



Advokat Johannes Hauge  
Postboks 76  
6851 SOGNDAL

## **Vedtak i klagesak - detaljreguleringsplan for Sandal, Hafslo, Luster kommune**

Vi viser til oversending frå Luster kommune dagsett 09.06.2017, som gjeld klage på vedtak frå kommunestyret 27.04.2017, sak 14/17. Det er klaga innan fristen, og vilkåra for å handsame saka er oppfylte. Saka har teke tid hjå oss, vi beklagar dette.

**Fylkesmannen tek ikkje klagen til følge. Vi stadfester vedtaket frå Luster kommunestyre 27.04.2017 i sak 14/17, der detaljreguleringsplanen for Sandal vart godkjent.**

### **Bakgrunn for saka**

Kommunestyret i Luster vedtok detaljreguleringsplan for Sandal i sak 14/17 den 27.04.2017, etter fleire handsamingar i plan- og forvaltningsstyret og endring av planframlegget. Sist endra planframlegg vart sendt på høyring og lagt ut til offentleg ettersyn i perioden 07.12.2016 til 01.02.2017. Kommunen sende melding om vedtaket til partane 02.05.2017.

I kommuneplanen for perioden 2015 til 2026, vedteken 05.03.2015, er arealet sett av til bustadområde, eksisterande. Arealet er tidlegare uregulert. Reguleringsplan for Krekavegen går forbi og dels litt innom eigedomen. Formålet med detaljreguleringa er å bygge åtte lettstelte leilegheiter med gode sol- og utsiktsforhold på gbnr. 148/14 mfl., Krekavegen 194. Det går fram av planen punkt 1.6 at planframlegget er vurdert etter forskrift om konsekvensutgreiing §§ 2 og 3 , og at det i samråd med kommunen er konkludert med at det ikkje er trong for planprogram eller konsekvensutgreiing.

Du kom med merknader til planen på vegner av Rolf Hauge, eigar av gbnr. 148/5, som er nabo til gbnr. 148/14, som utbyggingsplanane gjeld. Du har på vegner av klienten din klaga på reguleringsplanvedtaket, jf. klageskriv av 22.05.2017, og tildegare merknader av 01.02.2017 og 20.04.2017.

Du hevdar at denne eigedomen er sett av til eksisterande busetnad i kommuneplanen, og meiner dette ikkje opnar for konsentrert busetnad. Du viser til at området ikkje er konsekvensutgreidd med tanke på miljøet i det omkringliggjande området.

Du hevdar at området detaljreguleringa omfattar, ikkje har vore meint som område for fortetting i kommuneplanen, og at detaljreguleringa såleis er i strid med kommuneplanen. Du hevdar at reguleringsområdet Sandal ikkje inngår i område nr. 5 B 5 Krabben som vart konsekvensutgreidd i kommuneplanen for 2008-2019. Du meiner dermed at området Sandal ikkje er konsekvensutgreidd i samsvar med plan- og bygningslova.

Du meiner kommunen har gjort sakshandsamingsfeil ved at juridisk vurdering frå advokat Pihlstrøm ikkje vart sendt deg til uttale. Vidare skulle kommunen kommentert innkomne merknader til den juridiske vurderinga. Du meiner også at Fylkesmannen bør gjennomførast synfaring i saka. Vi viser elles til saksdokumenta.

Luster kommune handsama klagen i møte 06.06.2017, sak 31/17, men fann ikkje grunn til å ta klagen til følge. Kommunen gav klagen utsetjande verknad, i samsvar med ditt krav. Saka vart deretter sendt hit for endeleg klagehandsaming.

### **Regelverk**

Fylkesmannen er delegert mynde til å avgjere klager som gjeld enkeltvedtak etter plan- og bygningslova, sjå plan- og bygningslova § 1-9 femte ledd og rundskriv T-2/09 frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vi skal som klageinstans sjå til at kommunen under handsaminga av saka har følgd dei lovene, forskriftene og sakshandsamingsreglane som gjeld på området. Fylkesmannen kan under klagehandsaminga prøve alle sider ved vedtaket, også dei skjønsmessige vurderingane som kommunen har gjort, jf. forvaltningslova § 34. Ved prøving av det kommunale skjønnet skal Fylkesmannen leggje vekt på omsynet til det lokale sjølvstyret.

