



Trondheim kommune
Postboks 2300 Torgarden
7004 TRONDHEIM

Saksbehandler, innvalgstelefon
Elisabeth Holand Sjøli, 74 16 80 77

Vedtak i klagesak - detaljreguleringsplan for E6 Ranheim - Værnes, delstrekning Reppekrysset til Væretunnelen - Trondheim kommune - kommunens vedtak oppheves

Sammendrag

Statsforvalteren har behandlet to klager over Trondheim kommunes vedtak om detaljreguleringsplan for E6 Ranheim – Værnes, delstrekningen Reppekrysset til Væretunnelen. Etter en gjennomgang av saken har vi kommet til at kommunens vedtak lider av saksbehandlingsfeil. Vedtaket er ikke tilstrekkelig begrunnet etter forvaltningsloven § 24, jf. § 25 tredje ledd. Den manglende begrunnelsen gjør at det ikke er mulig for Statsforvalteren å vurdere om kommunens skjønnsanvendelse er lovlig. Statsforvalteren opphever derfor vedtaket som ugyldig. Planen må legges fram for ny sluttbehandling i bystyret.

Statsforvalteren viser til Trondheim kommunes oversendelse hit av 2. februar 2021 hvor den ovennevnte klagesaken ble oversendt for endelig klagebehandling. Statsforvalterens myndighet som klageinstans følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 femte ledd og delegasjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Sakens bakgrunn

Ved brev av 25. januar 2018 varslet Asplan Viak, på vegne av forslagsstiller Nye Veier AS, om oppstart av arbeid med endring av reguleringsplan for E6 Ranheim – Værnes fra Reppekrysset til Væretunnelen (grense til Malvik kommune). Gjeldende plan, som ble vedtatt av Trondheim kommune 27. oktober 2016, la til rette for firefelts motorveg og var dimensjonert for fart på opptil 90 km/t. Gjennom planendringen tok man sikte på å legge til rette for en linjeføring dimensjonert for fartsgrense på opptil 100 km/t. Fra oppstartsvarselet gjengis:

«(...) Endringen medfører en justering av kurvatur stedvis på strekningen. Dette vil ha noe påvirkning på utforming av sideareal og tilpassing til terreng. Reguleringsendringen medfører at et større LNF-areal skal benyttes til midlertidig rigg- og anleggsområde. Disse arealene skal tilbakeføres til LNF-areal etter utbygging.



Trondheim kommune har vurdert at endringene ikke er av et slik omfang at reguleringsplanen må konsekvensutredes på nytt. Relevante virkninger som følge av endret plan vil bli belyst i planarbeidet.»

Planforslag ble utarbeidet av Acciona og Multiconsult og lagt fram for behandling i bygningsrådets møte 3. september 2019, sak 177/19. Det ble besluttet at forslaget skulle sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Forslaget som ble sendt på høring omfattet ca. 3 km av E6, hvorav 0,6 km i tunnel. Det var foreslått 100 km/t fartsgrense fra Reppe til Væretunnelen, og videre fartsgrense 110 km/t gjennom tunnelen.

Ved uttalelse av 21. oktober 2019 fra Fylkesmannen i Trøndelag ble det framsatt innsigelse til forslaget. Innsigelsen gjaldt manglende ivaretagelse av kravene til tilfredsstillende støynivå, samt manglende ivaretagelse av midlertidig berørte jordbruksområder. Det ble også fremmet faglig råd om at kommunen vurderte alternative plasseringer for anleggs- og deponiområder, framfor bruk av dyrkamark.

Innsigelse knyttet til landbruksinteresser ble trukket tilbake ved brev av 26. november 2019. Fra Fylkesmannens brev gjengis:

«Den permanente omdisponeringen av dyrka mark for strekningen er ca. 91 daa. Matjorda på disse arealene er en stor ressurs for landbruket, så det er viktig at bestemmelsene sikrer at den også framover brukes til jordbruksproduksjon innenfor samme eiendom eller i nærområdet.»

