



GRIMSTAD KOMMUNE

Postboks 123
4891 GRIMSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon

Kristian Kransvik, 37 01 78 08

Grimstad kommune. Statsforvalterens behandling av klage over kommunens vedtak om endring av reguleringsplan for Strandtoppen

Vi viser til kommunens oversendelse av saken 16.09.2024. Statsforvalteren beklager lang saksbehandlingstid.

Statsforvalteren opphever kommunens vedtak.

Sakens bakgrunn

Yngve Ottervig ved Gilje Byggrådgivning AS har fremmet forslag om endring av reguleringsplan for Strandtoppen, etter reglene i plan- og bygningsloven (pbl.) § 14-12 andre ledd (tidligere betegnet «mindre endring» av reguleringsplan).

Tomten endringsforslaget gjelder, Strandtoppen 44 (gbnr. 48/239), er ubebygd. Hensikten med endringsforslaget er å legge til rette for økt utnyttelse av tomten. Forslaget avviker fra gjeldende plan fra 1980 når det gjelder byggehøyde, etasjeantall, byggegrense, økning i utnyttelsesgrad, endring av planeringshøyder, antall boenheter og endring av takform. Planforslaget omfatter kun Strandtoppen 44 (B44), til tross for at også gbnr. 48/237 og 48/235 som ligger ved siden av denne og andre tomter innenfor planområdet fremdeles er ubebygde. Endringene innebærer konkret blant annet følgende:

- Det settes byggegrense 5,7 meter mot vei og 4 meter mot naboeiendommer. Gjeldende plan har regulert byggegrense mot vei, og inntegnet plassering samt reguleringsbestemmelse som sier at bebyggelsen skal plasseres som vist på planen.
- Maks %-BYA settes til 30. Maks BRA settes til 500 m² for bolig og andre frittliggende bygninger inkludert maks 50m² garasje og maks 50m² innebygget basseng. Gjeldende plan har ingen bestemmelser om BYA eller BRA.
- Maks planeringshøyde for B44 er for bolig kote 32,5 og for garasje kote 31.



- Bestemmelse om etasjeantall (1,5 i gjeldende plan) gjelder ikke for B44. Innenfor del av B44 #1 settes maks gesims/mønehøyde= kote 39. Innenfor del av B44 #2 settes maks gesims/mønehøyde= kote 42, Tekniske installasjoner kote 42,5
- I området B44 er det tillat med takvinkler i intervallet 0-5 grader og 15- 45 grader. Gjeldende plan har bestemmelse om saltak eller valmtak, uten bestemmelse om takvinkel.

Forslaget ble sendt på høring i oktober/november 2022. Det ble levert merknader fra Statsforvalteren i Agder, Agder fylkeskommune, NVE og nabo Jan Johnsen. Som følge av merknadene ble det gjort visse endringer i forslaget.

Kommunedirektøren viste til at planforslaget kun gjaldt en eiendom, og mente det åpnet opp for et tiltak som ikke harmonerer med resten av planområdet. Kommunedirektøren anbefalte at forslag til endring av reguleringsplanen for Strandtoppen ikke ble vedtatt av Teknisk utvalg. Alternativt innstilte kommunedirektøren på å sende forslaget tilbake for bearbeiding i tråd med nærmere angitte føringer.

Teknisk utvalg behandlet saken 30.01.2024 og fattet da, med 5 mot 2 stemmer, følgende vedtak:

Teknisk utvalg vedtar, i medhold av pbl 12-14, forslag til endring av reguleringsplanen for Strandtoppen.

Administrasjonen gis fullmakt til å foreta mindre endringer, forutsatt at de aksepteres av forslagsstiller.

Vedtaket ble påklaget av eiere av Strandtoppen 47 i klage datert 19. og 22. mars, Grefstadveien 45 i klage datert 13., 19. og 22 mars og Strandtoppen 63 i klage datert 22. mars. Kommunen vurderte at samtlige klagere har rettslig klageinteresse, men begrunnet ikke dette nærmere.

