



Statsforvaltaren i Rogaland
Postboks 59
4001 STAVANGER

Saksbehandlar, innvalstelefon
Hugo Morken, 5557 2117

Gjesdal kommune – gnr 6 bnr 121 – klage på kommunens vedtak om endring av reguleringsplan

Vi viser til dykkar klage på Gjesdal kommune sitt vedtak av 06.05.2021. Det dåverande Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev av 08.11.2021 oppnemnt Statsforvaltaren i Vestland som settefylkesmann til å avgjere saka.

Vedtak

Statsforvaltaren i Vestland opphevar Gjesdal formannskap sitt vedtak av 06.05.2021 i sak nr. 31/21.

Saka si bakgrunn

Utgangspunktet for saka var at Unn Lima og Arve Kommedal, heimshavarar til eigedomen gnr. 6 bnr. 489 (Nibbalia 23), i januar 2020 søkte om å kjøpe del av kommunalt friareal fordi dei ønsker å bygge dobbel garasje, rive noverande garasje, og bygge terrasse. Tomte- og eiendomsutvalget var positive til sal.

Din Byggtjeneste AS søkte på vegner av Lima og Kommedal etter dette om reguleringsendring i tråd med signalene fra tomte- og eiendomsutvalget. Det vart søkt om at formålet «*anlegg for lek*» vart endra til «*boligformål*». Som bakgrunn for søknaden vart det vist til at tiltakshavarane har ein enkel garasje som tilbygg til bustaden mot nordvest der det er umogeleg å få inn ein normal bil. Reguleringsplanen vart søkt endra slik at dei kan rive den eksisterande garasjen og bygge ny garasje som vist på planendrings-kartet i sakspapira.

Søknaden har vore på høring. Statsforvaltaren og fylkeskommunen rådde frå reguleringsendringa. Statsforvaltaren uttala mellom ann følgjande:

«Vi viser til Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen punkt 5d som sier at ved omdisponering av arealer som i planer er avsatt til fellesareal eller friområde som er i bruk eller er egnet for lek, skal det skaffes fullverdig erstatning. Krav om erstatningsareal er ikke vurdert i saken. Å omregulere friområde uten at det skaffes fullverdig erstatning vil være i strid med retningslinjene. Kommunen skriver selv at friområdet er en del av en overordnet



grønnstruktur, hvor hensikten er å bryte opp bebyggelsen med grønne lunger. Kommunen begrunner likevel salget med at arealet er krevende for kommunen å vedlikeholde, Slike areal som dette behøver ikke nødvendigvis vedlikehold i stor grad, og er egnet for barns frie lek.

Omdisponering av friområder uten erstatningsareal kan også gi en uheldig presedensvirkning og føre til en uheldig bit-for-bit-nedbygging av slike areal.

*Statsforvalteren **fraråder** at arealet omreguleres fra friområde til boligbebyggelse slik saken nå foreligger.»*

Formannskapet gjorde i møte den 06.05.2021 (sak nr. 31/21) følgende vedtak:

«Gjesdal kommune godkjenner endring av reguleringsplanen for Opstad, del 1, planid 19820004, i tråd med søknad dat. 16.02.21, vedlagt kart. Dette innebærer at ca. 100 m² friområde endres fra friområde til byggeområde, boligformål.

Vedtaket begrunnes med at eierne av Nibbalia 23 etter reguleringsendringen og kjøp av arealet, får ei bedre tomt enn i dag, med mulighet for å bygge garasje. Arealet utgjør en liten del av et stort friområde og synes å ha liten bruksverdi for andre slik det framstår i dag.

Som hjemmel for vedtaket vises det til plan- og bygningslovens §§ 12-12 og 12-14.

Dette er et enkeltvedtak som kan påklages.»

Godkjenninga innebar at ca. 100 m² friområde vart endra til bustadføremål.

