

Vår dato:
04.09.2020

Vår ref:
2020/11034,
2020/12196

Deres dato:

Deres ref:

Astrid Grøttå Ree
Kleppelundvegen 164
4351 Kleppe

Saksbehandler, innvalgstelefon
Arnt Erik Nordheim, 5764 3191

Detaljreguleringsplaner for Loen og Kleppeloen barneskole, planID 1860 og 2019016, Klepp kommune

Fylkesmannen i Vestland er i brev av 02.07.2020 og 05.08.2020 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnevnt som settefylkesmann. Klagen er framsatt rettidig, og vilkårene for å behandle sakene er oppfylte. De påklagede planvedtakene gjelder samme sakskompleks og de samme partene, og behandles derfor samlet.

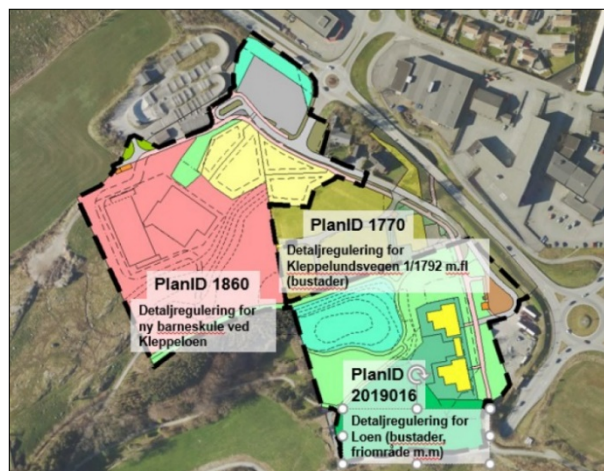
Vedtak

1. Fylkesmannen opphever vedtaket fra Klepp kommune 11.05.2020, sak 32/20; **godkjenning av detaljreguleringsplan for Kleppeloen barneskole. Saken hjemvises for ny behandling i kommunen.**
2. Fylkesmannen opphever vedtaket fra Klepp kommune 11.05.2020, sak 33/20; **godkjenning av detaljreguleringsplan for Loen. Saken hjemvises for ny behandling i kommunen.**

Sakens bakgrunn

Klepp kommunestyre vedtok detaljreguleringsplan for ny barneskole ved Kleppeloen den 11.05.2020 under sak 32/20. Reguleringsplanen er utarbeidet parallelt med detaljreguleringsplanen for Loen, gbnr. 1/20, som ble vedtatt i samme møte, sak 33/20.

Planforslagene for Loen (planID 2019016) og Kleppeloen barneskole (planID 1860) ble sendt på høring og lå ute til offentlig ettersyn i perioden 31.01.2020 til 15.03.2020. De to planvedtakene av 11.05.2020 er påklaget hit.



E-postadresse:
fmvlpost@fylkesmannen.no
Sikker melding:
www.fylkesmannen.no/melding

Postadresse:
Njøsavegen 2
6863 Leikanger

Besøksadresse:
Njøsavegen 2, Leikanger
Statens hus, Kaigaten 9, Bergen
Fjellvegen 11, Førde

Telefon: 57 64 30 00
www.fylkesmannen.no/vl
Org.nr. 974 760 665

Formålet med detaljreguleringsplanen for Loen er å tilrettelegge for tilkomst til den planlagte barneskolen. Det åpnes samtidig for bygging av inntil 35 boenheter, fordelt på to nye boligblokker. Selve barneskolen med tilhørende uteområder og anlegg omfattes av plan 1860. Begge planene grenser til eksisterende detaljreguleringsplan for Kleppelundsvegen, i kraft 02.09.2019, som ikke er direkte del av klagesaken.

Det er framsatt fire klager i sakens anledning, fremmet av Astrid Grøttå Ree¹ og Tron Ree² mfl., Helge Hundeide³, Maren Storhaug Fosse⁴ mfl., og av Marie Storhaug⁵. Alle klagenes gjelder begge vedtak.

Planvedtaket er også påklaget av 23 enkeltpersoner uten direkte tilknytning til planområdet, men med generelle interesser i utbyggingen av barneskolen, og virkningen for Kleppeloen friluftsområde. Vi viser til kommunens sammenstilling av individuelle klager/merknader, ref. 18/1628-92. Disse kommenteres ikke nærmere, men anses dekket av behandlingen nedenfor.

Klagene

Klagerne har vist til sammenfallende momenter, og har på flere punkter også gitt uttrykkelig tilslutning til hverandre. Selv om det ikke fremgår av klagen fra Hundereide, virker også denne klageren å ha interessefelleskap med de øvrige. Vi gjengir derfor hovedpunkter fra klagen samlet. Innholdet i klagen er ellers i stor grad utdypende argumentasjon, og forutsettes kjent av partene i saken.

