



VESTLAND FYLKESKOMMUNE
Postboks 7900
5020 BERGEN

Saksbehandlar, innvalstelefon
David Larsen, 55 57 20 16

Alver kommune – gnr. 108 bnr. 418 m.fl. – detaljregulering for fv. 52 med gang- og sykkelveg Lindås tettstad–Mongstad

Vi viser til Vestland fylkeskommunes klage i brev dagsett 2. mai 2023 og Alver kommunes oversending av klagesak i brev dagsett 12. juli 2023.

Vedtak

Klagen er tatt til følge. Vi opphevar Alver kommunes vedtak av 23. februar 2023 i sak 007/23 om å endre detaljreguleringsplan for fv. 57 med gang og sykkelveg Lindås tettstad–Mongstad.

Bakgrunn for saka

Vi føreset at partane kjenner bakgrunnen for saka og gir derfor berre eit kortfatta samandrag. Vestland fylkeskommune la fram forslag til reguleringsplan for delar av fylkesveg (fv.) 57. Planområdet er på om lag 999 dekar og strekkjer seg 10 kilometer langs fylkesveg 57 mellom Lindås tettstad i sør og Mongstad i nord ved kommunegrensa mellom Alver og Austrheim.

Formålet med planen er å fastsette areal til plassering og utforming/utbetring av eksisterande fylkesveg frå Lindås tettstad til Mongstad. Planen legg opp til ein såkalla U-H4-standard og etablering av ny gang- og sykkelveg. Køyrevegen blir utbetra med utviding og utretting av veglina fleire plassar. Avkøyrslar blir sanert, vegkryss og kulvert utbetra, og nye kryssingar blir etablert for gåande/syklende. Planen skal betre trafikktryggleiken for alle, både harde og mjuke trafikantar, innanfor heile planområdet.

Alver kommunestyre vedtok 7. april 2022 reguleringsplan for fv. 57 med gang og sykkelveg Lindås tettstad–Mongstad med planidentitet 1263 201407. Vedtaket vart klaga på av fem grunneigarar. Kommunens politiske utval for areal, plan og miljø (APM) var på fem synfaringar før klagen vart handsama. I motsetning til kommuneadministrasjonen si vurdering vedtok kommunestyret 23. februar 2023 å ta to av klagen helt eller delvis til følge ved å gjere om planvedtaket.

Omgjeringa består grovt sagt av to endringar. Den eine å leggje inn eit føresegsområde med føresegnar for å sikre tryggare kryssing over fylkesvegen og at garasjen på gnr. 118 bnr. 1 får stå.



Den andre er å innskrenke planområdet, slik at planen ikkje går lengre nord enn innmarka på gnr. 126 bnr. 1.

Det nye planvedtaket vart klaga på av Vestland fylkeskommune i brev dagsett 2. mai 2023. Statsforvaltaren i Vestland valde under tvil å ikkje klage og nøydde seg med å gi ein merknad i brev dagsett 18. april 2023, der Statsforvaltaren retta sterk kritikk mot vedtaket. Klagen frå fylkeskommunen vart kommentert av grunneigarane av gnr. 126 bnr. 7, Liv Marit og Øyvind Hope, i brev dagsett 15. mai 2023. Det same gjorde advokat Marianne Aadland Sandvik på vegne av grunneigar av gnr. 118 bnr. 1, Olav Kåre Tykhelle, i brev dagsett 15. mai 2023.

Klaga vart handsama av kommunestyret i møte 22. juni 2023. I motsetning til administrasjonens vurdering vedtok kommunestyret å ikkje ta klagen til følgje. Saka vart difor send til Statsforvaltaren for endeleg avgjerd.

Regelverk

Statsforvaltaren er delegert myndigheit til å avgjere klager på enkeltvedtak etter plan- og bygningslova (pbl.), sjå (pbl.) § 1-9 femte avsnitt og rundskriv T-2/09 frå Kommunal- og distriktsdepartementet. Forvaltningslova gjeld ved handsaming av saker etter plan- og bygningslova, med mindre anna er fastsett.

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

Statsforvaltaren 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 pbl. § 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. pbl. § 12-12.

Medverknad

Plan- og bygningsloven § 5-1 første ledd seier:

«Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.»

