



Risør kommune

Postboks 158
4952 RISØR

Saksbehandler, innvalgstelefon

Christina Erdvik-Gabrielsen, 37017549

Risør kommune. Statsforvalterens behandling av klage på reguleringsplan for Apalvika, gnr. 51 bnr. 16, planid: 2022001

Vi viser til kommunens oversendelse mottatt her den 20. juni 2023.

Statsforvalteren opphever kommunens vedtak.

Sakens bakgrunn

WSP Norge AS har på vegne av tiltakshaver Porta Risør AS foreslått detaljreguleringsplan for Apalvika gnr. 51 bnr. 16. Planen åpner for rivning av bestående bygg og oppføring av tre punkthus med ca. 40 fritidsleiligheter. Formålet med detaljreguleringen er å utvikle Apalvika med ferieleiligheter og tilhørende anlegg som småbåthavn, gjestebrygge, rekreasjonsområde for allmennheten og stupetårn. Det er en intensjon at området skal skape mer aktivitet, og tilføre kvaliteter til Søndeled som lokalsenter.

Det ble meldt oppstart av detaljreguleringsplanen den 17. mars 2021 med høringsfrist den 7. mai 2021. I høringsprosessen kom det inn totalt 22 innspill fra statlige- og regionale instanser, naboer og andre berørte. Statsforvalteren i Agder (1. april 2022) og Norges vassdrag- og energidirektorat (10. mars 2023) fremmet innsigelser mot planen. Innsigelsene ble senere frafalt.

Risør kommunestyre vedtok den 27. april 2023 detaljreguleringsplan for Apalvika, med 16 mot 13 stemmer. Godkjenning ble gitt på vilkår av at rekkefølgekrav knyttet til utbedring av Hasåsveien trer i kraft før det gis byggetillatelse.

Fortidsminneforeningen avd. Aust-Agder påklaget vedtaket den 19. mai 2023. Vi viser til klagen i sin helhet. Administrasjonen mente på bakgrunn av klagen at det forelå nye/forsterkede momenter i saken og anbefalte at klagen måtte tas til følge, og vedtaket oppheves. Kommunestyret gikk imot administrasjonen, og vedtok i møte den 15. juni 2023 med 17 mot 12 stemmer å ikke ta klagen til følge. Vedtaket er gitt utsatt iverksetting etter forvaltningsloven (fvl.) § 42. Saken ble så oversendte til Statsforvalteren i Agder.

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



Statsforvalterens vurdering

Statsforvalterens myndighet

Klagen behandles i medhold av pbl. § 12-12 tredje ledd, jf. pbl. § 1-9 siste ledd, samt delegasjon av avgjørelsesmyndighet fra Miljøverndepartementet. For behandling av klager gjelder forvaltningsloven så langt ikke annet er bestemt.

Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. fvl. § 34 andre ledd første setning. Vi skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. fvl. § 34 andre ledd.

Klagerett og klagefrist

Statsforvalteren legger til grunn at klager har klagerett og at klagefristen er overholdt, jf. fvl. §§ 28 og 29.

Sakens opplysning

Vi anser saken som tilstrekkelig opplyst, jf. fvl. § 17 første ledd. Befaring på stedet anses unødvendig, da de faktiske forholdene er tilstrekkelig opplyst gjennom kart, illustrasjoner, fly- og skråfoto, samt bilder i saksdokumentene.

Klagers anførsler

- Det vises til at Apalvika er et viktig kulturminne i seg selv og at det ligger flere viktige kulturmiljøer i nærheten, herunder et fredet anlegg. Den planlagte bebyggelsen er ikke tilpasset kulturmiljøet rundt, noe som fører til at disse blir mer sårbare. Kulturminneverdiene anses vesentlig tilsidesatt.
- Det vises til at både kommunedirektøren, høringsinstanser og et stort antall politikere har ønsket at bebyggelsens høyde og volum må reduseres for å få en bedre tilpasning til lokal byggeskikk. Planen ble i tillegg vedtatt med et knapt flertall.
- Kommunestyrets begrunnelse holder ikke mål.