Det anføres i hovedsak at de tre planene i området burde ha vært vurdert samlet når det først ble aktuelt å fravike kommuneplanens arealdel, og dessuten langsiktig grense for landbruk i regional plan. De tre planene utgjør totalt et nytt byggeområde på om lag 40 daa. Kommunen burde ha latt området inngå i en områdereguleringsplan, i stedet for å detaljregulere bit-for-bit, i strid med kommuneplanens arealdel. Planene har ikke blitt samordnet før dette i realiteten var for sent. Blant annet fremkommer dette ved at arealet hvor det nå planlegges boligblokker, ikke er blitt vurdert som et tomtealternativ for barneskolen. Flere av klagerne har pekt på plan 2019016 som et mulig alternativ, samtidig som de godkjente blokkene da kan fjernes. Plan 1860 ville altså vært overflødig ved en annen fremgangsmåte, slik klagerne ser det.

Vurderingen av tomtealternativ for ny skole har vært ufullstendig og dessuten «låst», helt siden 2017, uten at kommunen har forsøkt å innrette seg etter de opprinnelige signalene fra høringsinstansene. Konsekvensutredningen for skolen er heller ikke forsvarlig, men tvert imot ensidig og subjektiv – med mål om å få dette ene tomtealternativet godkjent. Alternativvurderingen som er foretatt er uansett utilstrekkelig, og planprosessen har vært lite transparent.

Klagerne mener det er tatt for lite hensyn til kvalitetene til Kleppeloen som natur- og friluftsområde. Blokkene i plan 2019016 vil virke som stengsler, og er dessuten høyere enn det som tillates i sentrum. Bebyggelsen er ikke terrengtilpasset nærområdet, og kommunen har ikke tatt tilstrekkelig hensyn til de stedlige kvalitetene grønnstrukturen gir. Det vises til verdien av sentrumsnært rekreasjonsområde i et folkehelseperspektiv, og til omtale av lokaliteten i naturbase⁶ samt i kommunedelplanen for Kleppe sentrum (2015-2026).

¹ Gbnr. 1/541, Kleppelundvegen 164

² Gbnr. 1/2371.

³ Gbnr. 1/1621, Kleppevarden 94

⁴ Gbnr. 1/2311, Sofie Steinnes' veg 39.

⁵ Gbnr. 1/371, Myrvegen 30

⁶ Lokalitet BN00009160: <https://faktaark.naturbase.no/?id=BN00009160>

Når det gjelder konsekvensutredningen mener klagerne at dette arbeidet er kortfattet og selektivt, preget av formaliteter, og basert på at tomtevalget allerede var avgjort. Renseparken i plan for Loen er ikke konsekvensutredet overhodet. Det stilles spørsmål ved hvordan tiltaket vil påvirke vannføringen i naturlige bekkefar. Flere av klagerne stiller også spørsmål ved hovedkonklusjonene i utredningen om virkning for naturmiljø, landskap og friluftsliv, og etterlyser informasjon om hvordan temaene er kartlagt.

Klepp kommunestyre har behandlet klagene i møte 22.06.2020, sak 37/20 og 38/20, men fant ikke grunn til å ta klagene til følge. Sakene ble deretter oversendt klageinstansen for endelig behandling.

Klagerne har kommet med tilleggs- og avsluttende merknader den 09.07.2020, 13.07.2020 og 16.07.2020.

Regelverk

Fylkesmannen kan under klagebehandlingen prøve alle sider ved vedtaket, også de skjønsmessige vurderingene som kommunen har gjort, jf. forvaltningsloven § 34. Ved prøving av det kommunale skjønnnet skal Fylkesmannen legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret.

Etter plan- og bygningsloven § 3-3 er det kommunestyret som er planmyndighet og som har ansvaret for arbeidet med reguleringsplaner. Det er kommunestyret som etter en omfattende vurdering av de ulike hensynene i planområdet, avgjør hvilket areal som skal inngå i planen, og hva disse arealene skal benyttes til, jf. plan- og bygningsloven § 12-12.

Reguleringsplaner blir til gjennom en omfattende avgjørelsesprosess. Plan- og bygningsloven §§ 12-8 til 12-10, jf. kap. 4, har nærmere bestemmelser om hvordan forslag til reguleringsplaner skal behandles. Saksbehandlingsreglene skal sikre demokratiske hensyn som medvirkning, offentlighet og samråd med de planen får følger for. Gjennom grundige planprosesser skal kommunen sikre at offentlige og private standpunkt blir belyst, slik at arealdisponeringen blir fastlagt på et best mulig grunnlag. I planleggingsprosessen må ulike interesser, fordeler og ulemper, veies mot hverandre. Dette vil regelmessig innebære at gjennomføringen av planene får negative konsekvenser for enkelte.

