Statsforvalteren i Trøndelag
Trööndelagen Staatehaaltoje

Vår dato:	Vår ref:
26.03.2021	2021/3209
Deres dato:	Deres ref:
15.03.2021	17/4227-95

Melhus kommune
Rådhusveien 2
7224 MELHUS

Saksbehandler, innvalgstelefon
Elisabeth Holand Sjøli, 74 16 80 77

Vedtak i klagesak - detaljreguleringsplan for Rønningstrøa - Melhus kommune - kommunens vedtak stadfestes

Sammendrag
Statsforvalteren har behandlet klage over Melhus kommunes vedtak om detaljreguleringsplan for Rønningstrøa. Etter en gjennomgang av klagesaken har vi ikke funnet grunnlag for å ta klagen til følge. Kommunens vedtak blir å stadfeste.

***

Statsforvalteren viser til Melhus kommunes oversendelse hit av 23. mars 2021 hvor den ovennevnte klagesaken ble oversendt for endelig klagebehandling. Statsforvalterens myndighet som klageinstans følger av plan- og bygningsloven § 1-9 femte ledd og delegasjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Sakens bakgrunn
Statsforvalteren har saken til klagebehandling for andre gang. Kommunens opprinnelige planvedtak, jf. vedtak av 18. juni 2019, sak 43/19, ble ved daværende Fylkesmannen i Trøndelags vedtak av 5. mars 2020 opphevet som ugyldig. Fylkesmannen kom til at adkomsten til planområdet ikke var tilstrekkelig utredet, jf. forvaltningsloven § 17.

Vi forutsetter at partene er kjent med sakshistorikken og gjengir ikke denne her. Vi finner det tilstrekkelig å vise til vår gjennomgang av sakens bakgrunn i vedtaket av 5. mars 2020.

Forslagsstiller ble i etterkant av Fylkesmannens opphevelsesvedtak bedt om å utrede adkomsten til planområdet ytterligere. I juli 2020 ble revidert planforslag lagt fram og kommunen besluttet at forslaget skulle sendes på begrenset høring. I det reviderte forslaget var følgende endringer foreslått:

- Endring av planbestemmelsens § 2 fra minimum 4 boenheter til minimum 2 boenheter, og tatt inn krav om maksimum 6 boenheter.
- Utarbeidet trafikkanalyse som beskriver trafikksituasjonen i forbindelse med reguleringsplanen.

- Oppdatert planbeskrivelse.

Forslaget ble lagt fram for kommunestyret for sluttbehandling i møte 17. november 2020, sak 78/20, og kommunestyret fant at planen skulle vedtas. Fra rådmannens vurdering ved sluttbehandling gjengis:

«*Til ny behandling av planen er det utarbeidet et trafikknotat, som beskriver den endrede trafikksituasjonen som utbyggingen medfører. Analysen konkluderer med at trafikken vil medføre en økning på 5% av dagens trafikk i Hesttrøa. Ut fra Rådmannens vurdering er dette en begrenset trafikkøkning, som i utgangspunktet må kunne forventes i tettstedsområder med høyt utbyggingspress. Rådmannen sitt standpunkt er at det er uheldig at privatrettslige forhold setter begrensninger i gjennomføringen av planen, hvor rammene er gitt ut fra en vurdering av høy arealutnyttelse i tråd med føringer i kommuneplanens arealdel og statlige planretningslinjer. Fylkesmannen har ingen merknader til de endrede bestemmelser, men oppfordrer, slik Rådmannens standpunkt, til at det sikres høy arealutnyttelse. Tilgrensende nabo i Hesttrøa 31 kommer i sin merknad med et ønske om at det skal tillates maks to boliger, og at det må forstås som eneboliger av stedlig karakter. I bestemmelsene er det ikke stilt krav til bestemt boligtypologi, men gitt føringer for plassering av bebyggelse, maksimal utnyttelse (%BYA) og høydebegrensning til bebyggelsen. Det er i tillegg stilt krav om samordnet planlegging og utbygging av området, og at bebyggelsen skal ha lik takutforming. Ved at boligtypologien ikke avklares i forbindelse med reguleringsplan, må dette avklares i forbindelse med byggesøknad. Planen har med det en fleksibilitet og detaljeringsnivå som åpner for at det kan ses på ulike løsninger for etablering av bebyggelse innenfor planområdet. Det kan dermed bebygges med alle typer av boliger, både rekkehus og eneboliger. Ved å sette minimum og maksimum for antall enheter må imidlertid den bebyggelsen som bebygges være innenfor rammen som er satt på min. 2 og maks. 6 boenheter. Rådmannen vurderer dette til å være en begrenset utbygging av et mindre omfang. Rådmannen forstår det slik ut fra nabomerknad at det er uenighet mellom partene i tolkning av avtalen om vegrett og tilknytning til VA-anlegget. Dette ved at det i merknaden fremsettes hvordan avtalen skal forstås. Rådmannen tar ikke stilling til tolkning av den privatrettslige avtalen, men vurderer at ved å endre minimumskravet fra 4 til 2 ikke vil være til hinder for en gjennomføring av planen. Dette da det så langt Rådmannen vurderer vil la seg gjøre å etablere 2 boenheter på 2 tomter. Rådmannen har videre ikke ønsket å innskrenke maksimalkravet for utbyggingen ytterligere enn til 6 boenheter. Dette ved at en reguleringsplan setter de ytre rammene for hva den framtidige arealbruken skal være, og at dersom partene skulle bli enige om en utvidet vegrett, vil ikke planen være til hinder for en gjennomføring av en høyere utnyttelse i tråd med kommuneplanens arealdel og statlige planretningslinjer.*»