Vurdering av kommunens saksbehandling

Fortidsminneforeningen anfører at reguleringsplanvedtaket er mangelfullt begrunnet.

Statsforvalteren viser til at et reguleringsplanvedtak er et enkeltvedtak som skal begrunnes, jf. fvl. § 24. Etter fvl. § 25 første og andre ledd skal det i 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.

Vi finner grunn til å understreke at innholdet i en reguleringsplan i stor grad er undergitt fritt skjønn og at myndigheten til å utøve dette skjønnet etter loven ligger til kommunestyret. Ved prøvingen av skjønnet skal det legges stor vekt på det kommunale selvstyret. Dette stilles likevel krav til at skjønnet utøves på en saklig og forvarsvarlig måte. Nettopp fordi de avveininger som gjøres i en regulerings sak vil være av svært skjønnsmessig karakter, der en rekke hensyn må veies mot hverandre, blir det helt sentralt at kommunen gir en tilstrekkelig klar begrunnelse for de valg som gjøres.

Sivilombudsmannen uttalte seg i sak 2011/713 om krav til begrunnelse for reguleringsvedtak. Han bemerket at begrunnelseskravet må tilpasses de særegne forholdene knyttet til et reguleringsplanvedtak, og at hensynene som blir vektlagt må være saklige ut fra reguleringsmessige formål. Hensynene må også være konkret forankret i den enkelte sak.



Begrunnelsen i vår sak må tilpasses de konkrete forholdene og hensynene som har vært sentrale i reguleringsplansaken. Ut ifra sakens dokumenter er det tydelig at det foreligger et ønske fra kommunen og tiltakshaver side om å utvikle området, men at en rekke høringsinstanser, herunder Agder fylkeskommune og kommunens administrasjon har uttrykt sterk skepsis over de planlagte bygningenes høyde og tilpasning i terrenget. Hensynet til kulturminnevern av eksisterende bygg har også vært påpekt og problematisert. I vår sak vil ønsket om å utvikle reguleringsområdet, byggenes utforming og tilpasning til området, samt kulturminnevern derfor være sentrale hensyn som gjør seg gjeldende. Disse momentene setter etter vårt syn rammen for kommunens konkrete begrunnelse i reguleringsplanvedtaket, og kommunen må i begrunnelsen veie de ulike hensynene mot hverandre på en saklig og reell måte.

Det følger av Sivilombudets praksis at det foreligger et skjerpet begrunnelseskrav når forvaltningen velger et annet alternativ enn det som følger av fagutredninger. I sak 2012/640 kom ombudsmannen til at begrunnelsen i den konkrete saken hadde mangler fordi det var uklart hvordan klageinstansen hadde vurdert og vektlagt de ulike hensynene i saken, og hvorfor klageinstansen konkluderte som den gjorde.

Agder fylkeskommune v/kulturminnevernnavdeling har i sitt høringssvar av 22. mars 2023 fremhevet at den oppfatter den ønskede utbyggingen til å være massiv og svært omfattende, og planforslaget til ikke å ta tilstrekkelig hensyn til de omkringliggende omgivelsene. Kulturminnevernnavdelingen oppfordrer sterkt til at bebyggelsen reduseres og bearbeides. Administrasjonen v/kommunedirektøren var enig i denne vurderingen og innstilte på å ikke godkjenne reguleringsplanen. Kommunestyret gikk imot administrasjonens innstilling med 16 mot 13 stemmer, og vedtok den 27. april 2023 reguleringsplanen.

