



Fræna kommune
Rådhuset
6440 ELNESVÅGEN

MOYTATT

07 JUL 2016

Fræna kommune - klagesak etter plan- og bygningsloven - detaljregulering for Elnesvågen sentrum - flerbrukshus og forretningstomt

Fylkesmannen stadfester kommunens vedtak om egengodkjenning av detaljregulering for Elnesvågen sentrum. Klagen i saken har ikke ført frem.

Jeg viser til kommunens ekspedisjon av 13.11.16.

Kommunestyret har i møte den 26.05.15 under sak nr. 33/2015, godkjent detaljregulering for Elnesvågen sentrum – flerbrukshus og forretningstomt. Planområdet ligger i sentrum, sør for FV 663. Planen viser primært areal satt av til bebyggelse og anlegg; boliger og kombinert formålet bolig/forretning/kontor. Planformålet er blant annet å tilrettelegge for utbygging av en forretningstomt i Elnesvågen sentrum.

Vedtaket om godkjenning av reguleringsplanen er påklaget av Elnesvågen Huseierforening ved brev datert 26.03.15 og av Arnfinn Smørholm og Marit Brudeset ved brev av 20.06.15.

Plan- og økonomiutvalget behandlet klagen i møte den 17.09.15 og har under sak nr. 66/2015 vedtatt å fastholde kommunestyret sitt vedtak. I medhold av plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 er saken oversendt fylkesmannen som klageorgan.

Når det gjelder bakgrunnen for saka ellers blir det vist til saksdokumentene.

Fylkesmannens merknader:

Om fylkesmannens klagesaksbehandling

Klagen vurderes slik at den er framsatt innenfor lovbestemt klagefrist og vilkårene for å behandle dette som klagesak er oppfylt. Fylkesmannen kan etter dette prøve alle sider ved saken, dette gjelder bl.a. saksbehandlingen, bruk av lovregler og kommunens skjønn i reguleringsaken. Ved prøving av kommunens skjønnsvurdering av hva som er mest hensiktsmessig arealbruk legger fylkesmannen vekt på de lokale vurderingene som det aktuelle politiske organ har gjort jfr. forvaltningsloven § 34, 2. ledd. 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.

Planstatus

Området er i kommuneplanens arealdel for perioden 2015-2027, regulert til bebyggelse og anlegg jf. pbl. § 12-5 nr. 1. I områderegulering for Elnesvågen sentrum er området i hovedsak regulert til boliger og kombinert bygge- og anleggsformål (flerbrukshus, hotell og bolig).

Formålet med planen

Detaljreguleringen inneholder areal for:

- bebyggelse og anlegg: bolig, flerbrukshus/hotell/bolig (FH/H/B), bolig/forretning/kontor (B/F/K) jfr. pbl. § 12-5 1. ledd nr. 1
- samferdsel og infrastruktur: vei, fortau, gang/sykkelvei, annen veigrunn jfr. pbl. § 12-5 1. ledd nr. 2.

Formålet med detaljreguleringen er å tilrettelegge for bygging av flerbrukshall samt utbygging av forretninger, boliger og kontor i planområdet. I forhold til gjeldende områderegulering er deler av arealet omregulert fra FH/H/B til B/F/K. Det er også gjort en endring av linjeføring for avlastningsvei gjennom planområdet i forhold til gjeldende områderegulering.

Klage fra Elnesvågen Huseierforening

Klager representerer næringsdrivende på nordsiden av FV 663. Klagen fra Elnesvågen Huseierforening inneholder flere klagepunkt. Noen av klagepunktene er ikke knyttet til fylkesmannens klagesaksbehandling av denne detaljreguleringen og vil således ikke bli nærmere omtalt. Fylkesmannen vil se nærmere på klagepunktene om at klager ikke har fått planen tilsendt på høring, manglende konsekvensutredning og uenighet i den arealbruk som er vedtatt.

Klager stiller spørsmål ved hvorfor de ikke har fått planforslaget tilsendt direkte som høringspart. Kommunen viser til at man har fulgt plan- og bygningslovens regler for varsel om oppstart og varslet de parter man vurderte som berørt av planforslaget. Planoppstart ble offentlig kunngjort ved annonse i lokalavisa, biblioteket og på heimesidene til kommunen. Planforslaget ble sendt på høring til grunneiere innenfor planområdet og relevante regionale og statlige høringsinstanser. I perioden 19.09-31.10.14 lå planforslaget ute til offentlig ettersyn.

