



= Fylkesmannen
i Østfold

«MOTTAKERNAVN»
«KONTAKT»
«ADRESSE»
«POSTNR» «POSTSTED»
«UTLANDSADRESSE»

Juridisk avdeling

Deres ref.: «REF»

Vår ref.: 2017/8184 421.4 PHO

Vår dato: 09.03.2018

KOPIMOTTAKER

Vedtak i klagesak - Fylkesmannen opphever Skiptvet kommunes vedtak om detaljreguleringsplan for boligfelt Holstadåsen øst i Meieribyen

Vi viser til klager fra:

- Kjell Øystein Pettersen, Ann Karin Pettersen og Sylvi Holmen av 10.10.2017
- Per Johan Haugen av 13.10.2017
- Jorun Bilet av 15.10.2017

Klagene gjelder Skiptvet kommunes vedtak av 19.09.2017 om reguleringsplan for *boligfelt Holstadåsen Øst* i Meieribyen, planID 20160001.

Vi mottok sakens dokumenter fra kommunen den 15.12.2017.

Fylkesmannens vedtak

Fylkesmannen opphever kommunens vedtak av 19.09.2017 i sak 17/060 på grunn av saksbehandlingsfeil.

Klagen har ført frem.

Fylkesmannens vedtak er endelig, og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 28 tredje ledd. Nærmere begrunnelse for vedtaket følger under avsnittet "Fylkesmannens vurdering av saken" nedenfor.

Dere finner en oversikt over dokumentene i saken i kommunens oversendelsesbrev. I tillegg har vi innhentet en utfyllende begrunnelse fra kommunen som utdyper begrunnelsen for anbefalingene i adkomstanalysen som er laget for reguleringsplanområdet.

Vi anser at sakens dokumenter, digitale kart og bilder gir tilstrekkelig informasjon til at vi kan behandle klagen, jf. fvl. § 17. Vi har derfor ikke funnet grunn til å se på eiendommen, eller innkalle partene i saken til befarings. For ordens skyld nevner vi at plan- og bygningsloven ikke påbyr befarings.

Bakgrunnen for saken

Planforslaget er utarbeidet av Skiptvet kommune ved virksomhet for plan, landbruk og teknikk.



Formålet med planarbeidet er å sette av arealer til 62 nye boenheter i Meieribyen, herunder eneboliger, tomannsboliger, flermannsboliger/rekkehus og boligblokk.¹ I tillegg til arealer med ulike boligformål omfatter planen arealer til samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur samt ulike underformål av grønnstruktur. Planområdet dekker cirka 54 daa og eies både av kommunen og private grunneiere.²

Reguleringsplanen er ikke konsekvensutredet.³

Skiptvet kommune vedtok planen 19.09.2017. Klagene er datert 10., 13. og 15. oktober 2017.

Temaet i alle klagene er adkomstveiene til det nye boligfeltet som planen regulerer.

- Pettersen har i hovedsak vist til at det ikke bør etableres kjøreadkomst i Vestgårdstubben over eiendommene som han, Ann Karin Pettersen og Sylvi Holmen eier nord i reguleringsplanområdet. Begrunnelsen for dette er både at en slik adkomst vil være trafikkfarlig, og at dette vil ramme de som er grunneiere der urimelig hardt.
- Haugen har i hovedsak vist til at det ikke bør etableres adkomst over eiendommene han og hans familie eier sydvest i planområdet. Han har stilt spørsmål ved om rekkefølgekravet om adkomst til planområdet i kommuneplanen er overholdt. Han stiller også spørsmål ved kommunens habilitet og eventuell rolleblanding ettersom kommunen er både grunneier, forslagsstiller, planmyndighet og trolig kjøper/bruker/selger av noen av boligene som kan realiseres som følge av reguleringsplanen.
- Bilet har i hovedsak vist til at det ikke bør etableres adkomst over/forbi eiendommen hun eier i Karlsrudlia 17B. Hun har stilt spørsmål ved om det er mulig/forsvarlig å lage vei der pga. av grunnforholdene.

Kommunen behandlet klagene den 12.12.2017, og opprettholdt sitt tidligere vedtak.

Saken ble deretter oversendt Fylkesmannen for endelig avgjørelse.

Vi refererer ikke ytterligere fra sakens dokumenter, kommunens vurderinger eller anførslene, fordi vi forutsetter at disse er kjent for partene i saken.

Fylkesmannens vurdering av saken

Vi legger til grunn at dere har klagerett, og at klagene er kommet inn i rett tid, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Vilkårene for å behandle saken er derfor oppfylt.

Fylkesmannen har behandlet saken i medhold av plan- og bygningsloven § 1-9 og delegasjon og avgjørelsesmyndighet fra Miljøverndepartementet gitt i rundskriv T-2/09.