Forutsatt at følgende tas inn i bestemmelse 3.1-4: «All matjord som blir berørt permanent skal tas vare på, mellomlagres separat og tilbakeføres til areal som skal brukes til jordbruksproduksjon innenfor samme eiendom eller i nærområdet», vurderer Fylkesmannen at innsigelsene er imøtekommet.»

Innsigelsen knyttet til støy ble frafalt ved brev av 19. mai 2020. Kommunen hadde gjort endringer i planbestemmelsene som ivaretok støynivå innendørs og for uteoppholdsarealer.

Trøndelag fylkeskommune pekte i sin høringsuttalelse av 30. oktober 2019 på at planforslaget neppe ville bidra til å oppnå 0-vekstmålet, og at det ville kunne oppstå konflikt med regionale miljø- og klimamål. Dette hadde kommunen også selv pekt på. Som følge av planen var et statlig initiert tiltak, så likevel ikke fylkeskommunen grunnlag for å fremme innsigelse.

Bystyret fikk planen lagt fram for sluttbehandling i møte 3. september 2020, sak 151/20. Kommunedirektørens innstilling var at planen ikke skulle vedtas. Fra kommunedirektørens begrunnelse for innstillingen gjengis:

«Begrunnelsen for å ikke vedta forslaget er at antatt samfunnsøkonomisk gevinst av å tillate et tiltak som legger til rette for høyere fartsgrense ikke bør komme foran forholdet til folkehelse, klima, nullvekstmålet og forholdet til berørte landbruksområder. Prognosene for framtidig trafikkvekst som Nye Veier legger til grunn er i konflikt med nullvekstmålet og forpliktelsene i byvekstavtalen.»

Reguleringsforslaget er vist på tre kart i målestokk 1:1000, merket Multiconsult, datert 20.5.2019, sist endret 13.5.2020, i bestemmelser sist endret 26.5.2020 og beskrevet i planbeskrivelsen, sist endret 26.5.2020.

Vedtaket fattes i henhold til plan- og bygningsloven § 12-12.»



Det forelå for øvrig fire tilleggsnotater ved behandlingen i bystyret. Disse var utarbeidet av kommunedirektøren med bakgrunn i behandling i bygningsrådet 23. juni 2020, samt areal- og samferdselskomiteens møter av 4. august 2020 og 19. august 2020. I notatene var det blant annet redegjort for hvordan et eventuelt planvedtak kunne utformes dersom bystyret likevel ønsket å vedta planen, samt lagt fram samfunnsøkonomiske beregninger (Nye Veier AS transport- og samfunnsøkonomiske analyse av E6 i Trøndelag fra november 2017 og nyere versjon fra oktober 2018).

Statsforvalteren gjengir i det følgende enkelte utdrag fra saksframlegget til sluttbehandlingen i bystyret:

«Hovedutfordringene i dette planforslaget er at planen legger til rette for mer biltrafikk, og planen strider dermed med kommunens forpliktelser etter byvekstavtalen. Planen tilrettelegger for økt personbiltrafikk som strider mot nullvekstmålet og øker klimagassutslippene.

Planen tilrettelegger for tidsbesparelse for personbiltrafikken, som igjen reduserer behovet for å satse på miljøvennlig transport i form av kollektive løsninger. Reguleringsplanen vil beslaglegge ett dekar mer dyrka mark enn gjeldende plan gjør, og den vil medføre økt støy og støv for allerede støy- og støvutsatte boliger. Støyskjerming langs E6 gir ingen merkbar effekt for boligene på Reppe, da de ligger vesentlig høyere i terrenget enn E6.

(...)

Trondheim kommune inngikk 25.6.2019 byvekstavtale med staten, Trøndelag fylkeskommune, Stjørdal kommune, Malvik kommune og Melhus kommune. Målet med avtalen er at all vekst i persontrafikken skal skje ved gange, sykkel og kollektivtransport. Næringstransport og gjennomgangstrafikk er unntatt nullvekstmålet.