Ved brev av 31. desember 2020 ble kommunens planvedtak påklaget av Erling og Wenche Mellingsæter. Klagerne mente kommunestyret ikke hadde tatt innover seg at adkomsten til planområdet ikke var tilstrekkelig utredet. Det endrede planvedtaket innebar etter klagernes syn ingen endring sett opp imot det første vedtaket. Planen måtte endres slikt at antall boenheter i planområdet harmonerte med avtalen som var inngått.

Formannskapet behandlet klagen i møte 23. februar 2021, sak 23/21, men fant ikke grunnlag for å ta klagen til følge.

Saken ble den 15. mars 2021 oversendt Statsforvalteren i Trøndelag for endelig avgjørelse.

<u>Statsforvalteren bemerker</u>
En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. 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 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.

Ved utarbeidelse av reguleringsplaner vil det alltid kunne diskuteres hvilken løsning som er den beste. Det er derfor viktig å påpeke at reguleringsmyndigheten er lagt til kommunen, og at planprosessen skal sikre at areal- og ressursbruken blir til størst mulig gavn for den enkelte og for samfunnet som helhet. 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. Ingen kan sies å ha krav på at et område skal reguleres eller ikke til et bestemt formål.

Statsforvalteren kan som klageinstans prøve alle sider av saken, men det gjelder visse begrensninger i Statsforvalterens kompetanse til å gjøre endringer i reguleringsplanen. Ved prøving av det frie skjønnet skal det legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

<u>Statsforvalterens vurdering av klagen</u>
Statsforvalteren bemerker at bakgrunnen for vårt opphevelsesvedtak var at det forelå mangler ved sakens opplysning hva gjaldt adkomsten til planområdet, jf. forvaltningsloven § 17. Klagerne anfører at disse manglene ikke er utbedret i det nye planvedtaket.

Adkomsten til planområdet er omtalt slik i den vedtatte (og reviderte) planbeskrivelsens pkt. 5.11.1:

«Adkomstveg innen planområdet har en lengde på ca. 45 meter og har regulert bredde 5 meter. Den har en stigning på ca. 2 meter over samlet lengde. Vegen reguleres som private veg.

Trafikkvolumet for nytt boligområde utgjør ca. 24 ÅDT og ny utbygging vil ikke utløse behov for tiltak på eksterne veger.

Adkomst til planområdet vil skje via Hesttrøa, som er en privat veg innen reguleringsplan for Løvset. Norconsult har utarbeidet en trafikkanalyse om ser på virkningen økt trafikk som følge av en utbygging innen planlagt byggeområde. Rapporten gir følgendeoppsummering:

«Det er beregnet 60 leveranser til planområdet under anleggsperioden i tillegg til kjøring for håndverkere. Dette anses ikke å ha trafikale eller sikkerhetsmessige konsekvenser på sideliggende vegnett så lenge parkering foregår inne på planområdet.

Fremtidig turproduksjon fra boliger er beregnet til 24 kjøretøy per døgn, gitt en turproduksjonsfaktor på 4,0. Dette tilsvarer ca. 5% av eksisterende trafikk på Hesttrøa med 80 boliger. Denne trafikkøkningen vil ikke gi noen merkbare konsekvenser på trafikken i boligområdet eller mot krysset til Løvsetvegen.»

Når det gjelder grunnlag for oppsummeringen og nærmere drøfting av hvilke konsekvenser trafikken på adkomsveger vil medføre, vises til trafikkanlysen.

Fylkesmannen skriver: «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.»

I avtalen som forslagsstiller har inngått med Løvsethaugen Velforening om ferdselsrett og adkomstrett over gnr. 100, bnr. 48, tilknytningsavgift m.m. er knyttet til to boligtomter innen planområde. Avtalen er ikke avgrenset til antall boenheter og forslagstiller legger til grunn at planlagt utbygging er i samsvar med inngått avtale. Med dette utgangspunktet vil det ikke være behov for at kommunen skal ekspropriere adkomstrett m.m. for at planen kan gjennomføres.»