Innledning

By- eller kommunestyret er planleggingsmyndighet i kommunene, og har ansvar for og myndighet til å vedta planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan.⁴ Kommunens øverste organ kan med dette styre bruken av arealer og naturressurser.

¹ Planbeskrivelsen pkt. 2.2.

² Planbeskrivelsen pkt. 2.4.

³ Planbeskrivelsen pkt. 4.2.

⁴ Pbl. § 3-3.

Kommunestyret avgjør hvilke områder som skal med i reguleringsplaner. I utgangspunktet er kommunens valg av ulike arealbruksformål etter § 12-5, hensynssoner etter § 12-6 og reguleringsbestemmelser etter § 12-7, en fri skjønnsmessig vurdering. Det er kommunestyret som er tillagt oppgaven som øverste reguleringsmyndighet, og kommunestyret må foreta nødvendige avveininger av ulike hensyn og behov.

Som klageinstans kan Fylkesmannen i utgangspunktet prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Vi skal vurdere de synspunkter som fremmes i klagen, og kan også ta opp andre forhold, jf. fvl. § 34 annet ledd. I denne saken har vi fokusert på temaene som er løftet frem i klagen. Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av kommunen, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Dette innebærer at vi skal vise varsomhet med å overprøve vedtak der kommunal skjønnsutøvelse har vært avgjørende for vedtakets innhold. Fylkesmannens vurdering av klager på reguleringsplanvedtak vil derfor være begrenset til å prøve om det konkrete vedtaket oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige krav til saklighet mv. Fylkesmannen prøver også om saksbehandlingsreglene i pbl. kap. 12 er fulgt.

Det forelå ingen innsigelser fra statlige eller regionale myndigheter mot reguleringsplanen på vedtakstidspunktet. Vilkårene for at kommunestyret kunne godkjenne reguleringsplanen var derfor oppfylt.

Kommunens begrunnelse

Det følger av forvaltningsloven § 24 at et enkeltvedtak skal grunngis. Paragraf 25 stiller visse krav til begrunnelsens innhold:

"I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

(vår understrekning)

Sivilombudsmannen har i sak 2011/2812, beskrevet nærmere formålet med begrunnelsesplikten:

"Begrunnelsesplikten skal blant annet sikre at berørte parter i saken får nødvendig og tilstrekkelig informasjon til å forstå forvaltningens avgjørelse og hvorfor forvaltningen eventuelt ikke etterkommer partens søknad, krav, ønske eller klage. Dette er viktig av hensyn til parten selv, men er også ansett nødvendig for å ivareta forvaltningens legitimitet og publikums tillit til forvaltningen. Krav om begrunnelse oppfordrer til større grundighet og nøyaktighet ved behandling og avgjørelse av saken, noe som i neste omgang vil føre til flere materielt sett riktige avgjørelser."

Begrunnelser er også en forutsetning for at det skal være mulig å prøve gyldigheten av enkeltvedtak både administrativt og i domstolene.⁵

Vi har understreket tredje ledd i fvl. § 25 om at kommunen bør nevne hovedhensynene som har vært avgjørende for utøvelsen av skjønn. Det skyldes at reguleringsplanvedtak i svært stor grad bygger på skjønsmessige avveininger av en lang rekke hensyn. Begrunnelsen vil derfor lett kunne bli intetsigende hvis den ikke gir svar på hvilke avveininger og prioriteringer kommunestyret har gjort i vedtaket.

Vi bemerker videre at kommunen i denne aktuelle saken har flere roller. I tillegg til å være planmyndighet er kommunen grunneier, forslagsstiller og selger/kjøper/bruker av reguleringsplanområdet. Det er i utgangspunktet ikke problematisk at kommunen har flere roller i en slik sak. Samtidig kan de ulike rollene – som i denne saken – gjøre at det stilles spørsmål ved kommunens legitimitet. Mistanke om rolleblanding kan raskt gå ut over publikums tillit til kommunen. Det er derfor særlig viktig med gode begrunnelser når kommunen på flere måter har betydelige interesser i utfallet av en reguleringsplan- eller byggesak.

Fylkesmannen nevner for øvrig at reguleringsplanvedtak kan gi store og omfattende konsekvenser for de berørte, herunder ekspropriasjon. Dette skjerper kravene til begrunnelsen.

Påtegningene i saksfremlegget fra kommunestyremøtet den 19.09.2017 viser at temaet adkomst til reguleringsplanområdet ble diskutert, og at det ble vedtatt følgende krav:

«Før utbyggingen av området Holstadåsen sør settes i gang, skal det foreligge igangsatt utredning/planarbeid og kostnadsoverslag for adkomst på FV115.»