Med bakgrunn i nevnte sak fra Sivilombudet legger Statsforvalteren til grunn at det i denne saken foreligger et skjerpet krav til vedtakets begrunnelse, da kommunestyret har vedtatt planen i strid med anbefalinger fra fagmyndighet på regionalt nivå og administrasjonens innstilling. Statsforvalteren vil understreke at kommunestyret på generelt grunnlag kan vedta planer som er i strid med administrasjonens innstilling. I denne saken har imidlertid administrasjonen i sin innstilling ikke utformet en tilstrekkelig begrunnelse for det tilfellet at kommunestyret skulle ønske å vedta reguleringsplanen. Det må etter Statsforvalterens syn derfor komme helt konkret og tydelig frem hvordan kommunestyret har vektet de ulike hensynene i saken mot hverandre, og hvorfor kommunestyret har vedtatt planen i strid med administrasjonens innstilling og kulturminnevernnavdelingens syn.

Kommunestyret har i vedtaket vist til planbeskrivelsen, og begrunnet godkjenningen av reguleringsplanen slik:

Begrunnelse:

Bygget glir godt inn i terrenget, liten eller ingen silhuettvirkning og med grågrønn skiferstein som fargevalg. De kulturhistoriske verdiene blir godt ivaretatt da bygningens elementer ifra det gamle bygget blir gjenbrukt. Naturinngrepene blir minimale da dette er en fortetning av fritidsboliger kontra spredt hyttebebyggelse. Hasåsveien blir trafiksikker, det vurderes nedsatt fartsgrense. Skogen bak bebyggelsen mot Grønnfjell blir mest mulig uberørt. Området blir åpnet for allmenheten og kvaliteten for besøkende økes betydelig.

Basert på at det foreligger et skjerpet kravet til begrunnelse i vår sak, vurderer Statsforvalteren at kommunestyrets begrunnelse fremstår mangelfull. Vi viser til at begrunnelsen er kort, og at kommunestyret ikke har vist til hvordan de forskjellige hensyn som gjør seg gjeldende i saken er



vektet mot hverandre. Kommunestyret har heller ikke sagt noe om hvorfor det går imot administrasjonens innstilling og fagetaters høringsuttalelser. Kommunestyret har ikke lagt kulturminnevernavdelingens uttalelse til grunn, men har motsetningsvis kommet til at bygget, på tross av dimensjonene, glir godt inn i terrenget og har liten eller ingen silhuettvirkning og at de kulturhistoriske verdiene blir godt ivaretatt, noe som er i strid med kulturminnevernavdelingen som fagetat sitt syn. Det er for Statsforvalteren uklart hvordan kommunestyret har falt ned på denne konklusjonen. Vi mener på denne bakgrunn at kommunens begrunnelse i reguleringsvedtaket er mangelfull, og i strid med fvl. § 25.

Statsforvalteren har kommet til at planforslaget ikke er tilfredsstillende begrunnet i henhold til fvl. §§ 24 og 25. Dette er en mangel ved planvedtaket som etter vår vurdering kan ha virket bestemmende inn på vedtakets innhold. Statsforvalteren er kommet til at reguleringsplanvedtaket må oppheves og sendes tilbake til kommunen for ny behandling.

Da reguleringsplanvedtaket oppheves på grunn av saksbehandlingsfeil, er det ikke grunn for Statsforvalteren å ta stilling til klagers anførsler som omhandler de innholdsmessige sidene av vedtaket.

Statsforvalterens vedtak

Risør kommunes vedtak av 27. april 2023 oppheves under henvisning til begrunnelsen over. Klagen tas til følge.

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

Med visse unntak har partene rett til å se sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19. Partene har fått informasjon om vedtaket ved kopi av dette brevet.

Med hilsen

Monica Bjørkholt Breive (e.f.)
ass. direktør

Christina Erdvik-Gabrielsen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

FORTIDSMINNEFORENINGEN AUST-AGDER
LOKALLAG
PORTA RISØR AS
WSP NORGE AS AVD KRISTIANSAND

Gamle Tollboden Nedre
Tyholmsvei 7
Skaugveien 2
Postboks 185

4836 ARENDAL
3178 VÅLE
0152 OSLO