i likhet med kommunen, at den dokumentasjonen Krangnes etterspør har et detaljnivå som normalt sett hører hjemme på byggesaksnivå, ikke plannivå. Slik dokumentasjon forutsetter etter Fylkesmannens syn at planarbeidet har tatt sikte på å legge til rette for gjennomføring av et konkret prosjekt, noe som ikke er tilfelle her. Formålet med den vedtatte reguleringsplanen har vært å avklare hvorvidt det aktuelle planområdet kan benyttes til boligformål, samt de ytre rammene for boliger i planområdet, ikke å detaljplanlegge for et eller flere konkrete tiltak. Vi kan da heller ikke se at det under planprosessen var nødvendig eller mulig å gjennomføre de utredningene som Krangnes etterspør.

Det følger ellers av planbestemmelsene, jf. § 3, at det ved søknad om tiltak i planområdet skal legges fram kotesatt utomhusplan som viser ny bebyggelse, herunder også plassering av garasje og parkeringsareal. Slik plan skal også vise plassering av avfallsløsning. Opplysningene som klager etterspør vil altså bli lagt fram når det fremmes søknad om oppføring av bebyggelse i planområdet.

### Konklusjon

Den delen av planen som gjelder adkomst til planområdet er mangelfullt utredet, jf. forvaltningsloven § 17. Saksbehandlingsfeilen medfører at kommunens planvedtak blir å anse som ugyldig.

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

### **vedtak:**

Melhus kommunes vedtak av 18. juni 2019 om detaljreguleringsplan for Rønningstrøa del av 112/3 oppheves.

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

Med hilsen

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

Elisabeth Holand Sjøli  
seniorrådgiver  
Kommunal- og justisavdelingen

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

Per Tolgensbakk Krangnes

Løvsethaugen velforening v/Leendert Wienhofen

Hesttrøa 46

Hesttrøa 53

7224

7224

MELHUS

MELHUS