Gjennom byvekstavtalen med staten har Trondheim kommune forpliktet seg til å klare nullvekstmålet; det vil si at personbiltrafikken ikke skal øke selv om byen vokser. Dette innebærer at kommunen må legge til rette for at innbyggerne kan gå mer, sykle mer og reise mer kollektivt.

Forslagstillers framlagte prognoser for trafikkvekst kommer i konflikt med nullvekstmålet og forpliktelsene i byvekstavtalen. E6 er en viktig del av en nasjonal transportkorridor og er MidtNorges viktigste hovedveg, og man må dermed påregne en økning i næring- og gjennomgangstrafikken også i Trondheim kommune. Det å ruste opp dagens E6 vil bedre forutsigbarheten og forholdene for næringstransporten i tillegg til gjennomgangstrafikken (arbeidsreiser, fritidsreiser, hente/levering og private reiser). Gjennomgangstrafikken er i notat av 7.12.2015 fra Statens Vegvesen beregnet å være 23% av trafikken på Være. Trondheim er det viktigste målpunktet for det meste av trafikken på strekningen Reppe – Værnes.

(...)

Forslagstiller har argumentert for at planforslaget vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt. I denne sammenheng er det vist til at tidsbesparelsen vil være en fordel for pendlere og nyttetransport. Etter Kommunedirektørens vurdering er det usikkert om en eventuell samfunnsøkonomisk lønnsomhet veier opp for de negative konsekvensene planforslaget medfører, og det må i tillegg tas med i vurderingen at tungtransport ikke kan ha en større hastighet enn 80 km/t.

(...)



Dette er en krevende sak da Kommunedirektøren ikke ser at den samfunnsøkonomiske gevinsten oppveier hensynet til nullvekstmålet, klima og folkehelse. Planforslaget er i strid med flere av målene i byvekstavtalen. Det høye trafikkvolumet det legges til rette for medfører økt støy og støv og økte utslipp. Det ligger allerede en nyere vedtatt plan for strekningen utarbeidet i 2016 som legger til rette for god opprustning trafikkikkerhetsmessig og god trafikkflyt, og som gjør det vanskelig å kunne argumentere for positive sider med nytt forslag.

Det er i innsendt planmateriale oppgitt en prognose som viser at årsdøgntrafikken (ÅDT) ved Ranheim vil være 46 366 kjøretøy i 2045. Prognosene baserer seg på at planforslaget gjennomføres, og at bompengene langs veien er avsluttet. Trafikkprognosene i reguleringsplanen som ble vedtatt i 2016 viste et anslag på 34 800 i ÅDT i 2040. Årsdøgntrafikk på E6 forbi Reppe var 19 780 i 2019, og at det fram mot 2045 skal være mer enn en fordobling av trafikkmengden mener Kommunedirektøren at Trondheim kommune ikke bør legge til rette for.

Det er allerede vedtatt en plan som legger til rette for bedret trafikkikkerhet gjennom firefelts veg. Firefelts veg kan gi reduserte ulykkeskostnader og økt tilgjengelighet/oppetid ved at det tilrettelegges for at trafikken kan omdirigeres til det andre tunnellopet ved stenging av et tunnellop. Firefelts veg som allerede er regulert tilrettelegger for bedre forhold og forutsigbarhet for næringstransport og gjennomgangstrafikk, samtidig som økt framkommelighet for personbiltrafikken igjen kan begrense kapasiteten for nærings- og gjennomgangstransporten. Større kjøretøy kan uansett ikke kjøre i høyere fart enn 80 km/t. Gevinsten anses derfor å være minimal.»

Etter votering fant bystyret at planen skulle vedtas. Fra bystyrets vedtak gjengis:

«Bystyret vedtar forslag til detaljregulering av E6 Ranheim - Værnes, delstrekning Reppekrysset – Væretunnelen, som vist på tre kart i målestokk 1:1000, merket Multiconsult, datert 20.5.2019, sist endret 13.5.2020, i bestemmelser sist endret 26.5.2020 og beskrevet i planbeskrivelsen, sist endret 26.5.2020.

