



KLEPP KOMMUNE
Postboks 25
4358 KLEPPE

Saksbehandlar, innvalstelefon

Gjeld krav om ny vurdering, detaljreguleringsplan for Loen, Klepp kommune

Vi viser e-post frå Klepp kommune 04.09.2020, jf. vedtak i klagesak av same dato.

Vedtak

Med heimel i forvaltningslova § 35 bokstav c gjer Fylkesmannen om vedtaket vårt 04.09.2020, pkt. 2, og vi stadfestar vedtaket frå Klepp kommunestyre 11.05.2020 i sak 33/20; godkjenning av detaljreguleringsplan for Loen (planID 2019016).

Bakgrunn

Fylkesmannen oppheva den 04.09.2020 Klepp kommune sine vedtak i sak 32/20 og 33/20; detaljreguleringsplan for Kleppeloen barneskule (plan 1860) og detaljreguleringsplan for Loen (plan 2019016). Vi legg til grunn at fakta i saka er kjent.

Klepp kommune bad den 04.09.2020 om grunngeving for opphevinga av detaljreguleringsplanen for Loen. Kommunen bad vidare om ei ny vurdering. Etter kommunen sitt syn kan plan 20190016 realiserast uavhengig av plan 1860. Kravet om ny vurdering gjeld berre opphevinga av plan 20190016, altså pkt. 2 i vedtaket 04.09.2020.

Klagarane har kommentert kravet frå kommunen, jf. m.a. skriv av 14.09.2020. Slik klagarane ser det, er det framleis ønskjeleg med ei heilskapleg konsekvensutgreiing av den samla utbygginga i området. Klagarane meiner vidare at begge planar har innverknad for friluftsliv og landskap, tema som Fylkesmannen meinte var for svakt utgreidde i plan 1860. Klagarane viser vidare til at planane grensar til kvarandre. Slik vi oppfattar merknaden, meiner klagarane det er tilfeldig at planområdet er delt opp i to individuelle planar.

Vidare har kommunen sjølv sett planane i samanheng. Klagarane hevdar at plan 2019016 primært er ein plan som er laga for å sikre infrastruktur til den nye barneskulen. Det kjem fram av samandraget at planomtalen gjeld for begge planane, «... for å oppnå ei heilskapleg planlegging i området og sikre best moglege løysingar og arealbruk» (s. 2). Den samla verknaden av dei vedtekne planar må uansett vurderast i KU for plan 1860, jf. KU-forskrifta § 21 siste ledd.



Planomtalane refererer i stor grad til kvarande. Mellom anna skal krav til kvartalsleikeplass i plan 2019016 oppfyllest ved etablering av leikeområde ved Kleppeloen skule (s. 10). Klagarane meiner derfor at plan 2019016 er lagt opp på ein måte som føreset godkjenning av plan 1860.

Kommunen tek heller ikkje innover seg at konsekvensutgreiinga for plan 1860 potensielt kan syne at skuletomta er ueigna. Slik klagarane ser det, er det irrelevant at plan 2019016 gir rett til utbygging av infrastruktur til skulen, men ikkje plikt til dette. Dersom ny KU viser at skuletomta er ueigna, er det klart at dette ville vore eigna til å påverke innhaldet i plan 2019016. Tiltak som blir «unødvendige» dersom plan 1860 fell bort, er m.a. gang- og sykkelveggar og delar av anlegg for handtering av overvatn/reinseanlegg. I tillegg er det peika på masseoverskot frå skuletomta, som skal kunne brukast til opparbeiding av Loen og byggefelt Kleppelundvegen (s. 11-12).

Klagarane meiner i tillegg at plan 2019016 utløyser krav om KU, mellom anna på grunn av avvik frå overordna planar.¹ Mellom anna meiner klagarane at utbyggingsområdet i plan 2019016 er vesentleg større enn byggeområdet i kommuneplanen. Vi viser til merknaden med grunngjeving.