Det følger av pbl. § 1-1 at det er et viktig formål med loven å sikre medvirkning fra de som får sine interesser berørt ved en reguleringsplan. Loven legger opp til at berørte offentlige organer og andre interesserte skal varsles ved oppstart av planarbeid. I tillegg skal oppstart av planarbeid kunngjøres offentlig jf. pbl. § 12-8. Videre skal medvirkning ivaretas ved at planforslag blir lagt ut til offentlig ettersyn og sendt på høring til aktuelle høringsinstanser jf. pbl. § 12-10. Innkomne merknader etter offentlig ettersyn/høring skal vurderes og kommenteres. De som ikke vurderes som høringspart, har mulighet til å ivareta sine interesser ved at planoppstart kunngjøres offentlig og i forbindelse med at planforslaget ligger ute til offentlig ettersyn. Fylkesmannen har ikke avgjørende merknader til kommunens vurdering av aktuelle høringsinstanser/parter i denne saken og legger til grunn at klageres rett til medvirkning er ivaretatt etter plan- og bygningslovens regler.

Klagerne peker på at vedtatt detaljregulering er i strid med gjeldende områderegulering. Gjeldende områderegulering er av nyere dato og en omregulering vil svekke den forutsigbarheten som reguleringsplaner skal gi. Det stilles spørsmål ved hvorfor det ikke er gjennomført en konsekvensutredning (KU) i forbindelse med detaljreguleringen.

Det rettslig relevante spørsmål er om det foreligger et KU-krav for denne detaljreguleringen. Det følger av pbl. § 12-3, 3. ledd at ved vesentlig avvik fra overordnede planer gjelder pbl. §§ 4-1 og 4-2 med krav om planprogram, planbeskrivelse og KU. I tillegg gjelder forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven. Kuf. §§ 2 og 3 regulerer nærmere hvilke reguleringsplaner som omfattes av KU-krav.

Detaljreguleringen innebærer en reguleringsendring slik at et areal på 10.4 daa som i gjeldende områderegulering er vist med kombinertformålet FH/H/B1 (flerbrukshus/hotell/boliger), nå omreguleres til BFK (bolig/forretning/kontor). Kommunen viser til at også i gjeldende områderegulering er planområdet vist med utbyggingsformål og reguleringsendringen fra FH/H/B1 til B/F/K for en del av arealet, innebærer ikke et vesentlig avvik i forhold til overordnede planer jf. pbl. § 12-3, 3. ledd. Fylkesmannen kan i hovedsak slutte seg til kommunens vurdering av dette punkt. Fylkesmannen kan heller ikke se at detaljreguleringen omfattes av KU-krav etter kuf. §§ 2 og 3.

Klagerne påpeker videre at detaljreguleringen deler opp sentrum nord og sør for FV 663 og at dette ikke ivaretar at Elnesvågen skal bestå som helhetlig sentrum. Dette klagepunktet retter seg mot kommunens arealbruksvurdering. Fylkesmannen vil kort redegjøre for det rettslige utgangspunkt for kommunens arealbruksvurdering. Av plan- og bygningsloven § 3-2 går det fram at kommunestyret er øverste plan- og arealbruksmyndighet i kommunen. Etter pbl. § 12-1 avgjør kommunestyret på grunnlag av ei skjønnsmessig vurdering hvilket areal som skal reguleres, om det skal gjøres endringer i vedtatte reguleringsplaner og hvordan areal skal benyttes i plansammenheng. Vurderingen gjøres i samråd med fagorgan og de som har interesser i reguleringsområdet. Ved denne vurderingen vil det ofte være ulike hensyn som gjør seg gjeldende. Under forutsetning av at hensynene er saklige ut fra reguleringsmessige kriterier og alminnelige forvaltningsrettslige krav, er det opp til kommunestyret å avgjøre hvordan de ulike interesser/hensyn skal avveies. Ingen har således krav på at en eiendom skal benyttes til et bestemt formål eller på en bestemt måte i plansammenheng.

Kommunen grunngir vedtatte arealbruk med at dette området allerede er regulert til utbyggingsformål, det ligger i sentrum av Elnesvågen og det ligger annet forretningsareal rett vest for den aktuelle tomten. Det er et ønske om å kunne tilrettelegge for utvikling av sentrum også på sørsiden av FV 663. Det er fra kommunens side ikke ønskelig å utvikle sentrum videre øst og vestover.

Om det gjennom regulering skal legges til rette for forretningsvirksomhet i et område må i stor grad kunne sies å være et spørsmål av lokalpolitisk art. Fylkesmannen finner å kunne legge til grunn at arealbruksvurderingen bygger på saklige og relevante planmessige hensyn. Fylkesmannen har ikke vesentlige merknader til arealformålet utover dette.

Klagen fra Elnesvågen Huseierforening har ikke ført frem.

Klage fra Arnfinn Smørholm og Marita Brudeset

Klagerne er grunneiere av eiendom på gnr.47 bnr. 4. Deler av deres eiendom ligger innenfor planområdet. Øvrige deler av klagers eiendom ligger innenfor planområdet til planforslag som er under arbeid. I vedtatt detaljregulering er eiendommen i hovedsak regulert til boligformål mens en mindre del av arealet er regulert til veiformål nord (V2) og sør (V3) i planområdet.