Vedtaket fattes i henhold til plan- og bygningsloven § 12-12.

All matjord som blir berørt av reguleringsplanen skal flyttes på faglig forsvarlig måte innenfor kommunen. Dette må skje etter Nibios anbefalinger, og rapporteres tilbake om standardene overholdes.

Eiendommene hvor støynivå innendørs og/eller støynivå på uteareal overskrider verdiene angitt ovenfor skal tilbys tiltak. Støytiltak skal etableres slik at innelima ikke forringes. Eiendommer som skal utredes for støydempende tiltak fremgår av vedlegg 1 til reguleringsbestemmelsene og skal vurderes individuelt med kartlegging og befarng.

Bystyret ber kommunedirektøren komme tilbake med en sak om hvordan stat, fylke og kommune kan innfase ytterligere tiltak som hindrer vekst i personbiltrafikken som følge av E6-utbyggingen og sørge for god framkommelighet for kollektivtrafikken slik at vi når våre mål i byvekstavtalen.

Bystyret viser til vedtak i PS 140/19 og henstiller Nye Veier om å redusere prosjektets klimafotavtrykk med 30 % i forhold til sammenlignbare referanseprosjekter og vurdere om byggeplassen kan gjøres fossilfri eller utslippsfri innenfor kontraktens handlingsrom.

Bystyret ber kommunedirektøren komme tilbake med en sak som redegjør for hvordan bompunktene etablert innenfor kommunene som er en del av byvekstavtalen, kan bidra i Miljøpakken og til tiltak som underbygger nullvekstmålet, og, når veiprojektet er nedbetalt, inngå i finansieringen av Miljøpakken.»



Det ble for øvrig framsatt flere flertallsmerknader. Statsforvalteren gjengir ikke disse her, men viser til protokollen for sluttbehandlingen.

Ved brev av 8. oktober 2020 ble kommunens planvedtak påklaget av Besteforeldrenes klimaaksjon. I klagen ble det pekt på at planforslaget bygget på et mandat om vesentlig økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet og økt trafikkikkerhet. Ingen av disse kriteriene var oppfylt i planen, derimot var det dokumentert at planen hadde negativ nytteverdi. Hele grunnlaget for planen var da bortfalt. Planen var heller ikke tilstrekkelig opplyst hva gjaldt klimakonsekvenser. Videre var bystyrets vedtak ikke tilstrekkelig begrunnet. Klager viste til pbl. § 12-12 som fastsetter at reguleringsplanforslaget må returneres til ny behandling dersom bystyret ikke er enig i forslaget. Avslutningsvis ble det pekt på at nye opplysninger i tilleggsnotat fra kommunedirektøren (notat fire) ble lagt fram for sent og at disse nye opplysningene burde ha vært sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn.

Naturvernforbundet i Trondheim framsatte klage over planvedtaket i brev av 16. oktober 2020. Det ble anført at bystyrets vedtak ikke var tilstrekkelig begrunnet, og at det forelå saksbehandlingsfeil etter pbl. § 12-12. Vedtaket bygget også på feil faktum. Bystyrets vedtak innebar at trafikkveksten på strekningen skulle begrenses, og vegprosjektet kunne da ikke anses å være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Klager pekte også på feil i Nye Veiers samfunnsnytteanalyse. Klager listet deretter opp åtte punkter som klager forventet svar på i den forberedende klagebehandlingen. Statsforvalteren gjengir ikke disse her, men viser til klagen i sin helhet.

Byplansjefen gjennomførte den 2. februar 2021 forberedende klagebehandling, men fant ikke grunnlag for å ta klagen til følge.

Saken ble samme dag oversendt Statsforvalteren i Trøndelag for endelig avgjørelse.

Statsforvalteren bemerker

En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. pbl. § 12-1 første ledd. Kommunen skal i henhold til pbl. § 12-1 andre ledd sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplaner for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for det.

