



ADVOKATFIRMAET NOVA DA
Postboks 1807 Vika
0123 OSLO
Att. advokat Fabian Skaane

Saksbehandler, innvalgstelefon
Jorunn Fosse Fidjestøl, 5764 3156

Oppheving av vedtak - områdeplan for Stedjevegen sør, Sogndal kommune

Vi viser til vårt vedtak 08.03.2018 der vi stadfestet Sogndal kommunes vedtak av 14.09.2017, sak 43/17, der områdeplanen for Stedjevegen sør ble godkjent.

Vedtaket ble klaget inn for Sivilombudsmannen, og etter å ha sett på saken fant Sivilombudsmannen grunn til å gjøre undersøkelser. Fylkesmannen ble i brev 11.01.2019 bedt om å svare på spørsmål fra Sivilombudsmannen, og sendte svar 15.02.2019.

Sivilombudsmannen avga uttalelse 30.08.2019, se vedlegg 1, og ba Fylkesmannen om å vurdere saken på nytt.

Vedtak

Fylkesmannen har kommet til at vedtaket om områdeplan for Stedjevegen sør er ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 bokstav c. Vi omgjør vedtaket vårt 08.03.2018, ref.: 2017/4204, og vi opphever vedtaket fra Sogndal kommune 14.09.2017, sak 43/17, der områdeplanen for Stedjevegen sør ble godkjent. Saken sendes tilbake for ny behandling i kommunen.

Bakgrunn for saken

Vi viser til vårt tidligere vedtak, som vi regner med er kjent for partene, og til Sivilombudsmannens uttalelse, som er vedlagt. Klagen dreier seg i hovedsak om følgende planbestemmelser som ble vedtatt som del av områdeplanen:

«Ny føresegn som punkt 3. for felt B/F2 og B/F/K2-3:

Ved gjennomføring av nye større tiltak kan det ikke lenger drivast bensinstasjonsanlegg og/eller tilhørende funksjonar innanfor feltet. Fram til då er det høve til vidare drift av eksisterande bensinstasjonsanlegg inkludert renovasjon og vedlikehald.

b. Nytt rekkjefylgjekrav som punkt 4. for felt B/F2 og B/F/K2-3:

Før det vert gjeve rivingsløyve for bensinstasjon i B/F/K2 skal det vera regulert og opparbeid tomt for drivstoffstasjon annan stad i tettstaden Sogndal.»



Fylkesmannen stadfestet vedtaket, men presiserte i vedtaket at bare den første bestemmelsens første setning har en rettslig bindende virkning. Det ble presisert at den første bestemmelsens andre setning og den andre bestemmelsen ikke får rettslig bindende virkning, og ikke vil gjelde foran plan- og bygningslovens bestemmelser om gjennomføring av plan.

Fylkesmannen viste til at den første bestemmelsens første setning presiserer nærmere arealbruken i områdene B/F2 og B/F/K2 og 3, ved at bruk av arealet til bensinstasjon må vike for annen ønsket utbygging og videreutvikling av arealet som kommunen ønsker:

«Ved gjennomføring av nye større tiltak kan det ikke lenger drivast bensinstasjonsanlegg og/eller tilhørende funksjoner innanfor feltet. Fram til då er det høve til vidare drift av eksisterande bensinstasjonsanlegg inkludert renovasjon og vedlikehald.»

Vi vurderte det slik at bestemmelsens første setning, som angir en prioritering og presisering av den ønskete arealbruken i det aktuelle området, kunne hjemles i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 1 og/eller 2.

Videre viste vi til plan- og bygningsloven § 12-4 som fastslår at en reguleringsplan fastsetter den framtidige arealbruken, og er bindende for nye eller utvidelse av eksisterende tiltak. Vi sa at allerede lovlig etablert virksomhet således kan fortsette selv om den i utgangspunktet er i strid med den nye planen og med denne bestemmelsen. Bestemmelsens første setning vil således bare få bindende virkning for en eventuell utvidelse av bensinstasjonsvirksomheten.