Teknisk utvalg tok ikke klagene til følge i forberedende klagebehandling 14.05.2024. Saken ble 16.09.2024 oversendt Statsforvalteren for endelig klagebehandling. Det er ikke opplyst hvorfor saken først fire måneder etter at klagen ikke ble tatt til følge ble oversendt Statsforvalteren for endelig klagebehandling. I mellomtiden ble det den 23.06.2024 gitt rammetillatelse for oppføring av enebolig med sekundærleilighet, garasje og støttemurer i tråd med planendring.

Statsforvalteren forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat.

Statsforvalterens vurdering

Klagen behandles i medhold av plan- og bygningsloven (pbl.) av 2008 § 12-12 tredje ledd, jf. § 1-9, samt delegasjon av avgjørelsesmyndighet fra Miljøverndepartementet, jf. rundskriv T-2/09. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 34 andre ledd.

Vi legger, på bakgrunn av opplysningene i saken, til grunn at klagerne har klagerett som grunneiere i planområdet og at klagefristen er overholdt, jf. fvl. §§ 28 og 29.

Klagernes anførsler

Klager Anne Cathrine Abotnes, Strandtoppen 47, anfører at det over flere år er observert piggsvin i området, og det som følge av dennes rødlistestatus må gjennomføres undersøkelser før utbygging kan starte opp.



Klager Jan Johnsen, Grefstadveien 45, anfører blant annet at endringen er for omfattende til å vedtas etter pbl. § 12-14 andre ledd. Han viser til at det er store endringer på høyde, plassering, størrelse, takvinkel og antall etasjer, og at det er innvendinger fra berørte myndigheter og private.

Klagere Anita Andrå og John Olve Andersen, Strandtoppen 63, anfører blant annet at høydeforskjell mellom tilstøtende vei og biloppstillingsplass/garasje vil føre til trafikkfarlige situasjoner. Videre anfører klagerne at bebyggelsens høydeplassering vil ha store konsekvenser for solforholdene og innsyn på deres uteområder. Klagerne anfører at kommunens estetiske veileder ikke er fulgt

Om endring av plan etter pbl. § 12-14 andre ledd

Siden saken er behandlet etter den forenklete fremgangsmåten som er nedfelt i pbl. § 12-14 andre ledd, og med delegert myndighet til kommuneplanutvalget, er det naturlig først å vurdere om det er riktig at endringsforslaget kan behandles på denne måten.

Det følger av pbl. § 12-14 første ledd at lovens bestemmelser for utarbeidelse av ny reguleringsplan som hovedregel også gjelder ved endring av planer. Etter andre ledd har imidlertid kommunestyret adgang til, på visse vilkår, å delegere myndigheten til å vedta endringer i gjeldende planer. I slike tilfeller følger det av tredje ledd at:

Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, og andre berørte, skal gis anledning til å uttale seg.

Vi har ikke merknader til kommunens saksbehandling etter pbl. § 12-14 tredje ledd.

Unntaket i pbl. § 12-14 andre ledd er formulert slik:

Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene 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.

Bestemmelsen i pbl. § 12-14 annet ledd er et utslag av lovendringen som trådte i kraft 01.07.2017, hvor det ble åpnet for å gjøre unntak fra hovedprinsippet om full planendring. Her ble det tidligere kriteriet «mindre endringer» erstattet av gjeldende formulering i § 12-14 annet ledd. Det følger av forarbeidene¹ at det har vært ønskelig å utvide adgangen til å vedta delegerte endringer. Videre skal det være konsekvensene av endringen, og ikke først og fremst størrelsen på endringen i seg selv, som er utgangspunktet for om planen kan endres ved en enklere saksbehandlingsprosess. Et viktig punkt i vurderingen er da om endringen blir sett på som i stor grad omstridt eller konfliktfull, da den enklere saksbehandlingsprosessen først og fremst er tiltenkt endringer som ikke er særlig konfliktfulle. Merknader fra naboer eller andre vil likevel ikke nødvendigvis føre til at endringen ikke kan gjennomføres etter § 12-14 annet ledd. Heller ikke vil alle merknader fra statlig eller regional myndighet være til hinder. Derimot vil merknader fra berørte myndigheter, som har karakter av innsigelse, lede til at endringen i stedet må saksbehandles etter en ordinær planprosess.