Forvaltningsloven gjelder ellers ved behandling av saker etter plan- og bygningsloven der det ikke er bestemt noe annet, jf. plan- og bygningsloven § 1-9. Dersom det blir gjort saksbehandlingsfeil under arbeidet med en reguleringsplan, vil vedtaket likevel kunne være gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha påvirket resultatet i saken, jf. forvaltningsloven § 41.

Fylkesmannens vurdering

Vi kommenterer innledningsvis at ikke alle klagerne er naboer eller har noen annen direkte tilknytning til planområdet, men uttrykk for innbyggerinteresser i området. Alle klagene har imidlertid fått tilslutning fra noen med partsstilling. Fylkesmannen er som klageinstans heller ikke avskåret fra å ta hensyn til generelle henvendelser og synspunkter, jf. forvaltningsloven § 33 siste ledd og § 34, så lenge de er relevante for saksopplysningen, og det foreligger en klage fra noen med partsstilling og/eller rettslig klageinteresse. Klagene behandles ellers samlet, idet vi legger til grunn at klagerne har felles interesse i å motsette seg planvedtakene.

Det er videre grunn til å presisere at myndigheten vår som klageinstans for kommunale planvedtak er underlagt begrensninger. Fylkesmannens rolle er primært å ivareta rettssikkerheten til den enkelte. Dette omfatter blant annet å undersøke om kommunens vedtak har et lovlig innhold, at

saken er forsvarlig opplyst, og at saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven, herunder bestemmelsene om medvirkning, er fulgt.

Fylkesmannen skal derimot vise mer varsomhet med å overprøve de konkrete arealbruksvurderingene i planvedtaket. Avgjørelsen om framtidig arealbruk ligger til kommunestyret selv, jf. plan- og bygningsloven §§ 12-12, jf. 3-3, med unntak av saker hvor det foreligger innsigelse fra statlige eller regionale myndigheter. Gjennomgangen av klagen viser at det er sterke arealbrukskonflikter i saken, både hva gjelder landbruks-, natur- og friluftinteresser, så vel som kommunens behov for areal til ny barneskole. Ved avveining av disse interessene er det kommunestyret som avgjør hva som bør være formålstjenlig arealbruk i fremtiden.

Avgjørelsen om framtidig arealbruk hviler på både planfaglig og lokalpolitisk skjønn, der kommunens egne avveininger må ha stor vekt, jf. regelen i forvaltningsloven § 34 om at statlig klageinstans skal legge vekt på lokalt selvstyre. Fylkesmannen er derfor ikke delegert myndighet til å endre innholdet i en reguleringsplan, uten at kommunen eventuelt sier seg enig i endringene, jf. delegeringsrundskriv T-8/96 og brev 16.01.2004 fra (da) Miljøverndepartementet.

Dersom klagen skal tas til følge på grunn av ønsker om endret arealbruk, eller en annen avveining av interessene, må beslutningen tas av kommunestyret selv, enten i medhold av forvaltningsloven § 33 andre ledd, eller ved å starte nytt planarbeid. Vår prøving av det faglige og arealpolitiske skjønnet er begrenset, med mindre kommunens standpunkt er usaklig, kvalifisert urimelig eller uten forsvarlig begrunnelse. Fylkesmannen kan derimot oppheve planvedtakene og returnere sakene til kommunen for ny behandling, og eventuelt nye vurderinger av arealbruken. Der kommunestyret selv ikke har funnet grunn til å endre vedtakene, forutsetter en oppheving herfra at det foreligger klare ugyldighetsgrunner.

Hovedspørsmålet i saken er dermed om detaljreguleringsplanene bygger på et forsvarlig kunnskapsgrunnlag, eller om det om er gjort saksbehandlingsfeil med virkning for vedtakene. Om saksopplysningen har kommunen har lagt til grunn følgende utgangspunkt i begge saker:

«... Det følger av lov og praksis at ein må leggje til grunn at saka er forsvarleg utgreia når aktuelle fagmyndigheter ikkje har hatt motsegn eller funne grunn til å klaga på manglande faktiske utgreingar.»

Kommunens utgangspunkt er ikke riktig. Det har ikke støtte i loven i eller i forvaltningspraksis, slik kommunen forutsetter. Det følger direkte av § 3-3 i loven at det er kommunen v/kommunestyret som har ledelsen og det øverste ansvaret for arealplanleggingen i kommunen, og for å se til at plan- og bygningslovgivningen blir overholdt, jf. § 1-4 første ledd. Det er kommunen selv som plikter å påse at et planforslag er forsvarlig opplyst før vedtak.