Fylkesmannen kom til at bestemmelsens andre setning ikke kan få noen selvstendig betydning utover det som allerede følger av plan- og bygningslovens regler om gjennomføring.

Sivilombudsmannen sa følgende om bestemmelsen:

«Reguleringsbestemmelsen pkt. 3 er uklar. Leses den isolert, er det naturlig å forstå innholdet slik at det ikke lenger vil være lovlig å drive bensinstasjon innanfor feltet når det gjennomføres nye større tiltak innanfor feltet. Det er vidare uklart hva som menes med «nye større tiltak», og om det menes nye større tiltak i området eller i tilknytning til bensinstasjonen. Det er også naturlig å lese setningen i sammenheng med andre setning, som presiserer at fram til gjennomføring av nye større tiltak vil en kunne drive den eksisterande bensinstasjonen. Bestemmelsen synes derfor etter sin ordlyd å regulere igangværende virksomhet, ved at den regulerer når den nåværende driften må opphøre. En slik bestemmelse vil være i strid med pbl. § 12-4 fordi den griper inn i igangværende virksomhet.»

Fylkesmannen legger i svaret hit til grunn at bestemmelsen må leses på bakgrunn av planbeskrivelsen. I Kommunal- og moderniseringsdepartementets reguleringsplanveileder er det i punkt 6.2 lagt til grunn at planbeskrivelsen er et viktig grunnlag for å tolke hvordan plankart og bestemmelser skal forstås, men at bestemmelsene skal være så tydelig at planen kan forstås uten å ta planbeskrivelsen til hjelp.

Selv om Fylkesmannen i sitt vedtak og i svaret hit har gitt uttrykk for en riktig rettslig forståelse av rettsvirkningen av en reguleringsplan, er det etter ombudsmannens syn tvilsomt om bestemmelsen slik den er formulert, har hjemmel i pbl. § 12-7, og om den er i tråd med pbl. § 12-4 første ledd. Ombudsmannen finner på denne bakgrunn at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken og ber derfor Fylkesmannen vurdere på nytt om bestemmelsen har hjemmel i lov, om den er gyldig og i så fall hvilke konsekvenser dette har for planens gyldighet.»



Den andre bestemmelsen ble utformet som et rekkefølgekrav:

«Før det vert gjeve rivingsløyve for bensinstasjon i B/F/K2 skal det vera regulert og opparbeidd tomt for drivstoffstasjon annan stad i tettstaden Sogndal.»

Fylkesmannen kom til følgende konklusjon:

«Selv om bestemmelsen i prinsippet er utformet som et rekkefølgekrav etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10, kan vi på bakgrunn av det ovennevnte ikke se at § 12-7 åpner for å gi bestemmelsen, fordi den kan motvirke reguleringen og innskrenker kommunens myndighet til gjennomføring av planen.»

Vi legger til grunn at bestemmelser som mangler lovhjemmel, ikke vil være bindende, men ha vekt som retningslinjer. Innholdet i bestemmelsene kan således ikke gjøre planen ugyldig. Vi har konkludert med at bestemmelsene kan bli stående som de er, men at de ikke kan håndheves som rettslig bindende.»

Om bestemmelsen sa Sivilombudsmannen følgende:

«Det er imidlertid uheldig at en retningslinje er formulert som et rettslig bindende krav. Det er viktig at planer er entydige og nøyaktige, og at de sikrer forutberegnelighet både for kommunen og borgerne. Selv om Fylkesmannen i vedtaket gjør kommunen oppmerksom på at bestemmelser de har vedtatt ikke er rettslig bindende, og selv om kommunestyret har kompetanse til å endre reguleringsplanen, bør Fylkesmannen sikre at vedtatte planbestemmelser ikke er uklare. Fylkesmannens kompetanse som klageinstans går lenger enn å undersøke om vedtatte planbestemmelser er gyldige. Ombudsmannen forutsetter derfor at Fylkesmannen sørger for at det klart fremgår av planen at punkt 4 kun er en retningslinje.»