Det fremgår videre av forarbeidene² at «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

¹ Prop. 149 L (2015-2016) s. 46

² Prop. 149 L (2015-2016) s. 76



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. Det må i det enkelte tilfellet vurderes om det gjelder endringer som 'i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig'. En endring som berører viktig infrastruktur eller har sammenheng med andre tiltak planen inneholder vil kunne falle utenfor.»

Vurdering av om forslaget kan vedtas etter pbl. § 12-14 andre ledd

Plan kan kun endres etter pbl. § 12-14 andre ledd «når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig».

Planen er som nevnt ovenfor ikke ferdig utbygd. Det er flere ubebygde tomter i planen, herunder nabotomt Strandtoppen 42 og Strandtoppen 40. Statsforvalteren finner at bebyggelsen endringene legger opp til på B44 vil gjøre særlig Strandtoppen 42 mindre attraktiv for utbygging som følge av påførte ulemper i form av redusert utsikt, lys og luft og økt innsyn. Tomtene vil likevel fremdeles kunne bebygges i tråd med gjeldende reguleringsplan, og vi finner derfor at endringen kun «i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig».

Endringene kan kun gjennomføres etter § 12-14 andre ledd såfremt de ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder. Statsforvalteren tiltrer kommunens vurdering av at et eventuelt hensyn til piggsvins bruk av tomten ikke i seg selv innebærer at *endringene* berører et viktig naturområde, ettersom tomten også uten endringene kan bebygges i tråd med gjeldende plan jf. pbl. § 21-4 første ledd første punktum. Statsforvalteren kan ikke se at endringene i noen vesentlig større grad enn for den bebyggelse som allerede er hjemlet i plan vil være ødeleggende for piggsvins bruk av tomten.

Videre kan § 12-14 andre ledd kun benyttes når endringene «ikke går utover hoveddrammene i planen».

Statsforvalteren legger til grunn at planens hoveddrammer er tilrettelegging for oppføring av eneboliger og vertikaldelte tomannsboliger i henholdsvis 1,5 og 2 etasjer med saltak eller valmtak jf. reguleringsbestemmelsene §§ 3 og 5. Videre følger det av bestemmelse § 7 a) at kommunen skal «påse at bebyggelsen får en god form og materialbehandling og at bygningene får en mest mulig enhetlig og harmonisk utførelse med hensyn til takvinkel og materialer».

Endringene legger opp til en vesentlig mer ruvende bebyggelse enn det planen har tillatt, som ikke vil harmonere med eksisterende bebyggelse med hensyn til takvinkel. Videre legger endringene opp til etablering av bolig med sekundærleilighet. Vi legger til grunn at justeringer av rammer for bebyggelsen av denne karakter ofte kan være innenfor det som kan foretas med hjemmel i pbl. § 12-14 andre ledd, men at dette kan variere etter hvor sentrale disse rammene er i det enkelte område.

Vi merker oss videre at endringene er omstridte i nabolaget, ved at tre naboer har protestert og påklaget vedtaket. At naboer har merknader, er som det fremgår av forarbeidene likevel ikke nødvendigvis avgjørende. Statsforvalteren har i merknad gitt faglig råd om å gjøre en kritisk vurdering av hvorvidt omsøkte endringer går utover hoveddrammene i planen. Agder fylkeskommune har i merknad bedt kommunen om å vurdere summen av tiltakene og frarådet å øke størrelsen på bygget. Vi kan ikke se at disse uttalelsen har preg av innsigelse.