Riktignok følger det av § 3-2 at alle offentlige organer har «rett og plikt» til å delta aktivt i planleggingen «når den berører deres saksfelt». Medvirkningsplikten for offentlige organer omfatter ikke bare å fremme merknader og innsigelser for å ivareta vesentlige regionale og nasjonale interesser, men også å gi kommunen relevant informasjon som kan ha betydning for planleggingen. Kommunen kan derimot ikke overlate til høringsinstansene å kvalitetssikre eller avgjøre om planarbeidet i sin helhet er forsvarlig opplyst. Dette er en saksbehandlingsfeil, jf. forvaltningsloven § 17. Praksisen kan i verste fall føre til at forhold som er lokalt viktige, men som ikke gir grunnlag for merknader eller innsigelser, ikke blir tilfredsstillende behandlet i planprosessen.

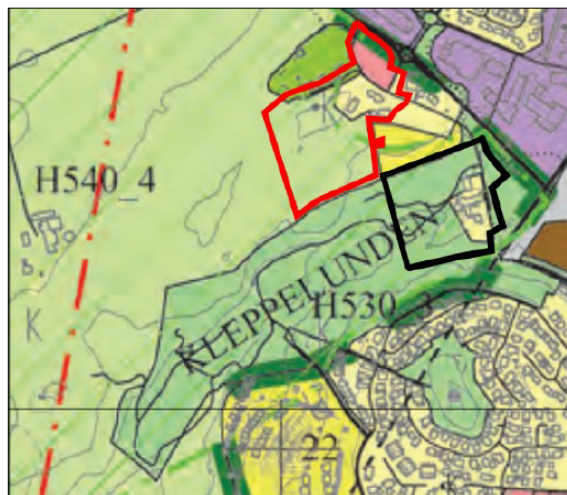
Formodningen om at saken er forsvarlig opplyst når det ikke foreligger innsigelser, kan være et utgangspunkt. Kommunestyret har likevel alltid det endelige og lovfestede ansvaret for

saksopplysningen. Selv om kommunen står friere i sin avveining og endelige konklusjon når det ikke er fremmet innsigelse, må ikke dette forveksles med saksopplysningsplikten. Vi vil oppfordre kommunen, som kopimottaker av dette brevet, om å være oppmerksom på dette i fremtiden.

Når det gjelder virkningen av feilen, må det på vanlig måte vurderes om kommunens holdning og utførelse av utredningsplikten, kan ha virket bestemmende for resultatet, jf. forvaltningsloven § 41. Så generelt som kommunen uttaler seg, er det vanskelig å utelukke en slik virkning. Det avgjørende er likevel være faktagrunnlaget som planvedtakene bygger på, er forsvarlig og rett opplyst, til tross for feilen. Vi kommer tilbake til dette nedenfor, under konsekvensutredningens innhold.

Når det gjelder forholdet til overordnet plan er det ikke omstridt at lokaliseringen er konfliktfull. Plan 1860 ligger i område avsatt til LNF i kommuneplanen (2014-2025), mens plan 2019016 går inn i område for friluftsliv/friområde.

Som klagerne påpeker er skoletomten også i strid med langsiktig grense for landbruk i regionalplan for Jæren 2050, jf. regionalplanenes pkt. 7.2.3. Den langsiktige grensen er i utgangspunktet en minimumsgrense, men kan etter omstendighetene fravikes gjennom vedtatte kommune- og kommunedelplaner. Langtidsgrensen har status som regional planretningslinje.



Det er riktig at detaljreguleringer etter § 12-3 først og fremst skal benyttes for detaljering av overordnede planer, og for å avklare gjennomføringen av konkrete bygge- og anleggstiltak. Det er primært de områdene kommuneplanen utpeker som utviklingsområder, som er gjenstand for detaljregulering. Det forekommer likevel at arealbruksvurderingen endres, og at det kan bli vurdert hensiktsmessig å ta i bruk andre arealer enn forutsatt. Plan- og bygningsloven inneholder derfor ikke noe forbud mot detaljregulering i strid med overordnet plan, men slik planlegging utløser gjerne krav om konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven § 4-2, jf. forskrift om konsekvensutredninger § 6 bokstav b, jf. vedlegg I nr. 25.

Når det gjelder dialogen med berørte sektormyndigheter, kan vi ikke se at det foreligger saksbehandlingsfeil, eller at prinsippavklaringene om tomtealternativ med Fylkesmannen i Rogaland og Rogaland fylkeskommune er gjort på feil eller sviktende grunnlag. Den korrespondansen som foreligger i saken, bærer preg av å være alminnelig dialog mellom berørte sektormyndigheter og Klepp kommune som planmyndighet. Ved fravikelsen av langsiktig grense landbruk er det bl.a. lagt vekt på at det foreligger andre viktige samfunnshensyn, kommunens vurdering av tomtens egnethet, muligheten for «makebytte» som erstatning for tapt landbruksareal, i tillegg til vektlegging av hensynet til det lokale selvstyret.⁷ Avveiningen av disse hensynene på den ene siden, og landskaps-, jordvern-, sentrums-, naturmiljø- og friluftssinteresser på den andre, er hverken usaklig eller ekstraordinær i plansaker.

