



ÅLESUND KOMMUNE  
Postboks 1521  
6025 ÅLESUND

Saksbehandlar, innvalstelefon  
Andreas Welle Rusten, 71 25 84 42

## Ålesund kommune - vedtak i klagesak - detaljregulering E136 Breivika - Lerstad, endret tunneltrase og kryssområde

**Statsforvalteren i Møre og Romsdal opphever Ålesund kommune sitt vedtak om detaljreguleringsplan for E136 Breivika – Lerstad, endret tunneltrasé og kryssområde.**

Statsforvalteren viser til Ålesund kommunes oversendelse hit av 23. mai 2023. Vi beklager vår lange saksbehandlingstid.

### Sakshistorikk

Ålesund kommunestyre traff i møte 16. februar 2023 i sak 18/23 vedtak om detaljreguleringsplan for E136 Breivik – Lerstad, endret tunneltrasé og kryssområde. Vedtaket bygger på planforslag utarbeidet av Statens vegvesen og innebærer en endring av tidligere vedtatt reguleringsplan for strekningen. Formålet med endringen er legge til rette for at planlagt tunnel kan bygges i fast fjell og ikke som betongtunnel, slik som forutsatt i det opprinnelige planvedtaket.

Kommunens planvedtak er ved e-post 23. mars 2023 påklaget av Ole Steinar Flydal. Klagen er framsatt på vegne av seksjonseiere på eiendommen 50/174. I klagen anføres det at planvedtaket er i strid med kart- og planforskriften §§ 9 og 10 fordi plankartet for vertikalnivå 2 (på grunnen) ikke viser arealformål. Kommunen kan etter klagers syn ikke vedta plankart som kun angir hensynssone hvor eksisterende reguleringsplan fortsatt skal gjelde.

Planutvalet behandlet klagen i møte 16. mai 2023, sak 82/23, men fant ikke grunnlag for å endre eller oppheve planvedtaket. I klagebehandlingen viser kommunen til at det ikke gjelder noe absolutt forbud mot bruk av slik hensynssone i detaljreguleringsplan.

Saken ble den 23. mai 2023 oversendt Statsforvalteren i Møre og Romsdal for endelig klagebehandling.

### Statsforvalterens rolle

Klagen er sendt inn innenfor klagefristen og vilkårene for at Statsforvalteren kan behandle saken er oppfylt.



Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, se forvaltningsloven § 34. Vi kan se nærmere på saksbehandlingen, bruk av rettsregler, og om kommunen sitt skjønn i regulerings-saken er forsvarlig utøvd. Vi kan òg ta opp forhold som ikke er nevnt i klagen dersom vi finner grunn til det. Resultatet av vår klagebehandling kan bli at vi stadfester eller opphever reguleringsplanvedtaket. Vi kan ikke gjøre endringer i reguleringsplanen uten å legge saken frem for kommunen.

### **Generelt om reguleringsplanvedtak**

En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Planen gir rettslige rammer for hvordan fremtidige byggetiltak skal utføres.

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 kommunestyret som avgjør hvilke arealer som skal inngå i planen og hva disse arealene skal brukes til. Vurderingen skjer på bakgrunn av en avveining av de ulike hensynene som gjør seg gjeldende innenfor planområdet, og under forutsetning av at det ikke foreligger innsigelser mot reguleringsplanen.

Ved utarbeidelse av reguleringsplaner kan det 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 gagn 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.

### **Statsforvalterens vurdering**

Planvedtaket som er truffet omfatter seks plankartblad med to vertikalnivå. Vertikalnivå 1 er regulering under grunnen og vertikalnivå 2 er regulering på grunnen.

Klagen retter seg mot plankartet for vertikalnivå 2, altså den delen som regulerer grunnen over fjellet der tunnelen skal gå. Klagers eiendom 50/174 ligger innenfor planavgrensningen for vertikalnivå 2, se tegningsnummer 04, og er i all hovedsak vist uten arealformål. I likhet med øvrige eiendommer innenfor vertikalnivå 2, er det fastsatt to hensynssoner over klagers eiendom. Dette er H910 – område hvor reguleringsplan fortsatt gjelde uendret, og H190 – sikringssoner tunnel.

I saksfremlegget til sluttbehandlingen av planen står det om de aktuelle hensynssonene:

*«Sikringssona (H190) over tidlegare tunneltrasé er tatt ut i endringsforslaget, og sikringssone over ny trasé er lagt inn. Derfor er desse områda tatt med i reguleringsendringa. Sikringssona over den nye traséen er vist utan at underliggande reguleringsplan (Nupen - Rabbevågskiftet, 1978) er vist. Det er i staden lagt inn ei omsynssone H910 som seier at gjeldande regulering framleis skal gjelde. Dette for å unngå å rekonstruere/digitalisere ei stripe av den gamle planen.»*

Klageren mener kommunen ikke kan benytte hensynssone H910 i reguleringsplanen, og videre at det ikke kan vedtas plankart uten arealformål.



