



Fylkesmannen i Nordland

Saksbehandler, innvalgstelefon og e-post:
Lill Hildonen, 75531628
lhi@fmno.no

Vår dato
25.08.2011
Deres dato
29.06.2011

Vår referanse
2009/298
Deres referanse
2010/3724

Vår arkivkode
421.4

Vega kommune
Gladstad
8980 Vega

VEGA KOMMUNE		
ÅR	SAKSNR	DIKKNR
	1	—
DATO	29/8-11	
K KODE		
SAKSBEH	ARKIV	
	/	

Klagebehandling - Planvedtak - Reguleringsplan for Nes - Kirkøy, Vega kommune – Stadfesting av kommunens vedtak

Vi viser til kommunens oversendelse av 29.06.2011.

Fylkesmannen stadfester Vega kommunes vedtakelse av reguleringsplan for Nes – Kirkøy. Fylkesmannen finner at kommunens saksbehandling er i tråd med de saksbehandlingsregler som plan- og bygningsloven og forvaltningsloven oppstiller for vedtakelse av reguleringsplaner.

Bakgrunn for klagen:

I møte den 03.06.2010 i sak 19/10 vedtok kommunestyret ovennevnte reguleringsplan med hjemmel i plan- og bygningslov 1985 § 27-2 nr 1.

Bakgrunnen for planarbeidet er det utbyggingspresset som vil oppstå som følge av Vegaøyenes status som verdensarvområde. Planen omfatter stedene Nes og Kirkøy og har til hensikt å legge til rette for lokal næringsutvikling og turisme samtidig som natur- og kulturverdier skal ivaretas.

Innbyggerne er tidlig involvert til medvirkning og dialog om arealbruken, både i forbindelse med kommuneplanarbeidet (2006) og gjennom stedsutviklingsprosjektet for Nes – Holand – Kirkøy - Gardsøya (oppstart 27.09.2007), som reguleringsplanarbeidet er koordinert opp mot. Endelig plan avklarer med bindene virkning arealbruken til formålene næring og kultur, bolig, fritidsbolig, offentlig trafikkområder, landbruk og friluftsområder.

I brev av 09.08.2010 er vedtaket påklaget av advokat Stein Aage Sørvig på vegne av Henry Johansen og Rolf Johansen, som eiere av eiendommene 34/25, 74 og 85 og Geir K. Ronland, Sissel Didirksen, Hans A. Ronland, Beate Johannesen, Astrid N. Grydeland og Aslaug Malvik, som eiere av 34/26 og 65.

I klagen anføres følgende:

1. Generelt at reguleringsplanen tar lite hensyn til etablert virksomhet på Kirkøya og varsler erstatningskrav som følge av at areal og bygninger ikke lenger kan brukes som de tradisjonelt er brukt.
2. Reiser spørsmål om hvordan framtidig arealbruk skal vurderes og mener det ikke er å avveie private interesser opp mot fellesskapets interesser som kommunen har lagt til grunn. Etablering av f. eks parkeringsplass kan være til betydelig fordel for privat grunneier, og at politikerne må gjøre avveining om inngrepet "tvillaust er meir til gagn enn skade", jr. oreigningslova § 2 siste ledd.
3. Det reguleres for to anløpssteder for passasjerbåter, noe som synes unødvendig for et lite sted og ikke særskilt vurdert. Arealene burde vært disponert til formål som næringsfiske og turisme.
4. Viser til regulerte offentlige gangveier der det i dag er private. Mener det er unødvendig å etablere offentlig vei for ferdsel til fots ut til Dragan, T5. For øvrig er det tidligere avgitt grunn til offentlig veiformål så tålegrensen for eiendommen gnr 34 bnr 25 er nådd.
5. Regulert torg (T8) vil hindre atkomst til sjøen og hindre bruk av bygning de er bygd for og kan derfor ikke aksepteres.
6. Vedtaket er ugyldig grunnet ordførerens inhabilitet etter forvaltningsloven. Ordførerens kone har hjemmel til gnr 34 bnr 218, og vil oppnå betydelig fordel av at det etableres offentlig parkeringsplass og vei som gir atkomst til eiendommen. Ordføreren påstås å ha deltatt i utredningen av og vedtaket av reguleringsplanen som da må anses ugyldig.

Klagen ble undergitt forberedende klagebehandling i kommunestyret i møte den 23.06.2011 som sak 23/11 som ikke fant grunn til å ta klagen til følge, og saken ble sendt til Fylkesmannen for klagebehandling.

Fylkesmannen mottok 13.07.2011 brev fra hjemmelshaver til eiendommen 34/167 beliggende innenfor delområdet A6, som ønsker å tilføye kommentarer om arealbruken langs strandsonen langs Kirkøyleia.