Sivilombudsmannen konkluderte slik i saken:

«Ombudsmannen er kommet til at det er knyttet begrunnet tvil til om bestemmelsen om adgangen til å drive bensinstasjon ved gjennomføring av fremtidige byggetiltak, er gyldig. Fylkesmannen bes videre sikre at reguleringsplanen ikke inneholder retningslinjer som er formulert som bindende krav. Ombudsmannen ber derfor Fylkesmannen om å vurdere saken på nytt.»

Fylkesmannen sendte 28.10.2019 et brev til kommunen og partene i saken, der kommunen fikk anledning til å komme med konkret forslag til endring av bestemmelsene. Vi har mottatt synspunkt fra kommunen og partene i saken, men har ikke mottatt konkrete forslag til endring av bestemmelsene.

Fylkesmannens vurdering

Sivilombudsmannen har bedt Fylkesmannen vurdere på nytt om den første bestemmelsen har hjemmel i lov, om den er gyldig og i så fall hvilke konsekvenser dette har for planens gyldighet. Videre har Sivilombudsmannen bedt Fylkesmannen om å sikre at reguleringsplanen ikke inneholder retningslinjer som er formulert som bindende krav.

Når det gjelder den første bestemmelsen i punkt 3, konkluderte Fylkesmannen med at denne kunne stå, selv om vi presiserte at en plan ikke kan gripe inn i eksisterende virksomhet. Vi ser, som Sivilombudsmannen har nevnt, at bestemmelsen ut fra sin ordlyd kan forstås slik at den faktisk griper inn i eksisterende virksomhet. Dersom man skal legge til grunn at bestemmelsene skal være så tydelige at planen skal kunne forstås uten å ta planbeskrivelsen til hjelp, har vi etter nærmere vurdering kommet til at bestemmelsen er i strid med § 12-4 første ledd og dermed må formuleres om for å være gyldig.



Vi slår også fast at bestemmelsen er unødvendig for å angi en prioritering mellom virksomhetene i planområdet. Plankartet viser det aktuelle området som B/F/K (bolig/forretning/kontor). Bolig og forretninger er underformål av hovedformålet bebyggelse og anlegg. Kontor og bensinstasjon/serviceanlegg er begge underformål av formålet næring, som også ligger under bebyggelse og anlegg. Bensin/serviceanlegg er ikke angitt i plankartet, og slik formålene her er angitt som underformål, åpner dermed ikke plankartet for bensinstasjonsdrift. Selv om tekst og illustrasjoner i planomtalen i utgangspunktet viste til at bensinstasjonen blir værende, må nok dette tolkes som om at intensjonen i utgangspunktet var at bensinstasjonen kunne bli værende inntil planen ble gjennomført. Opplysningene i saken er ellers uklare med hensyn til hvor tydelig det har fremstått for partene at bensinstasjon aldri har vært omfattet av arealformålet i plankartet.

Prioriteringen for framtidig arealbruk er således ivaretatt gjennom planformålet, og reglene om gjennomføring av plan medfører at denne prioriteringen kan iverksettes dersom kommunen bestemmer seg for å ekspropriere.

Når det gjelder bestemmelsen i punkt 4, som er formulert som et rekkefølgekrav, så kom Fylkesmannen til at bestemmelsen ikke har hjemmel, og derfor ikke er rettslig bindende. Vi holder fast ved denne konklusjonen.

Fylkesmannen konkluderte videre med at bestemmelsen kunne stå som retningslinje til planen. Sivilombudsmannen har bedt Fylkesmannen sikre at reguleringsplanen ikke har retningslinjer som er formulert som bindende krav. Vi har derfor etter ny vurdering kommet til at bestemmelsen vil være misvisende, ved at den kan forstås som et bindende krav, selv om den ikke har hjemmel i loven. Vi har derfor konkludert med at bestemmelsen ikke kan stå slik den er formulert.