For øvrig støtter kommunestyret seg til administrasjonens saksfremlegg. I saksfremlegget oppsummeres saksbehandlingen, og det vises til drøftelsene som lå til grunn for vedtagelsen av planprogrammet og 1. gangs behandling av reguleringsplanforslaget.

Drøftelsen som lå til grunn for vedtagelsen av planprogrammet viser at man tidlig vurderte ulike muligheter for adkomst til det nye boligfeltet, men den gir ikke informasjon om hva kommunestyret vektla i sine valg ved vedtagelsen av planen. I drøftelsen som lå til grunn for 1. gangs behandling av reguleringsplanforslaget er det vist til adkomstanalysen som er utarbeidet for reguleringsplanområdet. I saksfremlegget er det gjengitt en kort oversikt over adkomstveiene som er vurdert. Oversikten nevner flere forhold ved de ulike adkomstalternativene:

- adkomstens samlede lengde
- andel av adkomsten som må skje på ny vei
- kostnader knyttet til den enkelte adkomst

Oversikten gir imidlertid få konkrete svar om årsakene til at kommunen har valgt adkomstene markert som B, E, F og H.⁶ Videre vises det til at man i adkomstanalysen i tillegg til kulepunktene over har vurdert

- eksisterende eiendomsforhold
- jordvern
- trafiksikkerhet

⁵ Jf for eksempel Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 4. utgave, side 454 flg.

⁶ Adkomst G ble anbefalt valgt i adkomstanalysen sammen med B, E F og H. G ble imidlertid tatt ut av reguleringsplanforslaget før 2. gangs behandling pga. usikkerhet omkring grunnforholdene.

Fylkesmannen kan ikke se at selve saksfremlegget inneholder opplysninger om hvordan kommunen har vektet de ulike momentene. Det er derfor vanskelig å forstå kommunens valg av adkomster.

Fylkesmannen har gjennomgått adkomstanalysen for reguleringsplanområdet. Analysen tar som utgangspunkt at adkomstveiene bør tilfredsstille veinormen, og vurderer adkomstalternativene A til J med dette som utgangspunkt. Til hvert alternativ knyttes beskrivelser og merknader i stikkordsform til temaene (vår tolkning i parentes):

- Rute (Hvilken rute følges og hvor lang er den?)
- Stikkvei/adkomstvei (Dreier det seg om en bredere adkomstvei eller en smalere stikkvei?)
- Løsning (Hvilken rute følges og hvor lang er den?)
- Landbruksmark (Berøres dyrket mark?)
- Areal (Hvor stort areal konsumeres?)
- Kjøp fra private (Må det erverves grunn?)
- Kjøp fra dyrket mark (Må det erverves grunn som er dyrket mark?)
- Grunneiere (Hvem er grunneier av de berørte arealene?)
- Trafikk og frisikt (Hva må til for at adkomsten skal gi god nok trafiksikkerhet?)
- Anleggssituasjon (Fordeler og ulemper med tanke på anleggsperioden)
- Kostnadsindeks stikkvei/anleggsvei (Uttrykk for størrelsen på kostnadene)

Kostnadsindeksen er beskrevet slik:

« Kostnadsindeks: poengsum mellom 0 – 6 etter kostnadsgrupper, høyere verdi betyr lavere investeringskostnader / andel ekstra er i forhold til basis investeringskostnader (100%).»*

(...)

*** Fotnote: Ekstra kostnader i andel på tomtepris: Tomtepris er samlet investeringskostnader eksklusiv kostnader for atkomstveiløsninger. Inkludert i ekstra andel er også oppgradering for eksisterende vei som blir adkomstvei for nytt boligfelt»*

Fylkesmannen antar at kostnadsindeksen gir uttrykk for hvor mye de samlede kostnadene forbundet med opparbeidelsen av boligtomtene vil øke ved valg av det enkelte adkomstalternativet.

I tillegg er det for hvert adkomstalternativ laget et system med poengsummer. Poengsystemet er sammen med kostnadsindeksen beskrevet slik:

*«**Poengsum: høyere verdi viser bedre løsning.»*

Så langt Fylkesmannen kan se er poengsummene og dermed anbefalingene i adkomstanalysen basert på et poengsystem der momentene i kulepunktene over teller. Den totale poengsummen for hvert enkelt alternativ fremgår, men ikke hvor mange poeng som er gitt for hvert enkelt moment eller årsaken til poenggivningen. Det fremgår at kostnadene teller dobbelt så mye som øvrige momenter, men ikke hvorfor kostnadselementet er ansett som særlig viktig. Under punktene «vurderinger» og «sammendrag» fremgår mange opplysninger om de ulike alternativene, men det fremgår i liten grad hvordan disse er vektlagt og hvorfor.⁷

⁷ Adkomstanalysen pkt. 6.2 og 6.3.