Kommunen har kome med avsluttande merknader i brev 18.09.2020. Kommunen presiserer at det er *gjennomføringa* av plan 1860 og plan 2019016 som heng tett saman. Ei koordinert gjennomføring ville vore den mest berekraftige løysinga. Det finst derimot alternative løysingar for realisering av planane kvar for seg. Plan 20190156 er ikkje innbyrdes avhengige av plan 1860, slik Fylkesmannen feil har lagt til grunn. Alle rekkefølgekrava for plan 2019016 kan oppfyllest uavhengig av plan 1860. For så vidt gjelder kvartalsleikeplass, er det rett at denne var tenkt løyst innanfor plan 1860. Kvartalsleikeplass er derimot ikkje ein føresetnad for plan 2019016. Avsett areal for leik som ligg innanfor plan 2019016, har tilstrekkeleg storleik for dei 35 bustadeiningane som ligg inne i planen.

Kommunen held fast ved at plan 2019016 er i samsvar med overordna plan. Planen utløyser ikkje krav om KU. Ved utbetring av konsekvensutgreiinga av plan 1860, vil kommunen uansett syte for ei samla vurdering i lys av (no) vedtekne og/eller godkjente planar i influensområdet, jf. § 21 i KU-forskrifta.

Den uavhengige utgreiinga som no skal gjerast, kan få verknader for detaljreguleringa av barneskulen, men ikkje nødvendigvis for plan 2019016 Loen, med mindre kommunen sjølv vedtek slike endringar. Fylkesmannen si slutning er altså feil på dette punktet. Subsidiært meiner kommunen at eventuelle feil uansett ikkje kan ha hatt verknad for plan 2019016. I alle høve er det kommunestyret som har det øvste ansvaret for planlegginga i kommunen, jf. plan- og bygningslova § 3-3. Det er derfor kommunen sjølv om må vurdere klagarane sine innvendingar og krav om heilskapleg planlegging, i samband med utarbeidinga av ny KU.

Kommunen klagar elles på sakshandsaminga hjå Fylkesmannen, idet innkomne merknader frå klagarane til klageinstansen i juli 2020, ikkje vart oversendt kommunen for kommentarar, før vedtaket i klagesaka 04.09.2020.

Klagarane har kommentert kommunen sitt svar i merknader av 20.09.2020.

Regelverk

Etter forvaltningslova § 35 kan Fylkesmannen gjere om eigne vedtak dersom endringa ikkje er til skade for nokon som vedtaket rettar seg mot eller direkte tilgodeser. Fylkesmannen kan også gjere

¹ KU-forskrifta § 6 bokstav b, jf. vedlegg I nr. 25, subsidiært etter § 8.



om dersom melding om vedtaket ikkje har kome fram til vedkommande, og vedtaket ikkje er kunngjort offentleg, eller dersom vedtaket er ugyldig.

Fylkesmannen har avgrensa myndigheit som klageinstans for kommunale planvedtak. Fylkesmannen kan berre oppheve dersom planvedtaket er «åpenbart ugyldig», for eksempel når det ligg føre klare sakshandsamingsfeil som gjer at vedtaket må opphevast, jf. forvaltningslova § 41.

Fylkesmannen må derimot vise meir varsemd med å overprøve det konkrete innhaldet i planen når denne elles er gyldig, jf. regelen i forvaltningslova § 34 om at statlege klageinstansar skal legge vekt på lokalt sjølvstyre. I saker der det ikkje ligg føre motsegn frå offentlege styresmakter, ligg det i utgangspunktet til kommunestyret sjølv å ta stilling til dei ulike arealbruksinteressene og -konfliktane, og å innrette planlegginga på ein heilskapleg og berekraftig måte, jf. § 1-1.

Fylkesmannen er derfor ikkje delegert myndigheit til å endre innhaldet i ein kommunal plan, eller å sende denne attende til kommunen for ny handsaming, utan at kommunen eventuelt har sagt seg einig i endringane, jf. delegeringsrundskriv T-8/86 frå (då) Miljøverndepartementet.

Fylkesmannen si vurdering

Forvaltningslova § 35 har fleire moglege heimlar for å gjere om vedtak. Vedtaket vårt 04.09.2020 kan for det første gjerast om dersom endringa ikkje er til skade for nokon som vedtaket «*retter seg mot eller direkte tilgodeser*», jf. bokstav a. Som det følgjer av føresegna er det ikkje alle partar som er verna mot at vedtaket 04.09.2020 kan bli gjort om, berre dei vedtaket var retta mot eller meint å tilgodesjå.

