



Fræna kommune

6440 Elnesvågen

Fræna kommune - vedtak i klagesak etter plan- og bygningsloven - områdeplan for Korsmyra

Fylkesmannen stadfester kommunens egengodkjenningsvedtak av områdeplan for Korsmyra. Klagene i saken har ikke ført frem.

Det blir vist til kommunens ekspedisjon av 08.12.14.

Kommunestyret i Fræna kommune har i møte den 11.11.2013 under sak 75/2013, gjort vedtak om egengodkjenning av områdeplan for Korsmyra. På grunn av registrerte kulturminner er vedtak om egengodkjenning ikke gyldig før Riksantikvaren har gitt dispensasjon for frigraving av disse. Riksantikvaren har i brev av 10.04.14 gitt dispensasjon som omsøkt. Kommunestyret har i møte den 16.06.14 under sak 18/2014, på nytt gjort vedtak om egengodkjenning av områdeplan for Korsmyra i Bud.

Statens vegvesen har ved brev av 22.08.13 fremmet innsigelse til områdeplanen. Statens vegvesen har ved brev av 01.07.14 kommet med uttale hvor tidligere fremmet innsigelse i saken trekkes.

Det har kommet inn flere klager på kommunens egengodkjenningsvedtak av områdeplanen. Arne Helle har i brev av 22.07.14 klaget på vedtaket. Ola M. Vestavik har i brev av 09.07.14 klaget på vedtaket. Lill-Charlotte Hestad har i brev av 08.07.14 klaget på vedtaket.

Plan- og økonomiutvalget har i møte den 01.12.14 under sak 143/2014 behandlet klagene. Uttalelsen fra Statens vegvesen er tatt til etterretning. Klage fra Hestad er tatt til følge ved en mindre reguleringsendring. Klagene fra Helle og Vestavik er ikke tatt til følge. I samsvar med plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 er saken oversendt fylkesmannen som klageinstans.

Fylkesmannen har mottatt brev med kommentarer til klage fra Vestavik den 10.02.15.

Når det gjelder saksgang og bakgrunnen for saken ellers blir det vist til saksdokumentene.

Fylkesmannens merknader

Om fylkesmannens klagesaksbehandling

Klagen er levert innenfor lovbestemt klagefrist og vilkårene for å behandle dette som en klagesak er oppfylt. Ved behandling av klage på vedtak om egengodkjenning av reguleringsplan kan fylkesmannen prøve alle sider av saken. Dette gjelder blant annet

saksbehandlingen, bruk av rettsregler og om kommunens skjønn i regulerings-saken har vært forsvarlig utøvd. Resultatet av klagesaksbehandlingen kan bli at kommunens reguleringsvedtak stadfestes eller oppheves. Fylkesmannen kan derimot ikke gjøre endringer i reguleringsplanen uten å legge saken frem for kommunen jfr. pbl. § 12-12.

Naturmangfoldloven

Det fremgår av planomtalen at planområdet består av større grøntområder, derav en del beitemark. Grunnforholdene består av marin strandavsetning og humusdekke/tynt torvdekke over berg. Deler av planområdet i øst er registrert som påvist beiteområde for rådyr. Reguleringsplaner kan berøre naturens mangfold og fylkesmannen har i den forbindelse foretatt en sjekk i Naturbasen til Direktoratet for naturforvaltning og i Artsdatabankens artskart. Det fremgår ikke av disse registrene at det er arter eller naturtyper i planområdet som vil bli berørt. Det er heller ikke fremkommet opplysninger i saken som tyder på at det foreligger opplysninger om andre arter eller naturtyper i planområdet som ikke er fanget opp i ovenfor nevnte registreringer. Kravet om at saken skal basere seg på eksisterende og tilgjengelig kunnskap jf. naturmangfoldloven (nml.) § 8 anses dermed oppfylt. Med bakgrunn i at naturmangfoldet ikke berøres av planforslaget og at det ikke kan påvises effekter av tiltaket på verdifull natur, legger fylkesmannen til grunn at det ikke er nødvendig å foreta vurderinger etter de andre miljøprinsippene i nml. §§ 9-12.

Planstatus

For området gjelder kommuneplanens arealdel 2003-2015 for Fræna kommune (vedtatt i sak 47/07). Området er i plan vist som blant annet boligområde, område for offentlig bygg (samfunnshus), friområde og LNF-område. For deler av området gjelder også reguleringsplan for Bud Syd (vedtatt 07.01.1980) hvor området er lagt ut til offentlig bygg, friområde, idrettsanlegg og ca. 14-16 boliger.

Planforslaget

Planforslag omfatter et område på ca. 207, 2 daa. Områdeplan for Korsmyra legger opp til en foretting av boliger i et område rett øst for Bud sentrum. Intensjonen med planen er å tilrettelegge for flere attraktive boligtomter i Bud. Det er samtidig forsøkt å ivareta det karakteristiske landskapet i området. Det er lagt inn to større friområder og områder med hensynssone for buplasser fra steinalderen. De to eksisterende fotballbanene er regulert som idrettsanlegg og samfunnshuset er regulert til forsamlingslokale.