Han mener dette området bør bevares i sin nåværende form, og ikke utbygges med utleiebrygger. Det vises til Fylkesmannens uttalelse om området som hekk- og rasteområde også for truede arter og at strandsonen langs leia bør holdes fri for bebyggelse. Veien ut mot Dragan med sitt rike planteliv fungerer som en turvei for besøkende og innbyggere, og er også greit kjørbar som den er, og mener den ikke bør oppgraderes. Han ønsker ikke å begrense muligheten for fiskernes og grunneiernes rettigheter til å bygge tørkesjå, fiskegjel og lignende.

Fylkesmannens lovforståelse, vurdering og forståelse av faktum i saken:

Fylkesmannens avgjørelse bygger på de opplysninger som er framkommet i det skriftlige materialet som er oversendt fra kommunen, så vel kommunens egne opplysninger som de opplysninger klager har framlagt.

Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Vi skal vurdere de synspunkter som klageren legger fram, og vi kan også ta opp forhold som ikke er berørt i klagen. Vi skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningslovens § 34 annet ledd.

Reguleringsplanen er utformet og lagt ut til offentlig ettersyn før ny planlov trådte i kraft 01.07.2009, og kan etter pbl § 34-2, 10. ledd behandles etter plan- og bygningsloven av 1985 (pbl 1985).

Fylkesmannen bemerker:

I følge pbl 1985 § 27-3, 2. ledd kan kommunestyrets vedtak om reguleringsplan påklages, jf. samme lovs § 15. Miljøverndepartementet har delegert myndigheten til å behandle slike klager til Fylkesmannen.

Klagen gjelder både saksbehandlingen og planens innhold.

Saksbehandlingen

Inhabilitet

I klagen anføres at ordføreren, som er inhabil ved at hans kone er hjemmelshaver innenfor planområdet, ikke har avstått fra deltakelse ved behandling og beslutning i saken, som fvl § 6, 1. ledd foreskriver.

Habilitetsspørsmålet kom opp etter at planutvalget v/Formannskapet hadde fattet vedtak om offentlig ettersyn den 17.12.2008 i sak 165/08. I medhold av fvl § 8 avgjorde Formannskapet i møte den 29.01.2009 som sak 12/09, at to av dets medlemmer, deriblant ordføreren, var inhabile etter fvl § 6, 1. ledd og saken ble behandlet på nytt slik at det ble fattet nytt vedtak om offentlig ettersyn.

Siden inhabilitet er konstatert etter bestemmelsens første ledd, finner ikke Fylkesmannen det nødvendig å drøfte påstanden om at hun får en betydelig fordel av at det anlegges offentlig parkering og vei ved tomte.

Av møteprotokoller Fylkesmannen har fått tilsendt fremgår at ordføreren har deltatt ved Formannskapets vedtak om 2. gangs offentlig ettersyn den 15.12.2009 og ved vedtakelse av reguleringsplanen i Kommunestyret den 03.06.2010. Siden habilitetsspørsmålet kom opp allerede før beslutning om første gangs offentlig ettersyn, burde ordføreren ha vært konsekvent med hensyn til å avstå fra behandling av saken. Ordføreren burde også avstått fra å delta på befarings i saken, som det opplyses om i saksfremlegget for kommunens klagebehandling.

Spørsmålet blir da om habilitetsmangelen er avhjulpet ved senere behandlinger av saken.

Lokalisering og utforming av offentlige trafikkområder har vært helt sentrale deler av planarbeidet. Dette emnet har særlig vært gjort til gjenstand for innbyggermedvirkning i forkant og under utarbeidelse av planforslaget. Interessesmotsetningene som klagen bygger på har tidlig vært synliggjort og avveid.

Når det gjelder parkeringsplassen på Kirkøy (T6), løses den ved en utvidelse av eksisterende parkeringsplass og denne løsning har vært gjeldende siden beslutning om offentlig ettersyn den 29.01.2009. Det må drøftes hvilken betydning det skal få at man underveis og i prosessen har foretatt nærmere justering av parkeringsplassens omfang og plassering, og at ordføreren ved en anledning har deltatt ved befaring.

Fylkesmannen anser at justeringen i forhold til opprinnelig planforslag er av liten betydning for noen av partene og det reviderte forslaget har dessuten vært lagt ut på nytt offentlig ettersyn. I saksfremlegget for klagesaken er det gjort rede for bakgrunnen for planjusteringen og dessuten ordføreres deltakelse på befaringen. Dette har ledet fram til opprettholdelse av planvedtaket. Fylkesmannen heller til at kommunen med dette må sies å ha reparert de habilitetsmangler som er påpekt.

Man kan vanskelig se at en fornyet behandling skal kunne føre til endring av planforslag eller endelig planvedtak.

Uansett følger det av forvaltningsloven § 41 at vedtaket likevel er gyldig dersom det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Krav til begrunnelse av reguleringsvedtak

Kommunen presiserer at det ikke er tatt stilling til ekspropriasjon og gjennomføring av reguleringsplanen, men at planvedtaket er fattet i tråd med plan- og bygningslovens regler etter forutgående planprosess som skal sikre at ulike interesser blir belyst og avveid i en åpen prosess.