⁷ Jf. bl.a. brev fra Rogaland fylkeskommune 27.04.2017, samt brev av 28.12.2016, 10.05.2017 og 27.02.2019 fra Fylkesmannen i Rogaland.

Det kan heller ikke stilles noe generelt krav om områderegulering, selv om arealbruken i området er sammensatt. Det er riktig at en områdevis avklaring kunne gitt bedre premisser for en helhetlig plan, men også i dette valget står planmyndigheten nokså fritt. Det avgjørende for vår behandling er som tidligere nevnt om saksbehandlingskravene i lovens kapittel 12, jf. kapittel 4, er fulgt. Der det er gjort saksbehandlingsfeil, blir spørsmålet i første rekke om feilen kan ha virket bestemmende for resultatet, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41.

Planoppstart for 1860 og 2019016 ble varslet henholdsvis 08.06.2018 og 29.11.2019. Vi kan ikke se at det er mangler ved varslingen. Det er ikke tvil om at det er naboer til «*planområdet*» som har særskilt krav på eget varsel, jf. plan- og bygningsloven § 12-8. Dette er ikke nødvendigvis den samme personkretsen som naboene til grunneiendommen der planleggingen foregår. Ordvalget i loven er bevisst.⁸ Varslingen av andre innbyggere og/eller interessenter er ivaretatt ved alminnelig kunngjøring. Det er altså ikke gjort feil på dette punktet.

Videre har klagerne stilt spørsmål ved selve planprosessen, konsekvensutredningen (KU) og planprogrammet. Fylkesmannen presiserer at det er plan 1860 som utløser krav om KU, i og med at detaljreguleringen medfører nye byggeområder på over 15 daa.⁹ Detaljreguleringen for Loen er ikke vurdert å utløse behandlingen etter KU-forskriften, tatt i betraktning det avsatte byggeområdet i kommuneplanens arealdel. At bebyggelsen nå gis høyere boligtetthet og utnyttelse enn det kommuneplanen legger opp til, utløser ikke krav om konsekvensutredning i seg selv. Planene er likevel tett knyttet til hverandre, og mulige feil ved KU for plan 1860 må også sies å ha påvirket plan 2019016.

Hva gjelder plan 1860 er det særlig tomtevalget, alternativvurderingen og den angivelig lite transparente avgjørelsesprosessen for barneskolen, som kritiseres av klagerne. Vi ser slik på dette:

Etter plan- og bygningsloven § 4-1 skal det utarbeides planprogram for detaljreguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Nærmere bestemmelser om planprogram er gitt i KU-forskriften kapittel 4, jf. særlig § 14. Planprogrammet skal ifølge bestemmelsen inneholde en beskrivelse av:

- *planen eller tiltaket, det berørte området og de problemstillingene som i den konkrete saken anses viktige for miljø og samfunn*
- *forholdene som etter kapittel 5 [innhold i KU] skal utredes, og hvilke metoder som er tenkt benyttet for å skaffe nødvendige kunnskap*
- *relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen*
- *plan- eller søknadsprosessen, med frister i prosessen, deltakere og plan for medvirkning fra særlig berørte grupper og andre.*

Fylkesmannen viser til kommunens sammenstilling av sakshistorikken i saksutredningen 22.06.2020, sak 37/20, pkt. 1.1. Det fremkommer her at ni forskjellige tomtealternativer ble behandlet av formannskapet i forprosjekt 28.11.2016, hvorpå prinsippsak om tomtevalg ble fremmet for kommunestyret 22.05.2017 i sak 22/17. Lokaliseringen ved BMX-banen ble enstemmig valgt, før kommunen varslet planoppstart 08.06.2018.

Klagerne må gis rett i at framgangsmåten ovenfor ikke er den beste for å sikre medvirkning i den tidlige planfasen.

⁸ Se bla. Reguleringsplanveileder fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020), s. 48.

⁹ KU-forskriften § 6 b, jf. vedlegg I nr. 25.

Plan- og bygningsloven § 12-9 andre ledd forutsetter høring og offentlig ettersyn av forslag til planprogram. Mens høringen sikrer medvirkning fra sektormyndighetene, er målet med offentlig ettersyn å nå ut til folk flest. Skal det offentlige ettersynet ha hensikt, må innbyggerne gis reell mulighet til å komme med innspill til utredningsprogrammet, før viktige beslutninger tas. Det følger like fullt av rettspraksis at det er adgang til en viss kartlegging og siling av alternativer forut for planprosessen, og at det er de gjenstående relevante og realistiske alternativene som er gjenstand for videre utredning.¹⁰

Slik kommunestyrevedtaket 22.05.2017 er presentert i planprogrammet, er det forståelig at lokaliseringen kunne virke «låst», slik klagerne har uttrykt det. Av programmet som ble lagt ut til ettersyn fremgikk det like fullt at andre alternativer var vurdert (pkt. 4). Begrunnelsen for valget ble fremstilt i eget notat og publisert på kommunens nettsider, sammen med høringen av programmet. Det ble også holdt informasjonsmøte ved planoppstart. Etter dette konkluderer vi med at kommunen har gitt både partene, og andre interessenter, tilfredsstillende muligheter for medvirkning, herunder selv å fremme forslag om alternative lokaliteter.