Fylkesmannen si primære oppgåve som klageinstans er å kontrollere at den kommunale sakshandsaminga er i samsvar med regelverket, og at dei omsyna som er lagt vekt på i vurderingane og som ligg til grunn for utfallet, er saklege.

Etter plan- og bygningslova § 3-3 er det kommunestyret som er planstyresmakt og som har ansvaret for arbeidet med reguleringsplanar. Det er kommunestyret som etter ei omfattande vurdering av dei ulike omsyna i planområdet, avgjer kva areal som skal inngå i planen, og kva desse areala skal nyttast til, jf. plan- og bygningslova § 12-12.

Reguleringsplanar vert til gjennom ein omfattande avgjerdsprosess. Plan- og bygningslova §§ 12-8 til 12-10 har nærare føresegner om korleis framlegg til reguleringsplanar skal handsamast. Sakshandsamingsreglane skal sikre demokratiske omsyn som medverknad, offentlegheit og samråd med dei planen får følgjer for. Gjennom grundige planprosessar skal kommunen sikre at offentlege og private standpunkt kjem fram, slik at planar for arealdisponeringa vert fastlagt på eit best mogleg grunnlag. I planleggingsprosessen må ulike interesser, fordelar og ulemper vegast mot einannan. Dette vil regelmessig innebere at gjennomføringa av planane får negative konsekvensar for einssilde.

Forvaltningslova gjeld elles ved handsaming av saker etter plan- og bygningslova der det ikkje er bestemt noko anna, jf. plan- og bygningslova § 1-9. Dersom det vert gjort sakshandsamingsfeil under arbeidet med ein reguleringsplan, vil vedtaket likevel kunne vere gyldig når det er grunn til å rekne med at feilen ikkje kan ha hatt verknad for resultatet, jf. forvaltningslova § 41.

### **Fylkesmannen si vurdering**

Saka gjeld detaljreguleringsplan for Sandal. Det er ytra ønskje om synfaring. Vi har konkludert med at synfaring for å avklare dei faktiske tilhøve på staden ikkje er naudsynt for å ta stilling til saka.

Du hevdar at detaljreguleringa er i strid med kommuneplanen.

Arealføremål og føresegner i kommuneplanen fastset framtidig arealbruk og er rettsleg bindande, jf. plan- og bygningslova § 11-6. Plankartet er ein del av kommuneplanen, og er også i seg sjølv rettsleg

bindande for arealbruken. Det går fram av plankartet at reguleringsområdet er sett av til bustader. Området er dermed gjennom kommuneplanprosessen avklart som eigna til bustadbygging. Dette inneber at bruk av arealet til nye bustader ikkje er i strid med planføremålet i kommuneplanen, sjølv om området er sett av til busetnad, nemnt som «noverande» i plankartet.

Etter kart- og planforskrifta, og vedlegg I til denne, er det høve til å spesifisere arealformålet nærmare, som enten frittliggande bustadbygging, konsentrert bustadbygging eller bustadblokker. Det er ikkje gjort noko slik rettsleg bindande spesifisering i kommuneplankartet eller føresegnene i planen. Vi har såleis kome til at alle bustadformer i prinsippet ligg innanfor bustadformålet. Forholdet må sjåast på bakgrunn av at det er krav om detaljregulering før vidare utbygging, jf. kommuneplanen pkt. 5.2.1 og under om dette.

Du hevdar at den juridiske utgreiinga kommunen har innhenta, byggjer på feil faktum, og viser til at reguleringsområdet ikkje er del av område nr. 5 B 5 Krabben/Flatene som vart konsekvensutgreidd i samband med tidlegare kommuneplan. Kommuneplanen inkludert plankartet er som nemnt vedteken i 2015 og rettsleg bindande, og det aktuelle arealet vart sett av til bustader. All den tid planformålet bustader følgjer av kommuneplankartet, kan vi ikkje sjå at det får avgjerande betydning for vår sak om reguleringsområdet høyrde til område nr. 5 B 5 Krabben/Flatene, eller om det vart sett av til bustadområde på anna grunnlag.