Støyberegninger

Klagerne stiller spørsmål ved hvilke støyberegninger som er foretatt for fylkesvei 663 og avlastningsvei V3: *«Det kommer ikke fram av brev, datert 02.06.2015, fra Fræna kommune at det er blitt foretatt beregninger /støymålinger på avlastingsvei V3. Dette er viktig da det er avgjørende for linjeføringen på avlastingsvei V3. Heller ikke på riksvei 663 er det foretatt en støymåling. Fylkesmannen viser til et støyvarslingskart, som bare er en grov sjablongkartlegging. Det er heller ikke foretatt støyberegning der riksvei 663 har parallell avstand på ca. 100 m. til avlastingsvei, hvor støy kommer fra to kanter/veier, med de følger det får for omgivelsene og beboerne.»*

Kommunen kommenterer klagepunktet slik: *«Områdeplanen for sentrum som vart godkjent året før vi starta på dette planarbeidet føreset at støy skal avklarast i samband med byggesaka. Dette var meir vanleg tidlegare, men gjennom statlege retningsliner skal denne praksisen endrast til avklaring i plan. Dette vil forenkle byggesaksbehandlninga noko, men sluttresultatet er føreset å bli det same. Det må gjennomførast tiltak for å halde støykrava, men dette er normalt sett ikkje for utfordrande for gjennomføring av tiltaket.»*

Fylkesmannen viser i den forbindelse til reguleringsbestemmelser i §§ 3.1.4, 4.27, 4.3.6, 4.4.8 som skal sikre at støykrav ivaretas. Fylkesmannen har ikke avgjørende merknader å tilføye kommunens vurdering av dette punkt.

Arealbruk – avkjørselsvei V2

Klagen retter seg også mot den arealbruk som er vedtatt, konkret gjelder det linjeføring på avkjørselsvei V2 og avlastningsvei V3. Klager påpeker at linjeføring for V2 er endret i forhold til gjeldende områderegulering. Når det gjelder V2 har kommunen kommentert at linjeføringen de første 60 meterne, er sammenfallende med den linjeføring som følger av gjeldende områderegulering. Etter skillet mellom BB1 og BB2 er det gjort endringer på linjeføring for V2 men dette skjer på kommunal eiendom.

Klagerne viser videre til at V2 har en linjeføring som går over deres eiendom i nord og at V2 må justeres vestover da det ikke er ønskelig å avgi areal til dette formål. Dersom det ikke oppnås frivillig avtale med klager vil gjennomføring av V2 kreve ekspropriasjon. Med hjemmel i pbl. § 16-2 kan kommunen påstevne skjønn og gjennom ekspropriasjon få eiendomsrett eller 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 (jfr. orl. § 2), også skal gjelde ved vedtak om godkjenning av detaljreguleringsplan. I henhold til forarbeider og Høyesterettspraksis skal den ekspropriasjonsrettslige vurderingen av om et inngrep er utvilsomt mer til gagn enn til

skade, gjøres allerede i forbindelse med vedtakelse av planen. I saksforberedelsen må derfor kommunen gjøre en vurdering av det offentlige sin interesse i plassering av veiformål på klagers eiendom og klagers interesse i at deres eiendom holdes utenfor.

Det er et mindre areal av klagers eiendom i nord som er regulert til veiformål (vei og annen veigrunn). Fylkesmannen finner ut i fra størrelsen på det aktuelle arealet i nord, å kunne legge til grunn at eventuelle ulemper som følge av at arealet reguleres til veiformål, vil være begrenset i omfang og ikke kan anses som tyngende. Fordelene ved å kunne gjennomføre linjeføring for V2 slik den er planlagt vurderes som klart større. Det nevnes her at linjeføring for V2 skjer ut i fra en tilpasning både til eksisterende FV 663 og arealbruk i planområdet for øvrig.

Arealbruk – avlastningsvei V3

Klagerne ønsker ikke at avlastningsvei V3 skal gå over deres eiendom. Det påpekes at kostnader og ulemper ved gjennomføring av V3 tilsier at avlastningsveien bør avsluttes ved V2. Kommunen bemerker at eventuell endring av V3 slik klagerne foreslår, vil bli vurdert i det pågående planarbeidet.