Statsforvaltaren i Rogaland har ved brev av 26.05.2021 klaga på vedtaket. Som grunnlag for klagerett vert det vist til Statsforvaltaren sitt ansvarsområde for barn og unge sine interesser i arealplanlegginga. I klagen er det i det vesentlege vist til Statsforvaltaren sin uttale i samband med at saka var på høyring. Det vert vidare peika på at kommunen ikkje har skaffa eigna erstatningsareal for det omdisponerte friområdet. Vedtaket kjem derfor i konflikt med dei rikspolitiske retningslinene for å styrke barn og unges interesser i planlegginga. Det vert vidare peika på at dersom kommunen sitt vedtak vert ståande vil det, etter Statsforvaltaren si meining, kunne gje betydeleg presedens. Dette gjeld for liknande saker i kommunen generelt, men spesielt for dei andre eigedomane som grenser inn til friområdet. Avgrensinga av friområdet mot busetnaden er i gjeldande plan ei rett line, noko som gir ei føremålstenleg avgrensing som det i utgangspunktet burde vere ei høg terskel for å fråvike.

Din Byggtjeneste AS har på vegner av Lima og Kommedal kommentert klagen i e-post av 24.06.2021. Det vert vist til ei tidlegare sak der det vart godkjent at ein del av friområdet vart endra til byggeområde, jf. kommunen sitt saksnummer 20/04418, og dei meiner at dei to sakene må behandlast likt. Dei gjer vidare gjeldande at endringa i liten grad vil påverke hovuddrammene i planen, og ikkje påverke omsynet til viktige natur- og friluftsområde. Endringa vil i liten grad påverke dei faktiske forholda i område, og etter deira meining er det ein overvekt av omsyn som talar for å tillate endringa.

Formannskapet behandla klagen i møte den 07.10.2021. Av saksutgreiinga til møtet er kommunedirektøren einig med Statsforvaltaren i at det er viktig å ivareta barn og unge og at det på generelt grunnlag må/bør skaffast fullverdig erstatning. Det aktuelle arealet vert likevel ikkje vurdert til å ha spesielt stor verdi for barn og unge. Det vert mellom anna peika på at det berre utgjør om



lag 100 m² av eit samanhengande friområde på mange dekar. Kommunen kan ikkje sjå at det er mogleg å finne erstatningsareal i dette tilfellet. Kommunen kan heller ikkje sjå at ein reduksjon av arealet med nokre m² vil endre saka eller forholdet til dei rikspolitiske retningslinene for å styrke barn og unge sine interesser. Når det gjeld den andre saka som det er vist til frå Lima og Kommedal peiker kommunen på at denne saka hadde ein spesiell forhistorie, men meiner likevel den er samanliknbar med denne saka ved at begge sakene gjeld endring av ein liten del av eit stort friområde til byggeføremål/tilleggsareal til privat eigedom. Det vert peika på at Statsforvaltaren og fylkeskommunen ikkje kravde erstatningsareal i denne saka.

Formannskapet tok ikkje klagen til følgje. Saka er etter dette sendt til Statsforvaltaren som klageinstans.

Regelverk

Statsforvaltaren 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. Statsforvaltaren i Rogaland er klagar i saka, og Statsforvaltaren i Vestland er oppnemnd som settefylkesmann, jf. forvaltningslova § 9 andre ledd, jf. kgl.res. 07.08.1981 (fylkesmannsinstruksen) § 1 tredje ledd.

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 klagebehandlinga prøve alle sider ved vedtaket, også dei skjønsmessige vurderingane som kommunen har gjort, jf. forvaltningslova § 34. Ved prøving av det kommunale skjønnnet skal Statsforvaltaren legge stor vekt på omsynet til det lokale sjølvstyret.

Etter plan- og bygningslova § 12-14 første ledd kan reguleringsplanar utfyllast og endrast etter dei same reglar som gjeld for utarbeiding av ny plan. Det inneber som hovudregel at vedtaket må gjerast etter at det er gjennomført ein planprosess etter reglane i plan- og bygningslova §§ 12-8 flg.