Det er vanleg at kommuneplanen ser på den overordna arealbruken, medan reguleringsplanen er verktøyet for å regulere nærmare korleis mindre område nærmare skal utviklast og byggjast, inkludert utnyttingsgrad. Det er såleis lagt inn eit plankrav i KPA pkt 5.1.1 som generelt krev reguleringsplan for nye tiltak i bustadområde i Luster kommune. KPA punkt 5.2.1 gjer unntak frå dette, ved at det for eksisterande buområde er opna opp for maks to bustader utan at det er krav om reguleringsplan. Sidan det aktuelle tiltaket er meir omfattande, er det difor krav om reguleringsplan. Reguleringsplanprosessen skal, på same måte som kommuneplanprosessen, sikre ein demokratisk prosess, ved at krav til utgreiing, høyring og medverknad frå sektormynd og råka aktørar vert stetta når dei nærmare krava til utbygginga skal fastleggjast.

Kor tett det kan byggjast i områda som er sett av til bustader i kommuneplanen, vert regulert av føresegner om utnyttingsgrad i reguleringsplanen, og ulike krav i og i medhald av plan- og bygningslova til uteopphaldsareal, med vidare. Føresegnene til kommuneplanen § 4 har reglar om utnytting, høgde, takvinkel, utforming og materialbruk, og rekkefølgjekrav i føresegnene §2 sikrar at området rundt skal ferdig opparbeidast før tiltaket kan takst i bruk. Desse er rettsleg bindande, og underlagt ein demokratisk prosess slik at råka aktørar og sektorinteresser kan høyrast.

Du hevdar at reguleringsplanen er for dårleg konsekvensutgreidd.

Dei generelle krava til utgreiing av reguleringsplanar følgjer av plan- og bygningslova § 4-2 og 4-3. Krava her er at planomtalen skal skildre «*planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området.*» Vidare følgjer det av plan- og bygningslova § 12-1 at regleringsplanar skal gje grunnlag for bruk og vern av fysiske areal. Dei absolutte minstekrava er såleis at den vedtekne arealbruken er realistisk og reell, at vedtaket byggjer på ei forsvarleg kunnskapsgrunnlag, og at verknadane av planen er drøfta, vurderte og avgjorde ut frå saklege og relevante omsyn.

Reguleringsplanar som kan få vesentlege verknader for miljø og samfunn, skal i tillegg handsamast etter forskrift om konsekvensutgreiingar.<sup>1</sup> Kva planar dette gjeld, går uttømmmande fram av forskrifta §§ 2 til 3, og av vedlegga til forskrifta. Vi kan ikkje sjå at planarbeidet i dette tilfellet er omfatta av kriteria i forskrifta. Reguleringsplanen krev derfor ikkje ei særskilt konsekvensutgreiing, men verknadane av planarbeidet må kome fram i planomtalen, jf. ovanfor.

Ved utarbeiding av planar for utbygging skal planstyresmakta også «*påse at risiko- og sårbarhetsanalyse [ROS] gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging.*» ROS-analysar må såleis avdekke moglege risikofaktorar, og kunne svare på om det er forsvarleg og objektivt sett mogleg å utnytte reguleringsområdet til det føreslegne formålet, i dette tilfellet bygging av lavblokk med åtte bueiningar.

Etter ein gjennomgang av planomtalen, ROS-analysen og føresegnene konkluderer vi med at arealbruken er forsvarleg utgreidd og teken stilling til. Plandokumenta byggjer på eit oppdatert fagleg kunnskapsgrunnlag, herunder kjente og tilgjengelege prognosar og naturbasar.

Planen er også send på høyring til naboar, for å sikre at desse kan ivareta sine interesser. Privatpersonar har elles ikkje noko krav på styring av prosessen utover det som følgjer av reglane i plan- og bygningslova kapittel 5 om medverknad, og §§ 12-8 til 12-10 om handsaming av planframlegg.

Du meiner det er ein sakshandsamingsfeil at kommunen ikkje sende Pihlstrøm si utgreiing til deg for eventuelle kommentarar, og at dei ikkje har kommentert dine merknader dagsett 20.04.2017 før vedtak vart gjort.