Fylkesmannen finner det hensiktsmessig med en kort redegjørelse av forholdene rundt avlastningsvei V3. Detaljreguleringen legger til rette for gjennomføring av avlastningsvei V3. Avlastningsvei V3 skal gå parallelt med FV 663 på sørsiden. Avlastningsveien ligger mellom avkjørselsvei fra FV 663 i vest og Kråknesvegen i øst. Veiløsningen med avlastningsvei V3 er i samsvar med kommuneplanens arealdel og områderegulering. I forhold til gjeldende områderegulering er det gjort en mindre justering av linjeføring for V3 slik at veien er flyttet sørover. Det er imidlertid bare deler av veistrekningen til avlastningsvei V3 som ligger innenfor den detaljregulering som nå er til behandling hos fylkesmannen. Veiavslutning for V3 ved Kråknesvegen ligger utenfor denne detaljreguleringens planområde og er forutsatt omfattet av reguleringsplan som er under arbeid.

Fylkesmannen kan bare ta stilling til arealbruken slik den er vedtatt for planområdet i den detaljreguleringen som nå er til klagebehandling. Detaljreguleringen omfatter en del av veistrekningen for V3 og det er linjeføring fra V2 og østover som er mest relevant for klagerne. Denne delen av V3 går over klagers eiendom og omfatter ca. 560 m². Det må likevel ses hen til at selv om detaljreguleringen ikke omfatter linjeføring av V3 helt frem til Kråknesvegen, så tilrettelegger den for slik gjennomføring. Det fylkesmannen skal ta stilling til er om kommunens arealbruksvurdering bygger på saklige og relevante planfaglige hensyn. Der gjennomføring av reguleringsplan potensielt kan komme til å kreve ekspropriasjon, skal fylkesmannen også se til at kommunen har gjort en gagn- og skadevurdering av det eventuelle inngrepet.

Kommunen understreker ønsket og behovet for å tilrettelegge for utbygging av Elnesvågen sentrum sør for FV 663. For å løse de trafikale utfordringer knyttet til gjennomkjøringstrafikk i sentrum er det lagt opp til en endring av kjøremønster. Blant annet innebærer dette etablering av avlastningsvei V3 gjennom planområdet i sør. Forbindelse mellom V3 og FV 663 skal gå via avkjørselsvei fra rundkjøring ved kommunehuset, avkjørselsvei V2 og avkjørselsvei via Kråknesvegen.

For klagers del vil gjennomføring av V3 slik detaljreguleringen viser, innebære tap av hageareal. Det blir merknader fra advokat Øyvind Riise (datert 30.10.14) vist til at: «*Dette tilsier dramatisk endring og med påfølgende negative konsekvenser for angjeldende eiendom.*». Fylkesmannen legger til grunn at vedtatt detaljregulering vil medføre ulemper knyttet til tapt hageareal for klager. I tillegg vil vedtatt detaljregulering tilrettelegge for gjennomføring av V3 helt frem til Kråknesvegen. Gjennomføring av V3 frem til Kråknesvegen vil innebære at klager får sin eiendom delt opp og det vil bli gjennomkjøringstrafikk på avlastningsveien med de ulemper som følger. Ulemper ved avlastningsveien er forsøkt redusert ved at man i detaljreguleringen har justert linjeføring for V3 sørover, lenger unna bolighus på eiendommen.

Fylkesmannen har forståelse for at en detaljregulering som innebærer tap av hageareal og som tilrettelegger for en avlastningsvei over klagers eiendom, gir en noe endret situasjon i forhold til det klager ønsker eiendommen skulle benyttes til. Kommunen har vurdert fordelene ved en avlastningsvei som større enn de ulempene dette innebærer for klager. Fylkesmannen har ikke vesentlige merknader til den arealbruksavveining som er gjort i denne saken. Det tilføyes i den sammenheng at arealbruken i detaljreguleringen på dette punkt, i all hovedsak er i samsvar med overordnede planer. Fylkesmannen finner at det ligger saklige planfaglige vurderinger til grunn for reguleringen av avlastningsvei V3. Vilkåret om at et inngrep i klagers eiendom vil være mer til gangs enn til skade vurderes å være oppfylt.

Klage fra Marit Brudeset og Arnfinn Smørholm har ikke ført frem.

Konklusjon

Ut i fra de opplysningene som foreligger og etter en vurdering av de synspunkt som er fremmet har ikke fylkesmannen vesentlige merknader verken til saksbehandlingen eller til kommunens arealbruksvurdering i denne saken. Klagen har således ikke ført fram.

Fylkesmannens vedtak:

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 1-9, jfr. forvaltningsloven § 34 og rundskriv T-2/09 fra Miljøverndepartementet, stadfester fylkesmannen Fræna kommunes vedtak i sak nr. 33/2015.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jfr. forvaltningsloven § 28.

Partene er underrettet om vedtaket ved kopi av dette brevet.

Med hilsen

Helge Mogstad (e.f.)
Direktør

Frida Farstad Brevik

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur.

Kopi:

Arnfinn Smørholm og Marit Brudeset	Fetaveien 9	6440	ELNESVÅGEN
Elnesvågen Huseierforening	Torget	6440	ELNESVÅGEN