Det som skaper mest tvil rundt spørsmålet om endringene kan gjøres med hjemmel i pbl. § 12-14, er etter vårt syn at endringene i dette tilfellet gjelder en eksponert tomt og som ligger ved siden av to andre tomter som også fremdeles ikke er utbygget. Endringene knyttet til etasjeantall kan også ha visse presedensvirkninger, og dermed også på den måten ha betydning utover saken, siden innholdet i arealplaner er underlagt fritt skjønn og krav til likebehandling. Endringene berører likevel ikke viktige regionale eller nasjonale hensyn og lovgivers intensjon med de siste endringene av den aktuelle bestemmelsen, er som nevnt ovenfor at flere endringer skal kunne gjennomføres på denne måten. I noen grad er det også naturlig å se hen til at gjeldende plan gir noe svak styring med høyden på bebyggelsen. I teorien kan det, etter gjeldende plan, oppføres bebyggelse i én eller halvannen etasje, med inntil 9 meter mønehøyde, f.eks. ved å bygge med stor innvendig takhøyde eller etasjeplan som ikke medregnes i etasjeantallet etter beregningsreglene for dette. Avviket fra rammene i eksisterende plan blir derfor i hvert fall teoretisk noe mindre enn det kan se ut til ved første øyekast. Etter en helhetlig vurdering av de momenter som er nevnt ovenfor, er vi under tvil kommet til at endringene er av en slik karakter og har slike virkninger at de kan foretas med hjemmel i pbl. § 12-14 andre ledd. Vi går derfor over til å vurdere kommunens realitetsbehandling av forslaget til endringer.

Innholdet i planendringen – krav til vurderinger og begrunnelse

Utgangspunktet for prøvingen av de planmessige valg som er gjort i planvedtaket, er at det er kommunen som er planmyndighet og det vil i stor grad være opp til kommunens konkrete og skjønnsmessige vurdering hvordan arealene i området skal utnyttes. Dette hører til kommunens frie skjønn og kommunen har myndighet til å gjøre reguleringsmessige valg basert på planfaglige vurderinger og lokalkunnskap. I denne vurderingen må ulike og til dels motstridende interesser veies mot hverandre. Statsforvalteren skal ved prøving av reguleringsvedtak legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre, jf. fvl. 34 andre ledd.

Statsforvalteren har likevel som klageinstans full prøvingsadgang og plikt. Sivilombudet har utdypet dette i en uttalelse fra 2023³. Det heter her at «[d]ette innebærer blant annet at Statsforvalteren må påse at det ikke foreligger svikt ved kommunens skjønnsmessige avveininger i planvedtaket, herunder at det i tilstrekkelig grad er basert på riktige faktiske premisser.»

Videre heter det at der «Statsforvalterens overprøving av en reguleringsplansak viser at kommunens vurdering eller avveining av hensynene som gjør seg gjeldende i vurderingen av reguleringsplanens innhold er mangelfull, er det kommunens begrunnelse, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25 eller undersøkelser, jf. § 17, som overprøves, og ikke «det frie skjønn», jf. § 34 andre ledd. «Det frie skjønn» er kommunens vurdering av planens innhold basert på en tilstrekkelig avveining av relevante hensyn. Følgelig vil hensynet til det lokale selvstyre ikke være relevant i Statsforvalterens overprøving.»

Oppsummert innebærer dette at dersom kommunen ikke gjør tilstrekkelig grundige vurderinger og avveininger i en plansak, vil ikke hensynet til det kommunale selvstyre ha vekt ved vurderingen av om det foreligger saksbehandlingsfeil.