Av saksframlegget ved sluttbehandling av reguleringsplanen, jf. vår gjengivelse under sakens bakgrunn, uttaler kommunen at en endring av planens bestemmelse om antall boenheter vil sikre at planen kan gjennomføres. Statsforvalteren slutter seg til dette. Vi vil understreke at det i vårt opphevelsesvedtak ikke ble stilt spørsmål ved det *øvre* antall boenheter planen åpner for (6 enheter). Slik økning i antall boenheter er så beskjeden at det vanskelig kan stilles krav om noen omfattende utredning av adkomstløsninger, og Statsforvalteren anser det som klart at dette er tilstrekkelig redegjort for i den nå vedtatte planen, jf. forvaltningsloven § 17.

Ved vår klagebehandling ble det derimot pekt på at *minimumskravet* til antallet boenheter (4 enheter) tilsa at planen ikke ville være mulig å gjennomføre. Det var uklart for oss om kommunestyret var oppmerksom på denne problemstillingen, jf. blant annet uklare uttalelser med hensyn til ekspropriasjon mm. Når kommunen nå har vedtatt en endret planbestemmelse, jf. § 2, som fastsetter et minimumskrav på 2 boenheter, faller denne problemstillingen bort. Videre er det ikke tvilsomt at kommunestyret nå var forsvarlig og korrekt orientert om problemstillingen ved sluttbehandlingen. Vi viser til saksframlegget ved sluttbehandlingen hvor følgende framgår:

«(...) *Rådmannen tar ikke stilling til tolkning av den privatrettslige avtalen, men vurderer at ved å endre minimumskravet fra 4 til 2 ikke vil være til hinder for en gjennomføring av planen. Dette da det så langt Rådmannen vurderer vil la seg gjøre å etablere 2 boenheter på 2 tomter. Rådmannen har videre ikke ønsket å innskrenke maksimalkravet for utbyggingen ytterligere enn til 6 boenheter. Dette ved at en reguleringsplan setter de ytre rammene for hva den framtidige arealbruken skal være, og at dersom partene skulle bli enige om en utvidet vegrett, vil ikke planen være til hinder for en gjennomføring av en høyere utnyttelse i tråd med kommuneplanens arealdel og statlige planretningslinjer.*»

Statsforvalteren har ingen merknader til det ovennevnte. Vi viser for øvrig også til kommunens forberedende klagebehandling hvor kommunen skriver:

«(...) *På bakgrunn av Fylkesmannens avgjørelse, ble det sendt inn et endret forslag til reguleringsplan som la opp til minimum 2 boenheter men fortsatt har 6 boenheter som maksimum. Slik rådmannen forstår det er det uenighet mellom partene om forståelsen av avtalen som er inngått om veirettigheter til tomtene. Dette er et anliggende mellom partene som eventuelt må løses privatrettslig. Rådmannen mener imidlertid at man nå ved å endre reguleringsbestemmelsene til minimum 2 boenheter har sikret at man har vedtatt en reguleringsplan som lar seg gjennomføre. Samtidig mener rådmannen det er viktig at reguleringsplanen ikke legger begrensninger dersom det viser seg at avtalen legger opp til veirett til flere enn 2 boenheter eller dersom partene blir enige om en ny avtale som gir veirett til flere boenheter enn det som gjelder pr. i dag. Rådmannen mener derfor at man i vedtak av 17.11.20 har hensyntatt de merknadene som Fylkesmannen hadde i sitt vedtak av 05.03.20, og at vedtaket ikke er beheftet med saksbehandlingsfeil som medfører ugyldighet.*»

Statsforvalteren slutter seg til det ovennevnte.

Konklusjon
Statsforvalteren finner at kommunen, i det reviderte planvedtaket, har utbedret de manglene vi påpekte i vårt opphevelsesvedtak av 5. mars 2020. Det er nå på det rene at planen kan gjennomføres, og det er etter Statsforvalterens syn planfaglig korrekt av kommunen å ta høyde for at adkomsten kan benyttes av flere boenheter enn den privatrettslige avtalen tilsier. Vi har ingen merknader til kommunens saksbehandling eller skjønnsanvendelse.

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

vedtak:

Melhus kommunes vedtak av 17. november 2020, om detaljreguleringsplan for Rønningstrøa, stadfestes.

Klagen har ikke ført fram.

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

Med hilsen

Kjetil Ollestad (e.f.)
seksjonsleder
Juridisk seksjon

Elisabeth Holand Sjøli
seniorrådgiver
Juridisk seksjon

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Wenche Kaiser Mellingsæter	Hesttrøa 31	7224	MELHUS
Erling Gøran Mellingsæter	Hesttrøa 31	7224	MELHUS