Adgangen til å bruke hensynssoner i reguleringsplan styres gjennom pbl. § 12-6. Av bestemmelsens første ledd framgår:

*«De hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel, jf. §§ [11-8](#) og [11-10](#), skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan. Hensynssoner kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.»*

Formålet med hensynssoner er å vise viktige hensyn og restriksjoner som har betydning for arealbruken, og som gjelder uavhengig av det arealformål området er utlagt til.

Da plan- og bygningsloven ble vedtatt, var det klare rettslige utgangspunktet at hensynssoner i pbl. § 11-8, altså reglene om hensynssoner i kommuneplanens arealdel, skulle gjelde tilsvarende for reguleringsplaner. Statsforvalteren viser til lovforarbeidene, jf. Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 232, der det uttales:

*«Det kan angis samme type hensynssoner i reguleringsplan som i kommuneplanens arealdel, jf. [§ 11-8](#) som angir de aktuelle hensynssonene. Innholdet av de begrensninger som følger av hensynssonene vil likevel kunne være forskjellig på de to plannivåene, og defineres i reguleringsplan gjennom bestemmelser til sonene etter [§ 12-7](#).»*

Dette rettslige utgangspunktet gjaldt fram til lovendring med virkning fra 1. juli 2021. Det ble da fastsatt et unntak fra hovedregelen om at alle hensynssoner i pbl. § 11-8 også kan benyttes i reguleringsplan. Nytt andre ledd i bestemmelsen lyder slik:

*«I en detaljregulering kan det ikke fastsettes hensynssoner hvor gjeldende reguleringsplan skal gjelde uendret, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav f.»*

Følgende står om lovendringen i lovforarbeidene i Prop. 169 L (2020-2021) pkt. 9.1:

*«Nytt andre ledd slår fast at det i en detaljregulering ikke kan fastsettes hensynssoner for uendret bruk av reguleringsplan. Hensynssonen hjemlet i § 11-8 tredje ledd bokstav f, var i utgangspunktet kun tenkt brukt i kommuneplanens arealdel. Departementet anser likevel at det kan være hensiktsmessig å bruke denne hensynssonen i områderegulering, men ikke i detaljregulering. Områderegulering skal brukes der arealbruken ikke er tilstrekkelig avklart i kommuneplanens arealdel på et mer overordnet nivå, mens detaljregulering skal følge opp og konkretisere overordnet arealdisponering i kommuneplanens arealdel og/eller områderegulering. Detaljregulering er det mest detaljerte plannivået og bør derfor ikke inneholde en hensynssone hvor annen reguleringsplan skal gjelde uendret. Detaljreguleringen bør heller avgrenses mot annen gjeldende reguleringsplan.»*

Statsforvalteren forstår det slik at Ålesund kommune ikke har vært oppmerksom på denne lovendringen. Vi viser til kommunens forberedende klagebehandling der kommunen siterer fra eldre og nye reguleringsplanveiledere. Kommunen konstaterer at veilederne ikke oppstiller noe eksplisitt forbud mot bruk av slik hensynssone i detaljreguleringsplan. Kommunen nevner imidlertid ikke at slikt forbud framgår direkte av loven.

Med bakgrunn i at loven oppstiller et klart forbud mot bruk av hensynssone som nevnt i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f, altså sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret, i detaljreguleringsplan, må Statsforvalteren konstatere at kommunens planvedtak mangler tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag. Feilen fører til at kommunens vedtak må anses ugyldig.



Statsforvalteren kan heller ikke se at det foreligger grunnlag for å stadfeste planvedtaket ellers. Dersom en legger til grunn et planvedtak uten slik hensynssone, står man igjen med et plankart som hovedsakelig kun angir hensynssone H190. Statsforvalteren viser i den forbindelse til kart- og planforskriften § 10 andre ledd der det fastsettes at «*Arealplan som inneholder flere vertikalnivåer, skal framstilles slik at hvert vertikalnivå kan forvaltes for seg*». Vi viser også til Kommunal- og distriktsdepartementets reguleringsplanveileder fra september 2022 der det framgår følgende:

*«Hensynssoner kan benyttes uavhengig av arealformål. En hensynssone kan gå på tvers av ulike arealformål og andre hensynssoner. Det skal alltid være ett eller flere arealformål etter § 12-5 under en hensynssone.»* (vår understreking)

### Konklusjon

Statsforvalteren har kommet til kommunens vedtak om detaljreguleringsplan for E136 Breivika – Lerstad, endret tunneltrasé og kryssområde, er ugyldig. Det er brukt hensynssone i plankartet som det ikke er adgang til å vedta i en detaljreguleringsplan.

### Statsforvalteren sitt vedtak

Statsforvalteren opphever Ålesund kommunestyre sitt vedtak gjort i møte 16. februar 2023 i sak 18/23 om detaljreguleringsplan for E136 Breivika – Lerstad, endret tunneltrasé og kryssområde.

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

Partene har fått kopi av dette brevet, og er dermed orientert om vedtaket.

Med helsing

Rigmor Brøste (e.f.)  
ass. statsforvaltar

Tone Monsen Aarø  
direktør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

### Kopi til:

STATENS VEGVESEN LILLEHAMMER  
KONTORSTED  
Ole-Steinar Flydal

Postboks 2605 LILLEHAMMER  
1010  
Breiviklia 15 A 6018 Ålesund