Krav til handsaming av mottekne merknader følgjer av plan- og bygningslova § 12-12, første ledd:

*«...Av saksframlegget skal det framgå hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt...»*

Ut frå lova har ikkje dei som kjem med merknader krav på at kvart enkelt innspel får ei eiga, særskild saksutgreiing eller -handsaming ved vedtaking av planen. Det er likevel ikkje tilstrekkeleg at innspela vert refererte eller tekne til orientering, det må gå fram kva betydning dei har hatt, jf. O.J. Pedersen m.fl., s. 202:

*«... [D]et skal redegjøres for hvordan kommunestyret har vurdert de uttalelser som er kommet etter høringen og utleggelsen til offentlig ettersyn. De skal ikke bare refereres, men kommenteres slik at det fremkommet hvorvidt de er tillagt vekt.*

*Formålet er å bevisstgjøre kommunestyrerepresentantene om utkastets konsekvenser, og sikre at også motforestillingene fremheves. Selv om det er opp til kommunestyrets skjønn å fastlegge arealbruken, følger det av kontradiksjonsprinsippet at motforestillinger skal være vurdert. At de fremkommer i saksfremlegget, er særlig viktig fordi kommunestyret normal ikke begrunner sitt vedtak utover det som fremkommer i saksfremlegget...»*

---

<sup>1</sup> Forskrift 19.12.2014 nr. 1726 om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, som var gjeldande forskrift på tidspunktet for vedtak av planen.

Ordlyden i plan- og bygningslova 12-12 legg opp til at merknadene skal kommenterast i saksframlegget. Saksframlegget bør derfor enten kommentere alle merknadene, eller på ein tydeleg måte vise til dei dokumenta der dette er gjort.

Det kjem fram i saksutgreiinga dagsett 03.02.2017 at de ikkje ønskjer regulering, og saksframstillinga gjer elles greie for dine grunnleggjande motargument mot reguleringsplanen. I dei siste merknadene dine har du vist til opplysningar du meiner er feil framstilt i den juridiske vurderinga. Motargumenta mot planen og det at du meiner denne er for dårleg utgreidd, går likevel tydeleg fram av saksutgreiinga. Vi har konkludert med at omtalen av merknadene er akseptabelt handsama i saksframstillinga, og ikkje gjev grunn til oppheving av planen.

Vi viser avslutningsvis til at det er kommunestyret som er ansvarleg for å avgjere kva areal som skal inngå i planen, og kva desse areala skal nyttast til, jf. plan- og bygningslova § 12-12. Rettsleg sett er det også slik at eit planframlegg blir 'kommunen sitt' framlegg, frå det tidspunktet kommunen vel å fremje det ved å legge utkastet ut til offentleg ettersyn, sjå plan- og bygningslova § 12-10 første setning.

Kommunen har generelt stor fridom til å vurdere arealbruken, og det skal svært mykje til for at kommunen sine konkrete vurderingar vert overprøvde i plansaker som ikkje utløyser motsegn. Ut frå det som er nemnt over, vurderer Fylkesmannen det slik at planen har vore gjenstand for ein demokratisk prosess, der sektormynde og råka partar har fått høve til å medverke. Vi kan ikkje sjå at kommunen i planprosessen har brote sakshandsamingsreglane eller andre reglar i plan- og bygningslova. Vi har heller ikkje funne at kommunen har teke usaklege omsyn i vurderinga av arealbruken.

#### **Vedtak**

**Fylkesmannen tek ikkje klagen til følge. Vi stadfester vedtaket frå Luster kommunestyre 27.04.2017 i sak 14/17, der detaljreguleringsplanen for Sandal vart godkjent.**

Vedtaket er endeleg og kan ikkje klagast på, jf. forvaltningslova § 28 tredje ledd.

Med helsing

Arnt Erik Nordheim  
seniorrådgjevar

Jorunn Fosse Fidjestøl  
seniorrådgjevar

*Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikkje underskrift.*

Elektronisk kopi til:

Hans Nes Bygg AS    post@hnb.no  
Luster kommune    Rådhuset            6868    Gaupne