Det er lagt til grunn i forvaltningspraksis at oppheving av ugyldige vedtak i byggesaker, ikkje kan seiast å vere retta mot naboar.² Vi legg til grunn at det same gjeld for dei som er naboar til eit planområde. Oppheving av eit kommunalt planvedtak kan heller ikkje kallast ein rettigheit for klagarane. Vedtaket kan derfor gjerast om etter forvaltningslova § 35 bokstav a. Vedtaket kan også gjerast om etter forvaltningslova § 35 bokstav c dersom det er ugyldig. Vi tek stilling til det siste først.

Føresetnaden vår for oppheving av plan 2019016, i tillegg til plan 1860, var at vi meinte planane måtte sjåast i samanheng. Dersom denne føresetnaden er feil kan vedtaket i klagesaka vere ugyldig, jf. forvaltningslova § 33 siste ledd, så framt feilen kan ha hatt verknad for resultatet, jf. prinsippet i forvaltningslova § 41.

Planane har for det første ein viss samanheng når det gjeld krav til areal for uteopphald og leik. Plan 2019016 innfrir krava til minste felles uteoppholdsareal (30 m²) per bueining, jf. planomtalen s. 14. I tillegg legg planen til rette for ein nærleikeplass i overkant av 900 m². Desse krava er stetta. Utbygginga er likevel samstundes over 25 bustader, og ho utløyser dermed i tillegg krav om kvartalsleikeplass/utandørs møtestad.³ Vi merkar oss i tillegg at omtalen for tilgrensande plan 1770 Kleppelundsvegen, i kraft 02.09.2019, også viser til skuletomta for framtidig planlagt kvartalsleikeplass i området (s. 18-19). Plan 1770 opna for 30 nye bueiningar, medan plan 2019016 opnar for 35 einingar.

Kravet til kvartalsleikeplassar er minimum 1 500 m² og er ikkje oppfylt for plan 2019016. Som kommunen påpeiker vart det derfor sett særskilte krav til utforminga av nærleikeplassen (f_BLK), jf. fråsegn frå Fylkesmannen i Rogaland 12.03.2020, og planføresegnene pkt. 3.1.6. Vidare meiner

² TUDEP-2017-402-8, jf. SOMB-1980-57.

³ Retningslinjene til kommuneplanen for Klepp, jf. planretningslinjer for regionalplan Jæren (2040), pkt. 6.3.4.



kommunen at nærleiken til andre store og gode grøntareal, medrekna park- og friluftsområdet i kommuneplanen, gjer at kravet i planretningslinjene kan lempast. Vi sluttar oss til dette, i den forstand at manglande løysing for kvartalsleikeplass, dermed ikkje framstår som ein klar ugyldigheitsgrunn.

Parkeringsbehov for plan 2019016 er løyst i underetasje for dei planlagde blokkene, jf. plankart for nivå 1 og planomtalen s. 10. Plan 2019016 utløyser heller ikkje krav om konsekvensutgreiing. Sjølve bustadområdet for blokkene utgjer 3,5 daa. Fylkesmannen held fast ved at endringa i utnytting og større byggehøgder enn det kommunedelplanen for sentrum føreset, ikkje er ei slik endring som utløyser KU. Vi nemner kort at «*vesentlige avvik*» frå overordna plan, tidlegare var eit generelt og lovfesta oppfangskriterium for KU. Ordlyden omfatta både endringar i areal og utnytting.

Plan- og bygningslova § 12-3 vart endra på dette punktet i 2017, slik at oppfangskriteria no følgjer uttømmande av KU-forskrifta. Av forskrifta § 6 b følgjer det at reguleringsplanar er KU-pliktige dersom dei inneheld tiltaket etter vedlegg I. Nye bustadområde er handsama i vedlegg I nr. 25. Av rettleiaren til KU-forskrifta følgjer at nye område må ha ein viss storleik for å vere omfatta, det vil seie 15 daa eller meir. Ved utviding av eksisterande byggeområde, slik det er tale om her, må utvidinga av i seg sjølv vere på 15 dekar eller meir. Kriteriet er ikkje oppfylt. Plan 2019016 utløyser derfor ikkje krav om konsekvensutgreiing. Når det gjeld § 8 i KU-forskrifta, som klagarane har vist til, er denne føresegna berre aktuell for reguleringsplanar som inneheld tiltak etter vedlegg II. Vi kan ikkje sjå at føresegna gjeld i denne saka.