For at klageinstansen skal kunne gjøre en prøving av reguleringssaken er tilstrekkelig vurdert fra kommunens side, er det etter dette helt avgjørende at det gis en begrunnelse for de planmessige valg som gjøres. Begrunnelsen er videre viktig for at partene skal kunne ha tillit til avgjørelsen. Vi viser i denne forbindelse til at reguleringsplanvedtak regnes som enkeltvedtak og at begrunnelsesplikten dermed følger direkte av fvl. § 24. Etter fvl. § 25 første og andre ledd skal det i

³ SOMB-2022-3102



begrunnelsen nevnes de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på. Videre følger det av fvl. § 25 tredje ledd at de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn bør nevnes.

I en uttalelse fra 2012⁴ kom Sivilombudet til at begrunnelsen i den konkrete plansaken hadde mangler fordi det var uklart hvordan klageinstansen hadde vurdert og vektlagt de ulike hensynene i saken, og hvorfor klageinstansen konkluderte som den gjorde. Tilsvarende vil gjelde for kommunen som planmyndighet ved førsteinstansbehandlingen.

I kommunedirektørens saksframlegg til Teknisk utvalgs behandling av forslag om endring av planen anbefales utvalget å ikke vedta endringen. Kommunedirektøren begrunner anbefalingen slik:

Kommunedirektøren vurderer at planforslaget åpner opp for et tiltak som ikke harmonerer med resten av planområdet og planbestemmelsene er fleksible ut over den boligen som illustreres i planbeskrivelsen. Estetisk veileder for Grimstad kommune sier at: «Som hovedregel skal fortettingsprosjekter underordnes eksisterende byggelinjer, volum, takform, gesims og mønehøyder». Her er det avvik på alle punkter. På bakgrunn av planforslagets begrensede størrelse til kun en eiendom, eventuell presedensvirkning for resten av planområdet og at planforslaget harmoner i liten grad med resten av området anbefales forslag til endring av reguleringsplanen for Strandtoppen ikke vedtatt.

Kommunedirektørens anbefaling anses å være i tråd med de faglige råd gitt i merknad av Statsforvalteren og fylkeskommunen.

Alternativt innstiller kommunedirektøren på å ikke vedta endringene og innarbeide følgende forbehold i planen:

- Maksimal planeringshøyde for bolig senkes 2 meter til kote +30,5.
- Topp kotehøyde for gesims/møne senkes 2 meter til kote +40 innenfor bestemmelsesområde #1 og kote +36 innenfor bestemmelsesområde #2.
- Synlig høyde på alle forstøtningsmurer er maksimalt 2 meter.
- Bestemmelse om sekundærleilighet begrenses til sekundærleilighet på maksimalt 75 m² legges til.

Teknisk utvalg fulgte ikke kommunedirektørens anbefaling/innstilling, og fattet i møte 30.01.2024 med fem mot to stemmer følgende vedtak:

*Teknisk utvalg vedtar, i medhold av pbl 12-14, forslag til endring av reguleringsplanen for Strandtoppen.
Administrasjonen gis fullmakt til å foreta mindre endringer, forutsatt at de aksepteres av forslagsstiller.*

Statsforvalteren kan ikke se at det fremgår av saksdokumentene at utvalget har begrunnet hvorfor forslag av endring av planen vedtas i strid med kommunedirektørens anbefaling og innstilling.

De eneste vurderingene som kommer skriftlig til uttrykk i kommunens behandling av forslaget om endring taler altså for at planendringene ikke burde godkjennes slik de var foreslått, fordi planforslaget i liten grad harmonerer med resten av planområdet. Uten at det foreligger noe skriftlig

⁴ SOMB-2012/640



om Teknisk utvalgs vurderinger, blir det dermed vanskelig å se for seg hva som har vært avgjørende for at planendringen likevel vedtas. Det kan ha kommet fram vurderinger i de møtene som har vært avholdt i kommuneplanutvalget og hvor saken er behandlet, men utvalgets vurderinger er uansett ikke nedfelt skriftlig og dermed ikke tilgjengelig for partene eller klageinstansen.