Klagene i saken

Klage fra Vestavik, grunneier gnr. 112 bnr. 18 (heretter omtalt som klager)

Klager viser til tre forhold i sin klage. Det blir for det første vist til at den vedtatte områdeplanen er et brudd med tidligere inngått avtale om registreringsgraving på eiendommen. Det blir for det andre vist til at det foreligger saksbehandlingsfeil på grunn av inhabilitet. Klager viser til at saksbehandler i saken er inhabil etter forvaltningsloven (fvl.) § 6, 1. ledd bokstav a og b. For det tredje blir det vist til at vedtatte områdeplan er et brudd på bestemmelser i jordlova.

Inhabilitet

Kommunen har i sin klagesaksbehandling gjort en habilitetsvurdering etter fvl. § 6, 1. ledd bokstav a og b og de har etter en helhetlig vurdering konkludert med at det ikke foreligger inhabilitet for den aktuelle saksbehandler. Fylkesmannen kan i det vesentlige tiltre kommunens habilitetsvurdering og finner ikke grunnlag for å si at det foreligger slike forhold som tilsier inhabilitet jfr. fvl. § 6, 1. ledd bokstav a eller b.

Brudd på jordlova

Klager mener at områdeplanen er i strid med jordlovas bestemmelser. Kommunen viser til at: «*Det er ikke i strid med jordlova å regulere et område i tråd med formålet avsatt i reguleringsplanen, jf. jordlova § 2 b) pkt. 2.*» Fylkesmannen kan i det alt vesentlige tiltre kommunens vurdering av dette klagepunktet og har ikke øvrige merknader å tilføye.

Brudd på inngått avtale

Klager viser til at vedtatte områdeplan er et brudd på avtale inngått med kommunen i forbindelse med at det ble utført registreringsgraving for kulturminner innenfor planområdet. Det ble da lagt til grunn en annen veiløsning enn den som fremgår av vedtatte områdeplan. Kommunen viser i sin saksutredning til at administrasjonen ikke har myndighet til å inngå en rettslig bindende avtale om eventuell fremtidig arealbruk på vegne av kommunen. Fylkesmannen har ikke detaljert kunnskap om den avtalen som klager viser til. En tidligere inngått avtale mellom grunneier og kommunen vil likevel ikke få direkte betydning i regulerings-saken. Kommunen står som planmyndighet fritt til å vedta arealplaner med den arealbruk de mener er mest formålstjenlig og hensiktsmessig og herunder foreta eventuelle endringer i planforslag.

Uenighet i vedtatte arealbruk

Fylkesmannen forstår det for øvrig slik at klager er sterkt uenig i den vedtatte arealbruk.

Fylkesmannen vil først si litt generelt om de rettslige utgangspunkter for kommunen som planmyndighet. Av pbl. § 3-2 fremgår det at kommunestyret er den øverste plan- og arealbruksmyndighet i kommunen. Etter pbl. § 12-1 avgjør kommunestyret på bakgrunn av en skjønnsmessig vurdering hvilke areal som skal reguleres, og om det skal gjøres endringer i vedtatte reguleringsplaner og hvordan et areal skal utnyttes i plansammenheng. Vurderingen blir gjort i samråd med fagorganer og de som har interesser i reguleringsområdet. Ved denne vurderingen vil det ofte være ulike hensyn som gjør seg gjeldende. De rettslige rammene for lovlig arealbruk i reguleringsplaner er fastsatt i pbl. §§ 12-5, 12-6 og 12-7.

Hva som er hensiktsmessig arealbruk innenfor disse rammene er en vurdering som er underlagt det frie skjønn. Når det gjelder kommunestyrets skjønnsmessige vurdering av hva som er hensiktsmessig arealbruk skal fylkesmannen legge vekt på de lokale vurderingene som kommunestyret har gjort jfr. fvl. § 34, 2. ledd. Under forutsetningen at de hensyn som kommunestyret har vektlagt er saklige ut i fra regulerings- og forvaltningsmessige krav, er det opp til kommunestyret selv å avgjøre hvordan disse ulike hensyn skal avveies. Ingen har således krav på at et område skal reguleres og/eller at en eiendom skal utnyttes til et bestemt formål i plansammenheng.

Klager viser til at det i et tidligere planforslag ble tegnet inn at vei fra fylkesveien i sør skulle gå sørøst for klagers våningshus, løe og hovedmarka på gården. I vedtatte områdereguleringsplan er vei fra fylkesveien i sør lagt diagonalt over hovedmarka (angitt som BK2) og klager viser til at dette vil ødelegge all mulighet for fremtidig drift på hovedmarka. Klager ønsker at veien trekkes mer mot sør slik at hovedmarka bevares i størst mulig grad. Endelig viser klager også til at gården nå er det siste eldre småbruket synlig fra hovedveien og at det representerer en viktig del av kulturarven i Bud.