Endringar som *«i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder»* kan likevel gjerast etter at saka har vore lagt fram for styresmakter som saka vedkjem, eigarar og festarar av eigedomar som vert direkte påverka av vedtaket, og andre som vert påverka av vedtaket, med høve til å gje uttale til saka, jf. § 12-14 andre og tredje ledd. Kommunestyret kan delegere kompetansen til å gjere vedtak etter denne føresegna.

Etter plan- og bygningslova § 1-9 tredje ledd kan statleg organ klage på enkeltvedtak etter lova som gjeld vedkommande styresmakt sitt saksområde. I plansaker gjeld dette dersom organet ikkje er gitt høve til å fremje motsegn.

Plangrunnlag

Det aktuelle friområdet er omfatta reguleringsplan for Opstad, del 1, planid 19820004. Området er regulert til friområde, park, turveg og leik. På plankartet er arealet vist som turveg og med akebakke langs bygningane i vest (langs Barliveien 22).

Eigedomen gnr. 6 bnr. 489 (Nibbalia 23) er omfatta av reguleringsplan og bebyggelsesplan for Ålgård/Figgjo, område 1, planid 19850008.



Statsforvaltaren si vurdering

Saka gjeld klage på endring av reguleringsplan gjort etter dei prosedyrane som går fram av reglane i plan- og bygningslova § 12-14 andre og tredje ledd. Høvet til å gjere endringar etter disse reglane er i lova avgrensa til endringar som «i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder».

Ved at vedtaket er gjort etter plan- og bygningslova § 12-14 har ikkje Statsforvaltaren hatt høve til å fremje motsegn mot planframlegget. Vi finn derfor at Statsforvaltaren har klagerett på vedtaket med grunnlag i Statsforvaltaren sitt ansvarsområde for barn og unge sine interesser i arealplanlegginga.

Problemstillinga i saka, slik vi ser det, er om vilkåra for å endre reguleringsplanen etter dei forenkla prosedyrane i plan- og bygningslova § 12-14 andre og tredje ledd var til stades.

Grensedraginga mellom kva som er ei vesentleg reguleringsendring som må gjerast etter dei ordinære prosedyrane for endring av reguleringsplan, og kva som er ei mindre reguleringsendring som kan gjerast etter dei forenkla prosedyrane i plan- og bygningslova § 12-14, er eit rettsleg spørsmål som må avgjerast konkret i det enkelte tilfelle.

I førearbeida er det mellom ann uttala følgjande om korleis føresegna i plan- og bygningslova § 12-14 andre ledd er å forstå¹:

«Hva som ligger i at endringene "i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene i planen" må vurderes av kommunen konkret i det enkelte tilfellet. Justering av grenser og arealformål vil som tidligere kunne være aktuelt. Det kan også være mulig å gjøre endringer i arealformål. Det må imidlertid i den konkrete vurderingen tas hensyn til hva slags tiltak det gjelder og hvilke interesser som blir berørt. Dersom det gjelder tiltak i strid med nasjonale eller viktige regionale interesser som gir grunnlag for innsigelse, vil det ikke være aktuelt å gjennomføre endringen etter den enklere prosessen. Dersom endringen får konsekvenser av vesentlig betydning for andre saker som gjør at det er nødvendig å se endringen i en større sammenheng, vil det heller ikke være aktuelt å behandle den uten ordinær prosess.»

Vi vil vidare peike på at høvet til å gjere endringar etter den enklare prosedyren i lova er avgrensa til endringar som «ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder».

Statsforvaltaren i Rogaland har gjort gjeldande at kommunen sitt vedtak er i konflikt med dei rikspolitiske retningslinene for å styrke barn og unges interesser i planlegginga. I pkt. 5d er det i retningslinene mellom anna uttala følgjande:

«Ved omdisponering av arealer som i planer er avsatt til fellesareal eller friområde som er i bruk eller er egnet for lek, skal det skaffes fullverdig erstatning.»

Denne retningslina gjeld alle slags omdisponeringar, uavhengig av om endringa skjer som vesentleg eller mindre vesentleg reguleringsendring, eller som dispensasjon frå gjeldande regulering etter plan- og bygningslova kap. 19.