Ved den videre vurderingen av hvilken betydning det har at det ikke er gitt noen begrunnelse for vedtaket, finner vi grunn til å fremheve at endringene legger opp til en bebyggelse som vil fremstå ruvende sammenlignet med eksisterende bebyggelse og den bebyggelse som kan oppføres på ubebygde tomter. Når det gis slike rammer for utnyttelse fordrer dette en grundig vurdering av virkningene. Vi finner i denne forbindelse også grunn til å fremheve at Statsforvalteren og Agder fylkeskommune, som sektormyndigheter, har levert kritiske merknader til forslaget. Det ble av Statsforvalteren også påpekt behovet for å se tomten i sammenheng med andre ubebygde tomter og vurdere samlet konsekvens. Kommunen hadde derfor av flere grunner en særlig oppfordring til å foreta grundige vurderinger i saken og la disse komme til uttrykk i vedtaket. Vi kan ikke se at slike vurderinger er gjort, utover administrasjonens opprinnelige vurdering og konstatering av at det foreliggende forslaget ikke harmonerer med eksisterende bebyggelse og derfor ikke burde vedtas slik det var fremmet.

Det fremgår av Teknisk utvalg vedtak at:

Administrasjonen gis fullmakt til å foreta mindre endringer, forutsatt at de aksepteres av forslagsstiller.

Vi legger til grunn at Teknisk utvalg sikter til mindre endringer av endringsforslaget. Statsforvalteren kan vanskelig se at slike «mindre endringer» uten videre kan foretas av administrasjonen etter at forslaget om endring er vedtatt. Vi viser til at det følger av pbl. § 12-14 første ledd at:

For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan.

Etter at kommunen har vedtatt endringene slik disse var forelagt, må eventuelle ytterligere endringer forslagsstiller samtykker til gjennomføres i tråd med de samme reglene om endring av plan som det opprinnelige endringsforslaget ble gjennomført etter.

Konklusjon

Med henvisning til vurderingen ovenfor er vi kommet til at det knytter seg saksbehandlingsfeil til vedtaket i form av manglende vurderinger og begrunnelse. Det er en ikke helt fjerntliggende mulighet for at dette har hatt betydning for utfallet av saken, jf. fvl. § 41 og vedtaket er dermed ugyldig. Saken returneres til kommunen for ny behandling.

Vi understreker for ordens skyld at Statsforvalteren som klageinstans ikke kan avhjelpe de nevnte manglene ved vedtaket. Det er kommunen som er planmyndighet og avveiningene som må foretas hører til planmyndighetens frie skjønn. Statsforvalteren kan derfor ikke avhjelpe manglene ved å gjøre en selvstendig vurdering, slik man i noen grad kan der det dreier seg om rettsanvendelsesskjønn.

Statsforvalterens vedtak

Grimstad kommunes vedtak av 30.01.2024 oppheves. Klagene tas til følge.



Om klageadgang

Statsforvalterens vedtak i klagesaken er endelig og kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28 tredje ledd.

Statsforvalteren gjør oppmerksom på at fvl. § 36 gir rett til dekning av vesentlige sakskostnader som har vært nødvendig for å få endret vedtaket til gunst for en part. Et eventuelt krav om dekning av vesentlige sakskostnader må fremsettes innen tre uker etter mottakelsen av dette brev.

Med hilsen

Monica Bjørkholt Breive (e.f.)
justis og kommuneøkonomidirektør
Seksjon justis og kommuneøkonomi

Kristian Kransvik
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

John Olve Andersen	Strandtoppen 63	4870	Fevik
Yngve Ottervig	Strandtoppen 67	4870	Fevik
Anne C Skreslet Abotnes	Ulriksdal 8 C	5009	Bergen
Jan Johnsen	Grefstadveien 45	4885	Grimstad
GILJE BYGGRÅDGIVNING AS	Vafjellveien 1	4887	GRIMSTAD