Det går fram av forarbeida til lova at dei formelle stega i plan- og bygningslova berre er å sjå på som «minstekrav til saksbehandling og medvirkning», og at planstyresmakta skal «tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene.»¹ Dette heng og saman med kravet i forvaltningslova om at saka skal vere så godt opplyst som mogleg før vedtak treffast, sjå fvl. § 17.

Føresegnene om prosessen for utarbeiding og vedtaking av reguleringsplanar går i hovudsak fram av plan- og bygningslova kapittel 12. Føresegna i pbl. § 12-10 første avsnitt første setning lyder slik:

¹ Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007-2008).



«Forslag til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.»

Ugyldige avgjerder

Om det heftar feil ved ei avgjerd, kan avgjerda etter ei nærmare vurdering verte ugyldig. Føresetnaden er at føresegna i fvl. § 41 om når eit vedtak er gyldig tross feil, ikkje gjer seg gjeldande.

Statsforvaltaren si vurdering

Spørsmålet er om krava til medverknad er innfridd.

Høyring og offentlig ettersyn er formelle sakshandsamingssteg som skal bidra til å sikre plan- og bygningslovas formål om «åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter», sjå pbl. § 1-1 fjerde avsnitt.

APM vedtok 17. oktober 2018 å sende planforslaget ut på høyring for første gong. Forslaget låg ute til offentlig ettersyn i perioden 7. november 2018–20. desember 2018. Dei innspela som kom inn ved offentlig ettersyn, førte til at det vart gjort fleire endringar i planforslaget. APM vedtok 3. februar 2021 å sende forslaget ut til andre gongs høyring. Forslaget låg ute til offentlig ettersyn i perioden 9. februar 2021–23. mars 2021. Forslaget vart som nemnd vedteke av kommunestyret 7. april 2022.

Etter klagen frå dei fem grunneigarane, vedtok som nemnd kommunestyret 23. februar 2023 å gjere delvis om på planvedtaket. Mellom anna innskrenka kommunestyret planområdet ved at området ikkje strekkjer seg lengre nord enn til innmarka på gnr. 126 bnr. 1.

Endringa inneber at plankart 14 og til dels 13 blir fjerna, slik at det ikkje lenger blir ein samanhengande reguleringsplan for fylkesvegen med gang- og sykkelveg mellom Lindås og Mongstad. Ein mister også fordelene ved at planen grenser til reguleringsplan «Fv. 57 Parsell Austrheim grense – Mongstad krysset, Planid. 2016002». Før planendringa, treffe gang- og sykkelvegane i desse planane kvarandre i kommunegrensa.

Gang- og sykkelvegen vil no bli avslutta tidlegare, og det må difor prosjekteringsarbeid – og moglegvis grunnundersøkingar i området – til for å sjå til at ny avslutning av vegen treff med eksisterande veg.

Spørsmålet er om endringa i planavgrensinga skulle ha vore sendt på ny høyring og/eller lagt ut på nytt offentlig ettersyn eller på annan måte vore gjenstand for medverknad.

Omgjering – både i og utanfor klagesak – er eit nytt vedtak. Dermed gjeld utgangspunktet i pbl. § 12-10 første avsnitt første setning om at forslag til reguleringsplan skal sendast til høyring og leggest ut til offentlig ettersyn, sjå pbl. § 12-14 første avsnitt.

Til samanlikning vil kommunen ved endringar i planforslaget undervegs i planprosessen etter tilhøva måtte sikre ytterlegare medverknad gjennom ny høyring og/eller offentlig ettersyn, sjå Sivilombodet uttale i sak 2022/1303. Sjå òg Plan- og bygningsloven med kommentarar (Innjord og Zimmermann, 2020) side 380:

«Endringer av vesentlig betydning for arealbruken, som høringsinstansene og berørte grunneiere ikke har hatt foranledning til å uttale seg om, kan derimot ikke vedtas. Ønsker kommunestyret å foreta slike endringer, må det i tilfelle utarbeides et nytt planforslag som



sendes på ny høring og legges ut på nytt offentlig ettersyn, jf. Pedersen mfl.: *Plan- og bygningsrett* (2018), del 1 s. 307.»