For å fremje føremåla i pkt. 5 i retningslinene er statsforvaltarane i retningslinene pkt. 3b gitt høve til å fremje motsegn mot planframlegg.

¹ Prop. 149 L (2015-2016) s. 76



Statsforvaltaren i Rogaland har gjort gjeldande at kommunen ikkje har skaffa eigna erstatningsareal for det omdisponerte friområdet. Vedtaket er derfor i strid med dei rikspolitiske retningslinene. Statsforvaltaren rådde derfor frå reguleringsendringa i sin høyringsuttale. Statsforvaltaren kunne ha fremja motsegn mot planframlegget om det hadde vore ein ordinær planprosess.

Når endringa er i strid med dei rikspolitiske retningslinene må den reknast for å vere i strid med viktige nasjonale interesser. Etter førearbeida vil det ikkje vere aktuelt å gjennomføre endringa etter dei enklare reglane i plan- og bygningslova § 12-14 dersom det «*gjelder tiltak i strid med nasjonale eller viktige regionale interesser som gir grunnlag for innsigelse*». På dette grunnlag finn vi at endringa i reguleringsplanen ikkje kunne behandlast etter den enklare prosessen, men skulle ha vore behandla etter ein grundigare prosess med breiare medverknad.

Vidare vil vi vise til at Statsforvaltaren i Rogaland i uttalen sin peika på faren for ei uheldig bit-for-bit- nedbygging av friområdet. Slik vi ser det er også dette eit moment som talar for at saka ikkje burde vore behandla etter den enklare prosessen, men vore behandla etter ein prosess med breiare medverknad. Vi viser i denne samanheng også til at både Statsforvaltaren i Rogaland og kommunen sjølv har peika på at friområdet i planen er ein del av overordna grønstruktur som har til føremål å bryte opp busetnaden med grønne lungar.

Lima og Kommedal har gjort gjeldande at deira må behandlast likt med ei tidlegare sak i Gjesdal kommune der det vart godkjent at ein del av eit friområde vart endra til byggeområde, jf. kommunen sitt saksnummer 20/04418.

Statsforvaltaren har ikkje så mykje informasjon om denne andre saka. Kommunen peiker på at den andre saka hadde ein spesiell forhistorie, men meiner likevel den er samanliknbar med denne saka ved at begge sakene gjeld endring av ein liten del av eit stort friområde til byggeføremål/tilleggsareal til privat eigedom. Ut frå kartet vil vi likevel peike på at dei to eigedomane ligg langt frå kvarandre, og at det ikkje kan dreie seg om same friområde. Truleg er det heller ikkje same reguleringsplan. Vi finn derfor ikkje at dei to sakene er så like at dei rettsleg sett må behandlast likt. Vi viser til at spørsmålet om ei planendring kan behandlast etter det dei enklare reglane eller om den må behandlast etter dei ordinære reglane for reguleringsplanar må avgjerast ut frå ei konkret vurdering.

Etter ei samla vurdering finn vi etter dette at vilkåra for å behandle endringa i reguleringsplanen etter den enklare prosessen i plan- og bygningslova § 12-14 ikkje var til stades. I medhald av forvaltningslova § 34 siste ledd finn vi derfor å måtte oppheve det vedtaket formannskapet gjorde i møte den 06.05.2021 i sak nr. 31/21.

Det kan ikkje klagast på dette vedtaket, jf. forvaltningslova § 28 tredje ledd.

Med helsing

Anne Kristin Kayser Eitungjerde
seksjonsleiar

Arnt Erik Nordheim
seniorrådgjevar

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

Unn Lima Kommedal	Nibbalia 23	4330	ÅLGÅRD
Arve Kommedal	Nibbalia 23	4330	ÅLGÅRD
DIN BYGGTJENESTE AS	Skjævelandveien 20	4322	SANDNES
GJESDAL KOMMUNE	Rettedalen 1	4330	ÅLGÅRD