Det fremgår av saksutredningen at dersom planen skal kunne gjennomføres som vedtatt vil det trolig måtte skje ved bruk av tvangsmidler. En lovlig vedtatt reguleringsplan vil gi kommunen et ekspropriasjonsgrunnlag jfr. pbl. § 16-2, til å påstevne skjønn og gjennom ekspropriasjon få eiendomsrett/bruksrett til privat grunn. Etter oreigningslova (orl.) § 2 kan et vedtak om ekspropriasjon ikke gjøres *«uten at det må reknas med at inngrepet er meir til gagn enn til skade»*. I forarbeidene til plan- og bygningsloven er det en forutsetning at dette rettskravet om interesseovervekt til fordel for inngrepet, også skal gjelde ved vedtak om godkjenning av reguleringsplan. I henhold til forarbeider og Høyesterettspraksis skal den ekspropriasjonsrettslige vurderingen gjøres allerede i forbindelse med vedtakelse av planen. I saksforberedelsen skal derfor kommunen gjøre en vurdering av det offentliges interesse i at veitraseen går tvers over hovedmarka. Kommunen viser i saksutredningen jfr. sak 75/2013, blant annet til at det er argumenter som taler for og i mot : *«Vegen er, i samråd med fylkeskonservatoren, flytta så langt sør som det er tilrådeleg ut frå kritisk verdi på vegkurve inn mot avkøyring FV 664.»*

Fylkesmannen finner å kunne legge til grunn at kommunen har foretatt en helhetlig vurdering av de ulemper områdeplanen vil medføre for klager, sett opp i mot hva som er ønskelig arealbruk for området. Arealbruksvurdering bygger på regulerings- og forvaltningsmessige hensyn og fylkesmannen har ikke avgjørende merknader til kommunens skjønnsmessige vurderinger på dette punkt.

Klage fra Helle (heretter omtalt som klager)

Klager viser til at den vedtatte områdereguleringsplan vil ødelegge eiendommen hans både som nåværende boligområde og som næringseiendom. Det vil endre hele områdets topografi og klagers bolighus vil bli liggende inneklemt blant veier og gang/sykkelveier. Klagen fra Helle retter seg i sin helhet mot uenighet i den vedtatte arealbruk. Fylkesmannen har ovenfor sagt litt generelt om kommunens arealbruksvurdering og vil nå foreta en vurdering av den konkrete arealbruksvurdering som ligger til grunn for vedtatte områdereguleringsplan.

Kommunen har i planprosessen vurdert flere alternativer for hvor veitraseer i planområdet skal ligge. Det fremgår av saksutredning til vedtak i sak 75/2013 at: *«Det er gjort endringar i det tidlegare planforslaget for i minst muleg grad å utfordre dei registrerte kulturminna. Dette har ført til ei mindre justering av veginnføringa frå fylkesvegen, vidare har ein gjort vesentlege endringar langt aust og nord i planen der eit område er blitt omgjort frå bustad til omsynssone, medan eit større område er blitt frigjort i høve tidlegare bandlegging og er omdisponert til bustader. Vegføringa forbi Arne Helle er blitt endra slik at vegen no går bak og nord for bustaden. Området BK 3 erstattar tidlegare område for ein bustader. Slik får ein tyngda av bustader tidleg i innkøyringa til feltet og slik sett reduserer trafikkmengda langt inn i feltet.»*

Kommunen viser videre i sin saksutredning til at man med denne planen ønsker å legge til rette for en utvikling av tettstedet Bud og at dette vil medføre endringer med belastninger for noen grunneiere. Kommunen har forståelse for at dette oppleves som en ulempe for disse men det blir samtidig vist til at den vedtatte arealbruk må være påregnelig ut i fra det som fremgår av kommuneplanens arealdel. Kommunen har for dette området vurdert det slik at det er ønskelig med boligbygging og fortetting selv om dette vil gå på bekostning av noe eksisterende beitemark. Fylkesmannen finner å kunne legge til grunn at kommunens arealbruksvurdering bygger på regulerings- og forvaltningsmessige hensyn og har ikke avgjørende merknader til kommunens skjønnsmessige vurderinger på dette punkt.

Konklusjon

Fylkesmannen finner etter en konkret og helhetlig gjennomgang av saken ikke grunnlag for å ta klagene i saken til følge.

Fylkesmannens vedtak

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 1-9 jf. forvaltningsloven (fvl.) § 34, rundskriv T-2/09 fra Miljøverndepartementet og brev av 28.09.09 fra Kommunal- og regionaldepartementet, stadfester fylkesmannen Fræna kommune sitt vedtak i sak 18/2014.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre jfr. fvl. § 28.
Partene er underrettet om vedtaket ved kopi av dette brevet.

Med hilsen

Janne Woie (e.f.)
Assisterende direktør

Frida Farstad Brevik

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur.

Kopi:

Arne Helle	Prestegardsvegen 78	6430	BUD
Lill-Charlotte Hestad og Ole	Prestegårdsveien 118	6430	BUD
Andreas Rogne			
Ola M. Vestavik	Professor Olav Hanssens vei 7	4021	STAVANGER