Innskrenkinga av planområdet vil medføre at om lag 500 meter med gang- og sykkelveg vil mangle for å få ein samanhengande gang- og sykkelveg innfor planområdet og i samband med tilgrensande plan i Austrheim kommune. Mangelen kunne føre til trafikkfarlege situasjonar. Vi viser her til kommuneadministrasjonens vurdering i saksframlegget dagsett 7. januar 2023 til kommunestyremøtet 23. februar 2023:

«[...] Forslaget om å leggje siste rest av gang sykkelvegen via eksisterande kommunalveg til Hope vil ivareta mange mjuke trafikantar, men ikkje alle. Og andre mjuke trafikantar blir freista til å fortsetje vidare langs traseen (gjennom plankart 14), sjølv om det ikkje er tilrettelagt med gang- og sykkelveg der, til dei kjem inn igjen på gang-sykkelvegen i kommunegrensa til Austrheim.»

Å betre trafikktryggleiken står heilt sentralt for reguleringsplanen, noko bakgrunnen for planarbeidet speglar. I dag manglar tilbod til mjuke trafikantar langs fylkesveg 57 på heile strekninga mellom Lindås tettstad og dei sentrale næringsområda på Mongstad. Gåande og syklande må bevege seg langs bilvegen.

Fylkesveg 57 er ein del av det overordna fylkesvegnettet som har ein viktig regional funksjon. Den eksisterande vegen har ein relativt låg vegstandard og høg trafikkbelastning. Det er registrert mange trafikkulykker her. Fartsgrensa er 70 km/t mellom Lindås tettstad og Lauvås og 80 km/t frå Lauvås til Mongstad, med unntak av 60 km/t ved Lauvås og på Hope. Store delar av dagens veg har ein breidde på under 7,5 meter, og vegen har dermed ikkje tilfredsstillande breidde etter regelverket.

Med vekt på at å auke trafikktryggleik er eit sentralt omsyn bak planen, konkluderer vi med at endringa som avgrensar planen, og dermed omsynet til trafikktryggleiken, skulle ha vore sendt på ny høring og lagt ut på nytt til offentlig ettersyn. Det at dette ikkje er gjort, utgjør ein feil ved planvedtaket.

Når det gjeld tilføyinga av føresegningsområde med føresegner, inneber dette endringar for arealet tilhøyrande gnr. 118 bnr. 2. Som fylkeskommunen er inne på, er det usikkert om under- eller overgang lar seg gjere innfor vedtatt arealformål. Vidare kan det verte trøngt mellom fylkesvegen og fjøs/låve på gnr. 118 bnr. 2 dersom ny tilkomstveg skal førast rundt og opp til gnr. 118 bnr. 11. Dermed er det etter vårt syn vedteke endringar av vesentleg betydning for arealbruken som aktuelle grunneigarar ikkje har fått høve til å uttale seg om. Mangelen på dette utgjør òg ein feil ved vedtaket.

Framgangsmåten som her er brukt, har og ført til at aktuelle sektormynde ikkje har fått høve til å uttale seg om endringane, og eventuelt gjere bruk av retten til å fremje motsegn.

Etter vår vurdering er det truleg at planvedtaket ville ha fått eit anna innhald dersom kommunen hadde sytt for god nok medverknad kring endringa av planområdet og tilføyinga av føresegningsområdet, sjå fvl. § 41. Med vekt på at endringa av planområdet rokkar ved kjernen i formålet til planen, og at aktuelle grunneigarar ikkje er høyrd om føresegningsområdet, er vi kome til at planvedtaket er ugyldig på grunn av feila som er gjort.

Avslutning

Klagen er tatt til følge. Vi opphevar Alver kommunes vedtak av 23. februar 2023 i sak 007/23 om å endre detaljreguleringsplan for fv. 57 med gang og sykkelveg Lindås tettstad–Mongstad.



Konsekvensen av opphevinga er at planvedtaket av 7. april 2022 gjeld inntil kommunen eventuelt gjer nytt vedtak om endring av planen.

Med helsing

Anne Kristin Eitungjerde
seksjonsleiar

Jorunn Fosse Fidjestøl
seniorrådgjevar

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

ALVER KOMMUNE
HARRIS ADVOKATFIRMA AS
STATSFORVALTAREN I VESTLAND
Liv Marit Hetlebakke Hope
Øyvind Hope

Postboks 4
Postboks 4115 Sandviken
Njøsavegen 2
Litlåsvegen 72
Litlåsvegen 72

5906 FREKHAUG
5835 BERGEN
6863 LEIKANGER
5955 LINDÅS
5955 Lindås