Fylkesmannen ser at dei infrastrukturtiltaka som ligg inne i plan 2019016, kan gjennomførast uavhengig av plan 1860. Dette gjeld både oppgradering av veg, ny haldeplass med snuplass/vendesløyfe og gang- og sykkelveggar mv. Sjølv om infrastrukturtiltaka er dimensjonerte for å kunne avlaste ferdsel frå ein ny barneskule, vil tiltaka også kunne ha nytte for plan 2019016. Som kommunen viser til er det ikkje nokon absolutt føresetnad at framføring av vatn og avlaup til Kleppeloen skule vert gjennomført i medhald av plan 2019016. Dette er sjølv om intensjonen har vore at slik infrastruktur skal leggjast i ny skuleveg langs byggefeltet (o_SGS1, jf. planomtalen s. 8).

Vidare ser vi at detaljreguleringsplan for Loen ikkje bygger på nokon absolutt føresetnad om bruk av overskotsmassar frå plan 1860. Planføresegnene er heller ikkje innrette på denne måten, jf. pkt. 2.5 i føresegnene. Den samanhengen som er vist mellom planane i planomtalen s. 11-12 er, slik vi oppfattar at kommunen no skriv, synleggjering av ei rasjonell løysing for massehandtering. Dette utelukkar ikkje at krava til massehandtering kan oppfyllest på annan måte.

Om den faglege usemja kring prosjektering av reinsepark og overvassanlegg, held vi fast ved vurderinga i vedtaket 04.09.2020, s. 9. Vi ser ikkje grunnlag for å ta opp att denne delen av saka.

Samla sett ser Fylkesmannen at vi har lagt for stor vekt på framstillinga i planomtalen for plan 2019016, der det heiter at detaljregulering for Loen «*inngår i ein større samanheng*» som blir avklart i plan 1860. Vidare har vi lagt for stor vekt på at eitt av formåla med detaljreguleringsplan for Loen, har vore å avklare infrastrukturen for den nye skuletomta, jf. planomtalen s. 1-2. Vi konstaterer også at Fylkesmannen i Rogaland tidlegare har tilrådd at kommunen burde sjå plan 2019016 i samanheng med plan 1860.⁴

Det avgjerande, slik kommunen påpeiker i merknaden 18.09.2020, blir likevel at planvedtaka rettsleg sett er uavhengige av kvarandre. Den faktiske gjennomføringa av plan 2019016 står også «på egne

⁴ Jf. brev av 27.07.2020, Fylkesmannen i Rogaland.



bein», sjølv om det er rett at planomtalane peiker på store synergifordelar ved samla gjennomføring og utbygging. Som vi tidlegare har gjeve uttrykk for, er det då kommunestyret sjølv som vel om dei to planane skal samordnast, for eksempel i ein områderegeringsplan.⁵

Det er framleis vårt syn at det er ein tydeleg faktisk samanheng mellom plan 1860 og plan 2019016. Kommen har likevel ikkje funne grunn til å samordne dei to byggeområda i éin felles plan. Fylkesmannen ser at det kan vere ulike oppfatningar om dette, herunder utstrekninga av planområdet, og om kor vidt det burde vore laga ein felles områdeplan.

Framgangsmåten med å dele opp ein samansett arealbruk i enkeltvis detaljreguleringsplanar, utan ei felles eller områdevis avklaring, er uvanleg. Dette er likevel ikkje ein klar ugyldighetsgrunn, men ei vurdering som er underlagt planstyresmakta sitt skjønn, jf. plan- og bygningslova § 12-2. Som klageinstans er Fylkesmannen ikkje delegert myndigheit til å overprøve forvaltningskjønnet i plansaker, jf. delegeringsrundskriv T-8/86 frå (då) Miljøverndepartementet. Fylkesmannen viser vidare til brev 16.01.2004 frå departementet,⁶ og til omtalen av vår myndigheit i vedtaket 04.09.2020 (s. 3-4).