Når det gjelder de konkrete forslagene som nevnes i klageomgangen, viser vi til kommunens vurderinger i sak 37/20 punkt 4.1.3, som vi ikke har merknader til. Det er ikke fremkommet klare holdepunkter for at de foreslåtte plasseringene ville blitt utredet, dersom de hadde blitt framsatt på et tidligere tidspunkt, noe klagerne stod fritt til å foreslå. Det er ellers grunn til å understreke at det offentlig ettersyn skal ivareta, er retten til medvirkning og innspill, jf. plan- og bygningsloven § 12-8. Det er planmyndigheten som fastsetter planprogrammet. Grunneiere, naboer eller andre interessenter har ikke krav på at bestemte alternativer utredes, dersom planmyndigheten ikke anser forslagene som realistiske og/eller relevante.

Virkningene for naturmangfold, friluftsliv og rekreasjon mv., er belyst i planbeskrivelsen med konsekvensutredning. I likhet med klagerne stiller vi spørsmål ved fagligheten bak konklusjonene om «*liten positiv konsekvens*» for både naturmiljø (pkt. 2) og landskap (pkt. 1). En offentlig utbygging av det omfanget det her er tale om, kan sjelden karakteriseres som positiv for landskaps- og naturverdier sammenlignet med 0-alternativet – dvs. det å *ikke* gjennomføre tiltaket – som er den situasjonen inngrepet skal vurderes mot¹¹. Konklusjonene kan etter vårt syn fremstå som ubalanserte. Det fremgår ikke av konsekvensutredningen eller planprogrammet hvilken metodikk som er benyttet, jf. KU-forskriften §§ 14 og 17.

Et viktig hensyn bak konsekvensutredninger er nettopp å synliggjøre planens virkninger, sammenlignet med en framskrivning av dagens situasjon. Klagernes innvendinger mot verdisettingen er ikke kommentert nærmere av kommunen ved klagebehandlingen, utover å konstatere at det ikke foreligger innsigelser. Tilnærmingen er hverken heldig eller treffende, jf. ovenfor om dette.

Selv om konsekvensutredningen må sies å være mangelfull i begrunnelsen og verdisettingen, bygger den etter det vi kan se på forsvarlige og oppdaterte kilder. Det vises til bl.a. til DN-kartlegging av naturtype Kleppeloen (2014), registreringer i Artsdatabanken, barnetråkk og betydningen av Kleppeloen som friluftsområde. Tiltakene berører heller ikke lokalitet Kleppeloen, slik denne er kartlagt og avgrenset i naturbase (note 6). Vi ser at det er rom for faglig tvil og uenighet om de

¹⁰ Rt. 2009 s. 661, avsn. 66-67.

¹¹ Jf. MDIR; *Konsekvensutredninger, anerkjent metodikk*, med henvisning til SWV håndbok V712; Konsekvensanalyser.

konklusjonene som trekkes i konsekvensutredningen. Samtidig må kommunestyret også tilstås et visst spillerom i sin endelige avveining og avgjørelse.

Selv om kommunen har brukt de tilgjengelige kildene i sin konsekvensutredning, er betydningen av funn og mulige konsekvenser for disse (pkt. 7.2), bare kort omtalt. De nyere registreringene i Artskart for naturtypelokalitet Kleppeloen er ikke behandlet. Det er vist til sitkagran og gran som med fordel kan felles (pkt. 8.4 nr. 2), men denne lokaliteten ligger utenfor planområdet.

Selve byggetomten for skolen er ikke særlig behandlet, med unntak av eldre registreringer av praktkrinslav. Tomten omtales som blokkrik beitemark uten nærmere beskrivelse eller vurdering. Ut fra opplysningene i konsekvensutredningen kan arealet har verdi som naturtypen naturbeitemark, men dette er ikke problematisert eller kvittert ut i utredningen. Selv om det ikke er registreringer på selve tomten, kan denne fortsatt ha verdi for naturmangfoldet, bl.a. som hekkeområde for truede fuglearter. En kontroll mot Artskart viser rødlistede arter i lokalitet Kleppelunden, og omfatter også arter tilknyttet åpent kulturlandskap.¹² Konsekvensutredningen gir ikke grunnlag for å konkludere på dette punktet. Det er derimot lite sannsynlig at utbyggingen vil føre til økt økologisk mangfold på tomten, slik målsettingen uttrykkes i utredningen (s. 25).