Plan- og bygningsloven har i §§ 12-8 til 12-12 saksbehandlingsregler for utarbeidelse og vedtakelse av reguleringsplaner. Gjennom en omfattende planprosess skal ulike løsninger utredes og konsekvenser for området kartlegges. Det endelige vedtaket fattes på bakgrunn av denne prosessen, men er likevel underlagt et betydelig skjønn fra kommunens side.

Etter plan- og bygningsloven er det kommunestyret som er planmyndighet. Det er altså kommunestyret som avgjør hvilke arealer som skal inngå i planen og hva disse arealene skal brukes til. Dette skjer på bakgrunn av en vurdering av de ulike hensynene som gjør seg gjeldende innenfor planområdet, og under forutsetning av at det ikke foreligger innsigelser mot den vedtatte reguleringsplanen fra myndigheter som nevnt i pbl. § 5-4.

Ved utarbeidelse av reguleringsplaner vil det alltid kunne diskuteres hvilken løsning som er den beste. Det er derfor viktig å påpeke at reguleringsmyndigheten er lagt til kommunen, og at planprosessen skal sikre at areal- og ressursbruken blir til størst mulig gagn for den enkelte og for samfunnet som helhet. Dette vil innebære at ulike hensyn må veies mot hverandre, men at det er opp til reguleringsmyndighetenes skjønn å avgjøre hvilken ressursbruk som er mest hensiktsmessig. Her som ellers må imidlertid vurderingene være saklige og i samsvar med reguleringslovgivningens



formål, samt bygge på en forsvarlig saksbehandling og et riktig faktisk grunnlag. Ingen kan sies å ha krav på at et område skal reguleres eller ikke til et bestemt formål.

Statsforvalteren kan som klageinstans prøve alle sider av saken, men det gjelder visse begrensninger i Statsforvalterens kompetanse til å gjøre endringer i reguleringsplanen. Ved prøving av det frie skjønnet skal det legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

Vurdering av klagerne anførsler

1. Saksbehandlingsfeil - pbl. § 12-12

Klagerne anfører at kommunens vedtak lider av saksbehandlingsfeil etter pbl. § 12-12. Klagerne viser til at innstillingen fra kommunedirektøren var at planforslaget skulle avvises. Dersom bystyret likevel ønsket å vedta planen, måtte den først ha blitt returnert for ny behandling i administrasjonen.

Det følger av pbl. § 12-12 første ledd fjerde og femte punktum at *«Er kommunestyret ikke enig i forslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling. Det kan gis retningslinjer for det videre arbeid med planen.»*

Statsforvalteren vil innledningsvis bemerke at den ovennevnte bestemmelsen ikke oppstiller noen plikt til å sende saken tilbake til ny behandling, jf. ordlyden *«kan»*. Videre vil vi vise til at det med ordlyden *«forslaget»* ikke henvises til administrasjonens innstilling til vedtak ved sluttbehandling, men det planforslaget (plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse) som er lagt fram for sluttbehandling. Bestemmelsen skal altså forstås slik at den innebærer en begrensning i bystyrets kompetanse til å gjøre endringer i *planforslaget* som er lagt fram for sluttbehandling. Bakgrunnen for bestemmelsen er lovens krav til høring og offentlig ettersyn av planforslag, jf. pbl. § 12-10. Vi viser til juridisk teori¹ der problemstillingen er nærmere redegjort for:

«Fjerde og femte punktum viderefører bestemmelsen i pbl. (1985) § 27-2 nr. 1 siste punktum om at kommunestyret dersom det ikke er enig i planforslaget, kan sende saken tilbake til ny behandling og i tilfelle gi retningslinjer for det videre planarbeidet. Bestemmelsen må ses på bakgrunn av at kommunestyret i utgangspunktet bare kan vedta eller forkaste det planforslag som har vært ute på høring og offentlig ettersyn etter § 12-10. I forbindelse med den etterfølgende behandlingen i kommunen kan det nok gjøres mindre endringer i forslaget, blant annet for å imøtekomme innvendinger som er fremkommet under høringen. Endringer av vesentlig betydning for arealbruken, som høringsinstansene og berørte grunneiere ikke har hatt foranledning til å uttale seg om, kan derimot ikke vedtas. Ønsker kommunestyret å foreta slike endringer, må det i tilfelle utarbeides et nytt planforslag som sendes på ny høring og legges ut på nytt offentlig ettersyn, jf. Pedersen mfl.: Plan- og bygningsrett (2018), del 1 s. 307.»