Det går fram av saken at klageren mener at planen ikke hadde blitt vedtatt dersom man visste at rekkefølgekravet ikke var rettslig bindende. Dette spørsmålet ble også stilt fra Sivilombudsmannen til Fylkesmannen. Vi svarte følgende på dette:

«Ut frå dette legg Fylkesmannen til grunn at gjennom rekkefølgekravet gav kommunestyret uttrykk for ein instruks til kommuneadministrasjonen om å leggje til rette for ny drivstoffstasjon før områdereguleringsplanen for Stedjevegen sør vart sett i verk. Om kommunestyret ønskte eit rettsleg bindande krav eller ville nøye seg med ein klar instruks, er ikkje like klart.»

Fylkesmannen har likevel kome til at kommunestyret ikkje var klar over denne distinksjonen, ikkje kan reknast for nokon feil som har verka inn på vedtaket, med avgjerande vekt på at kommunen gjennom sine vidare val i planlegginga oppfyller intensjonen i rekkefølgekravet. Vi står difor fast på at reguleringsvedtaket er gyldig.»

Vi har etter ny vurdering kommet til at rekkefølgekravet ikke kan bli stående siden det er formulert som et rettslig bindende krav. Det betyr at kommunens ønske om tilrettelegging for ny bensinstasjon utenfor planområdet ikke kan framgå som en rettslig bindende bestemmelse i denne planen.

I brev 28.10.2019 gikk det fram to alternativer for hvordan saken kunne avsluttes hos Fylkesmannen:

«Dersom vedtaket delvis anses ugyldig, ser vi nå to aktuelle alternativ for endring av vårt vedtak. Det ene alternativet vil være å oppheve planen, slik at den må behandles på nytt i kommunen. Det andre alternativet kan være å presisere bestemmelsene i samsvar med Sivilombudsmannens uttalelse. I så fall



ser vi i møte konkrete forslag til endring av bestemmelsene og eventuelt syn på om det er nødvendig med ytterligere saksbehandlingsskritt for å presisere bestemmelsene.»

Verken kommunen eller tiltakshaveren har kommet med konkrete forslag til endring av bestemmelsene som rydder av veien de manglene Sivilombudsmannen har pekt på. Ut fra dette ser vi ikke grunnlag for å gå videre inn på spørsmålet om det er mulig for Fylkesmannen å stadfeste reguleringsplanen med noen justeringer på disse punktene, og vi må oppheve reguleringsplanen.

Oppsummering

Fylkesmannen har kommet til at bestemmelsen i punkt 3 første setning griper inn i eksisterende virksomhet, og derfor ikke har hjemmel. For øvrig vurderer vi innholdet i bestemmelsen til å være uten selvstendig betydning i tillegg til plankartet og plan- og bygningslovens regler om gjennomføring.

Fylkesmannen holder fast ved vår tidligere vurdering av at bestemmelsen i punkt 4 ikke har hjemmel som rettslig bindende.

Vi har kommet til at følgen av at bestemmelsene ikke har hjemmel, er at planvedtaket er ugyldig. Med hjemmel i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c omgjør vi derfor vårt eget vedtak, og opphever kommunens planvedtak av 14.09.2017, sak 43/17, der områdeplanen for Stedjevegen sør ble godkjent.

Dette medfører at kommunen må behandle plansaken på nytt, og ta hensyn til konklusjonene ovenfor om bestemmelsenes manglende gyldighet, og sikre kravet til tydelighet omkring hva som er bindende bestemmelser og hva som skal være kommunens retningslinjer i planen.

Med hilsen

Gunnar O. Hæreid
assisterende fylkesmann

Anne Kristin Kayser Eitungjerde
Seksjonsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

ADVOKATFIRMAET	Postboks 25	6851	SOGNDAL
TOLLEFSEN AS			
Sivilombudsmannen	Postboks 3 Sentrum	0101	OSLO
Sogndal kommune	Postboks 153	6851	SOGNDAL