Samlet sett er konsekvensutredningen mangelfull på flere punkt, hva gjelder naturmangfold og landskap. Det er også tvil om kommunen har brukt kildene det vises til særlig aktivt. Det er ikke vist til andre rapporter eller utredninger der forholdene ovenfor er vurdert. Konsekvensutredningen er ufullstendig, og dette er en saksbehandlingsfeil, jf. pbl. § 4-2 med forskrift, § 12-9 og forvaltningsloven § 17. Forholdet er også problematisert og stilt spørsmål ved i klagene, jf. særlig klagen fra Grøttå/Grøttå Ree mfl., og klagen fra Maren Storhaug Fosse mfl., men er ikke kommentert ytterligere av kommunen i klageomgangen.

I lys av de ubalanserte konklusjonene er vi også i tvil om utredningen er utarbeidet med tilstrekkelig fagkunnskap, jf. KU-forskriften § 17 og § 5, og med tilstrekkelig avstand og objektivitet mellom forslagsstiller og ansvarlig myndighet, slik forskriften krever. Vi understreker at det ikke er noe til hinder for at kommunen er både forslagstiller og planfaglig konsulent, og samtidig ansvarlig myndighet i plansaken. Dersom det ikke mulig å holde rollene administrativt adskilt, gjelder objektivitetskravet like fullt. Det er derfor viktig at kommunen har gode rutiner for å behandle slike saker.

Vi kan ikke utelukke at feil ved konsekvensutredningen i plan 1860, kan ha påvirket innholdet i begge planvedtakene, jf. forvaltningsloven § 41. Klagernes innvendinger mot utredningen er heller ikke reparert, imøtegått eller nærmere forklart i kommunens klagevurdering. At manglene kan ha påvirket vedtakene, er likevel ikke tilstrekkelig for å konstatere ugyldighet, jf. bl.a. SOM-2018-4232. Det må gjøres en interesseavveining der relevante momenter er typen feil, omfanget av feilen, om omgjøring eller oppheving er til gunst eller skade, hvor lang tid som har gått, partens – i dette tilfellet kommunens – innrettelse, og om de er å bebreide for feilen.

Fylkesmannen legger vekt på at det er sterke allmenne landskaps- og friluftinteresser i området, noe klagene, og engasjementet i saken ellers, illustrerer. Følgene av feilen er at det ikke er tilstrekkelig vist hvilke momenter som er vektlagt i avgjørelsen om at tomten er egnet. Avveiningene, faktagrunnlaget og hvilke konsekvenser utbyggingen har, er heller ikke blitt synliggjort for publikum. En mer fullstendig utredning kunne ha bidratt til å avdramatisere virkningene for det bestående miljøet, og vært mer transparent og konfliktdepende.

¹² Åkerrike (CR), vipe (EN), sanglerke (VU) og storspove (VU).

Det er også klart at kommunen må bebreides for det ufullstendige utredningsarbeidet. Selv om kommunen gjør rett i å nevne at også berørte sektormyndigheter har medvirkningsplikt, jf. pbl. § 3-2, er denne plikten side- og underordnet planmyndighetens ansvar.

På den andre siden er det ikke kommet fram opplysninger som klart tilsier at tomtealternativet ved Kleppeloen er uegnet som skoletomt, eller at belastningen - hverken for enkeltarter eller det samlede økosystemet ved Kleppeloen - er uakseptabel.

Feilen som er begått består i at kunnskapsgrunnlaget og kildene som kommunen opplyser å ha brukt, med tilhørende vurderinger, ikke er belyst. Konklusjonene er heller ikke tilstrekkelig underbygget. Etter en samlet vurdering har vi derfor kommet til at det må stilles krav om ytterligere undersøkelser. Dette gjelder i første rekke byggetomten, betydningen av arealet og eventuelle virkninger for naturmiljø. Blant må det avdekkes om planområdet kan være hekkeområde for truede arter, men også foretas en grundigere vurdering av landskapsvirkningene av tiltaket, og betydningen av bebyggelsen for Kleppeloen som friluft- og rekreasjonsområde.

Vi understreker at planmyndigheten selv må ta endelig stilling til utredningsbehovet. Slik saken står, kan det være hensiktsmessig av kommunen å bruke uavhengige konsulenter til å utarbeide tilleggsutredningen.

Dersom utredning(e) ikke underbygger de konklusjonene kommunen allerede har kommet til, legger vi til grunn at kommunen innretter og justerer plandokumentene, herunder gjør nødvendige tilpasninger, så langt det kreves. Dersom det er tale om å gjøre vesentlige endringer, eller å velge alternativer der berørte interesser ikke har hatt rimelig foranledning til å uttale seg, må de delene av planen som ønskes endret eller opphevet, tas opp til ny behandling.