I den etterfølgende begrunnelsen kommunen har sendt Fylkesmannen, fremgår de enkelte poengsummene som er gitt for hvert enkelt moment for alle adkomstalternativene.⁸ Sammen med merknadene til hvert enkelt moment gjør den utvidede begrunnelsen det mulig å se hva kommunen har lagt vekt på. Det er imidlertid bare i noen grad mulig å se hvorfor de ulike momentene er gitt høy eller lav score i form av poeng. Det fremgår ikke hvorfor kostnadene teller dobbelt så mye som øvrige momenter.

Samlet finner Fylkesmannen at begrunnelsen slik denne fremgår av saksfremlegget og adkomstanalysen ikke tilfredsstillende til kravene til begrunnelse i fvl. § 25. I vår vurdering har vi lagt stor vekt på at kommunens begrunnelse ikke gir svar på hvorfor man har valgt å vektlegge kostnadselementet dobbelt så tungt som andre momenter. Videre har vi lagt stor vekt på at det til dels ikke fremkommer hvorfor man har valgt å vektlegge momentene i kulepunktene, og dels ikke fremkommer hvorfor de ulike momentene er gitt ulike poengsummer. Vi har også lagt vekt på at begrunnelsen kan være vanskelig å forstå fordi den bare lar seg utlede av en nærmere gjennomgang av bakgrunnsdokumentasjonen. Disse forholdene gjør det vanskelig for partene å forstå et helt sentralt tema i kommunestyrets vedtak, nemlig hvorfor man har valgt noen adkomstalternativer fremfor andre. Den mangelfulle begrunnelsen kan bidra til at partene mister tillit til kommunen og stiller spørsmål ved dens legitimitet som planmyndighet.

Har den mangelfulle begrunnelsen virket inn på vedtakets innhold?

Mangelfull begrunnelse er en saksbehandlingsfeil. Vedtaket er likevel gyldig dersom det er grunn til å tro at feilen ikke kan ha virket inn på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

Etter Fylkesmannens oppfatning kan det ikke utelukkes at den mangelfulle begrunnelsen for reguleringsplanvedtaket kan ha virket inn på vedtakets innhold. Det henger sammen med at kommunens begrunnelse nettopp ikke gir klare svar på hvilke avveininger som ligger til grunn for resultatet. I tillegg viser vi til at den mangelfulle begrunnelsen gir Fylkesmannen som klageinstans et utilstrekkelig grunnlag for å vurdere om vedtaket lider av innholdsmessige feil, herunder om det er tatt utenforliggende hensyn. Det er antatt i rettspraksis at mangler ved begrunnelsen kan tyde på svikt i selve avgjørelsen, og derved føre til ugyldighet, jf. Rt. 1981 s.745.

Øvrige anførsler

Alle de andre anførselene knytter seg på den ene eller andre måten til kommunens vurderinger av valget av adkomst. Etersom kommunens begrunnelse er ufullstendig på dette punktet har Fylkesmannen begrenset mulighet til å drøfte de andre anførselene i klagene. Vi går derfor ikke nærmere inn på disse.

Konklusjon

Fylkesmannen har kommet til at kommunens vedtak må oppheves. Som det fremgår ovenfor, mener vi kommunens begrunnelse er mangelfull. Det følger av prinsippet i forvaltningsloven § 41 at et vedtak likevel er gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. I dette tilfellet mener vi at feilen kan ha påvirket vedtakets innhold. Vi opphever derfor vedtakene og sender derfor saken tilbake til kommunen for ny behandling, jf. forvaltningsloven § 34 siste ledd.

⁸ Brev fra Skiptvet kommune til Fylkesmannen i Østfold av 06.03.2018.

Sakskostnader

Fylkesmannen gjør oppmerksom på retten til å kreve dekning av vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket til en parts gunst, jf. fvl. § 36. Kravet må sendes til Fylkesmannen innen 3 uker.

Med hilsen

Katrine Bjørnstad e.f.
direktør

Petter Espedal Hohmann
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Østfold fylkeskommune	PB 220	1702	SARPSBORG
Skiptvet kommune	PB 115	1806	SKIPTVET

Mottakerliste:

Jorun Bilet	Holumskogen 6	1481	HAGAN
Ann Karin Pettersen	Vestgårdveien 23	1816	SKIPTVET
Sylvi Holmen	Vestgårdveien 21	1816	SKIPTVET
Kjell Øystein Pettersen	Vestgårdstubben 1	1816	SKIPTVET
Per Johan Haugen	Vestgårdveien 2B	1816	SKIPTVET