Sidan Fylkesmannen ikkje har myndigheit til å oppheve kommunale planvedtak på grunn av endra skjønn i klageinstansen, er vedtaket 04.09.2020 pkt. 2 ugyldig. Det rette blir då at det er kommunen sjølv som avgjer kor vidt funn frå ny/supplert KU for plan 1860, også skal få verknader for plan 2019016.

Klagarane har for så vidt meint at sjølve planinnretninga, med plassering av infrastruktur for skulen i plan 2019016, også kan ha ført til at kommunestyret kjente seg «tvungne» til å godkjenne blokkene for å få infrastrukturen realisert. Samanhengen mellom planane viser at kommunen truleg har lagt vekt på synergieffektar. Er det vårt syn er det likevel ikkje openbert at infrastrukturen i plan 2019016 samtidig var ein avgjerande premis for godkjenninga av blokkene. Vidare viser vi til at dette spørsmålet vart reist under debatten i kommunestyret, men at framlegg om utsetting fall, mot 9 røyster. Justert innstilling fekk deretter 21 røyster og vart vedteken, mot 10 røyster.

Kommunen står også fritt til å utsette og/eller endre gjennomføringa av plan 2019016, til dømes ved mellombels forbod etter kapittel 13, eller ved innføring av soner for mellombels bandlegging i påvente av anna vedtak planvedtak, jf. pbl. §§ 12-6 jf. 11-8 bokstav d. Vi går ikkje nærare inn på dette.

For planar som ikkje inneheld klare ugyldighetsgrunnar, er utgangspunktet at Fylkesmannen lyt legge stor vekt på omsynet til det lokale sjølvstyret. Vi har derfor oppheva vedtaket vårt 04.09.2020 – punkt 2 – og stadfesta vedtaket frå Klepp kommunestyre 11.05.2020, sak 33/30, der detaljreguleringsplanen for Loen (planID 2019016) vart godkjent.

Kommunen har gjort gjeldande feil i sakshandsaminga til Fylkesmannen ved at merknader frå klagarane overfor Fylkesmannen ikkje vart sende over til kommunen før Fylkesmannen gjorde vedtak i klagesaka. Vi må nemne at kommunen ikkje har partsstatus i klagesaka, og at forvaltningslova § 17 tredje ledd ikkje gjeld overfor kommunen. Rett nok kan det tenkjast at klagarane har sett fram merknader som kommunen burde få kommentere av omsyn til opplysninga av saka, jf. forvaltningslova § 33 femte ledd. Fylkesmannen går ikkje vidare inn i dette ut frå konklusjonen i hovudspørsmålet.

⁵ Vedtaket 04.09.2020, s. 9.

⁶ https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kld/anbud-konsesjoner-og-brev/brev/utvalgte_brev/2004/2004/fylkesmannens-myndighet-til-a-gjore-endr/id577074/



Vedtaket på side 1 i dette brevet er endelig og kan ikke klagast vidare, jf. forvaltningslova § 28 tredje ledd, jf. NOU 2019:5 avsnitt 25.8 fjerde avsnitt siste setning.

Med helsing

Gunnar O. Hæreid
ass. fylkesmann

Anne Kjersti Sande
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Inger Grøttå	Orrevegen 2	4352	KLEPPE
ROGALAND FYLKESKOMMUNE	Postboks 130 Sentrum	4001	STAVANGER
Helge Hundeide	Kleppevarden 94	4350	KLEPPE
Maren Storhaug Fosse	Sofie Steinnes'veg 39	4352	Kleppe
Marie Storhaug	Myrvegen 30	4350	KLEPPE
FYLKESMANNEN I ROGALAND	Postboks 59 Sentrum	4001	STAVANGER
Astrid Grøttå Ree	Kleppelundvegen 164	4351	Kleppe
Tron Ree	Orrevegen 2	4352	KLEPPE