Klagene som gjelder konsekvensutredningens innhold og konklusjoner, er tatt til følge. Vi har lagt vekt på det ved usikker kunnskap gjelder et føre-var-prinsipp, jf. naturmangfoldloven § 9. Vi har også lagt vekt på at innbyggernes rett til kunnskap om naturmiljøet, og om virkningene av planlagte inngrep i naturen, har særskilt vern i Grunnloven, jf. Grl. § 112.

Øvrige forhold

Om manglende samordning med plan 1770 poengterer vi at denne planen ikke er påklaget hit, og således ikke gjenstand for behandling. Som tidligere nevnt er det imidlertid ikke noe generelt krav om områderegulering, hverken i loven, eller for det konkrete området ved Kleppeloen. Kommunen velger da selv hvorvidt planarbeidene skal samordnes, men har ikke benyttet denne myndigheten. Manglende samordning med plan 1770 er ikke en rettslig feil. Den tidsmessige framdriften i planarbeidet for de nærværende reguleringsplanene, gir ikke grunnlag for kommentarer herfra.

Av de mer konkrete klagegrunnene mot plan 2019016, om dimensjonering av rensesepark/fodrøymagasin og nærvirkninger for naboeiendommene, viser vi til kommunens vurderinger, som vi i hovedsak tiltrer. Til overvannshåndtering er det benyttet eksternt foretak, Prosjekt AS. Foretaket har sentral godkjenning for bl.a. prosjektering av veg-, utearealer og landskapsutforming, og for prosjektering av vannforsynings- og avløpsanlegg, begge for tiltaksklasse 2. Vi ser ikke at det er grunnlag for å trekke foretakets eller kommunens konklusjoner i tvil på dette punktet.

Til byggehøydene har kommunen kommentert at det ikke er ønskelig å senke bygningsmassen i terrenget, fordi dette ville medføre masseoverskudd med behov for deponering, og mulig grunnlag for innsigelse.¹³ Videre anses sol- og utsiktsvirkninger som forsvarlig utredet, jf. planbeskrivelsen for plan 1860 pkt. 7.4 m/sol- og skyggediagrammer. Fylkesmannen ser at den nye bebyggelsen kan oppleves dominerende sammenlignet med dagens situasjon, men fastholder i likhet med kommunen at også nærmeste nabo beholder tilfredsstillende kvaliteter.

Oppsummering

Fylkesmannen har vurdert sakens faktiske og rettslige sider. Etter vårt syn foreligger det mangler ved utarbeidelsen av konsekvensutredningen (plan 1860), ved at metodikken og grunnlaget for verdisetting av konsekvenser ikke tydelig fremgår. Videre er det gjort saksbehandlingsfeil ved konsekvensutredningen og saksopplysningen for øvrig, jf. forvaltningsloven § 17.

Det er uklart om det er faglig grunnlag for konklusjonene og verdisettingen i konsekvensutredningen, og om utredningen er utarbeidet med tilstrekkelig objektivitet og avstand til forslagsstillerens interesser, jf. KU-forskriften § 5. Fylkesmannen har på denne bakgrunnen kommet til at planvedtakene for plan 1860 og plan 2019016, som er tett knyttet til hverandre, er ugyldige og må oppheves.

Klagene har ført frem.

Vi gjør oppmerksom på retten partene har til å få dekning for vesentlige sakskostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, jf. fvl. § 36. Eventuelle krav om sakskostnader må settes fram innen tre uker fra dette brevet ble mottatt. Kravet skal stiles til Fylkesmannen i Vestland. Utgiftene bør være dokumenterte. Utgifter til partenes eget arbeid med klagen dekkes normalt ikke.

Vedtaket på side 1 i dette brevet er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Gunnar O. Hæreid
ass. fylkesmann

Anne Kjersti Sande
fung. seksjonsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

ROGALAND FYLKESKOMMUNE	Postboks 130 Sentrum	4001	STAVANGER
KLEPP KOMMUNE	Postboks 25	4358	KLEPPE
Fylkesmannen i Rogaland	Postboks 59	4001	STAVANGER

¹³ Jf. Regionalplan for massehåndtering på Jæren 2018-2040, pkt. 1.2.

Mottakerliste:

Marie Storhaug	Myrvegen 30	4350	KLEPPE
Astrid Grøttå Ree	Kleppelundvegen 164	4351	Kleppe
Tron Ree	Orrevegen 2	4352	KLEPPE
Helge Hundeide	Kleppevarden 94	4350	KLEPPE
Inger Grøttå	Orrevegen 2	4352	KLEPPE
Maren Storhaug Fosse	Sofie Steinnes'veg 39	4352	Kleppe