Det ligger innenfor kommunens frie skjønn å avveie og prioritere interessene, såfremt avveiningene og beslutningene er saklig begrunnet ut i fra reguleringsmessige hensyn. I lovens formålsbestemmelse pbl 1985 § 2, 2. ledd sies det at planleggingen skal legge til rette for at arealbruken blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.

Reelt er vurderingen for planvedtak den samme som oreigningslovens krav om ”tvillaust meir til gagn enn skade”, som ikke innebærer annet enn alminnelig overvekt av nytteeffekt i forhold til skade.

Konklusjon

Fylkesmannen finner etter dette at kommunens saksbehandling er i tråd med de saksbehandlingsregler som plan- og bygningsloven og forvaltningsloven oppstiller for vedtakelse av reguleringsplaner.

Fylkesmannen finner at det foreligger saksbehandlingsfeil underveis i planprosessen, men som anses avhjulpet ved klagebehandlingen. Uansett følger det av forvaltningsloven § 41 at vedtaket likevel er gyldig dersom det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Planens innhold

Plan- og bygningsloven pbl 1985 § 31 nr. 1 fastsetter at planen blir bindende for framtidig arealbruk, hvilket innebærer at lovlig etablert bruk av eiendommene kan bestå.

Når det gjelder reguleringsvedtakets innhold og klagerens synspunkter på dette skal det først bemerkes at kommunestyret selv, i henhold til plan- og bygningsloven 1985 § 9-1, har ledelsen av den kommunale planleggingen. Kommunestyret tar standpunkt til arealdisponeringen innen kommunen, og må ved utøvelse av denne myndigheten ha et forholdsvis vidt rom for valg av løsninger.

Generelt må det sies at ingen er beskyttet mot at områder reguleres eller omreguleres. En regulering kan da lett føre til at private interesser må vike til fordel for allmenne eller offentlige interesser.

Etter hva vi kan se har klagerens argumenter vært kjent for og vurdert av det faste utvalg for plansaker og kommunestyret.

Forholdet til natur-, friluftsverdier og kulturverdier har vært vurdert i planprosessen. Planen regulerer Husøya, Hildholmen og flere mindre holmer til friluftsområde og imøtekommer også Miljøvernaveidningens krav om at områdene ved Kirkøyleira holdes ubebygde. Bebyggelse langs strandsonen reguleres til bevaring med strenge rammer for ny bebyggelse.

Merknadene i planprosessen har særlig omhandlet regulering av offentlige trafikkområder som torg, veier og parkeringsplass. Innpassing av offentlig infrastruktur i området har vært planarbeidets kjerne og disse forhold har vært tydelig framme i planprosessen. Løsningene er som Fylkesmannen ser det saklig og arealdisponeringsmessig godt begrunnet. Veier som skal brukes av allmennheten skal reguleres som offentlig trafikkområde.

Fylkesmannen vil bemerke at kommunen ved rekkefølgebestemmelse kunne ha sikret samtidighet i etablering av nye virksomheter som genererer trafikk og etablering av offentlig parkeringsplasser. For øvrig bes kommunen om å påse at grunneiere og festere er orientert om adgangen til å kreve innløsning etter pbl 1985 § 42.

Når det gjelder areal regulert til offentlig kai opplyser kommunen at det bare er satt av ett område på Kirkøy, T9.

Til avsetning av areal til torg, T8 og offentlig gangvei viser kommunen til følgende vurdering: *"Begge løsningene er opprettholdt i det nye forslaget. Torget er ikke ment som noe annet en et offentlig tilgjengelig område som skal holdes fritt for bebyggelse; eventuelt bortsett fra noen mindre paviljongbygninger (for eksempel offentlig toalett). Den offentlige gangveien utover Dragan skal sikre allmennheten tilgjengelighet til friluftsområde S4."*

Konklusjon

Av ovenstående følger at kommunen har gjort en avveining mellom de forskjellige interesser som er representert i området - en avveining som førte til det reguleringsvedtak som ble fattet.

Etter en samlet vurdering på bakgrunn av ovenstående finner en ikke grunnlag for å sette til side det skjønne kommunestyret har utøvd i forbindelse med reguleringsvedtaket.

Vedtak:

Fylkesmannen stadfester kommunens vedtak av 03.06.2011 i sak 19/10, jf. klagebehandling 23.06.2011 i sak 23/11.

Vedtaket er fattet med hjemmel i plan- og bygningsloven 1985 § 27-3, 3. ledd, jf. rundskriv T-8/86 fra Miljøverndepartementet, jf. forvaltningsloven § 34 tredje ledd.

Avgjørelsen kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28.

Sakens parter er underrettet ved kopi av dette brev.

Med hilsen



Tor Sande (e.f.)
kontorsjef



Lill Hildonen
rådgiver

Kopi til:

Advokatene Hustad og Sørvig AS Postboks 500 7801 NAMSOS
Kåre Steinbru, 8980 Vega