Bystyret kan med andre ord ikke vedta endringer i en plan (plankart, bestemmelser og planbeskrivelse) ved sluttbehandling, dersom endringene er av en slik karakter at de krever ny høring og offentlig ettersyn. I så fall vil vedtaket lide av saksbehandlingsfeil etter pbl. § 12-10 første ledd, jf. pbl. § 12-12 første ledd.

I denne saken ble det ikke gjort noen endringer i planforslaget ved sluttbehandling i bystyret, og følgelig foreligger det heller ingen saksbehandlingsfeil slik som anført av klagerne. Vi viser til bystyrets vedtak der planforslaget som vedtas er det forslaget som er framlagt (plankart av 20. mai

¹ Plan- og bygningsloven med kommentarer, Bind I og II, 2020, Innjord og Zimmermann, s. 380



2019, sist endret 13. mai 2020, samt planbeskrivelse og bestemmelser av 26. mai 2020), uten endringer.

2. Saksbehandlingsfeil – manglende begrunnelse

Klagerne anfører videre at bystyrets vedtak ikke er tilstrekkelig begrunnet etter forvaltningsloven § 24.

Forvaltningsloven § 24 første ledd stiller krav om at enkeltvedtak begrunnes. Begrunnelsen skal være skriftlig og gis samtidig som vedtaket treffes. Nærmere krav til begrunnelsens innhold reguleres i forvaltningsloven § 25. Bestemmelsen lyder slik:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.»

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»

Som det følger av § 25 tredje ledd «bør» hovedhensynene som har vært avgjørende i skjønnsavveiningen nevnes. Med bakgrunn i lovens forarbeider, rettspraksis og formålet med bestemmelsen er det i juridisk teori² lagt til grunn at det etter gjeldende rett som hovedregel foreligger en plikt til å redegjøre for de hovedhensyn som er vektlagt.

For reguleringsplanvedtak framgår det for øvrig av pbl. § 12-12 første ledd andre punktum at:

«Av saksframlegget skal det framgå hvordan (...) konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt.»

Krav til vedtakets begrunnelse bygger på flere hensyn. For det første har begrunnelsen betydning for partene og andre som berøres av vedtaket ved at den setter partene i stand til å forstå vedtaket. Det vil normalt være lettere å forsones seg med et negativt utfall når det er kjent hvilke premisser vedtaket bygger på. Begrunnelsen gjør også parten i stand til å vurdere om vedtaket skal påklages eller bringes inn for ombudsmann eller domstoler. Fra forarbeidene til ny forvaltningslov³ gjengis:

«Begrunnelsen gir parten mulighet til å klarlegge om vedtaket skyldes uriktig rettsanvendelse eller urimelig utøving av forvaltningsskjønnet, eller om det bygger på uriktige faktiske opplysninger, og gir dermed parten bedre muligheter til å bygge et krav om overprøving på relevant argumentasjon.»

Vedtaket begrunnelse har også verdi for forvaltningsorganet selv, både før og etter vedtaket. Begrunnelsen skaper bevisstgjøring underveis i vedtaksprosessen og oppfordrer til større grundighet og nøyaktighet. Begrunnelsen vil også være sentral for kommunen ved senere klage eller begjæring om omgjøring.

² Forvaltningsloven med kommentarer, 2011, Geir Woxholt, s. 463 og 464

³ NOU 2019: 5, Ny forvaltningsloven – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning, pkt. 23.2.4



Begrunnelsen for vedtaket er også helt sentral for Statsforvalterens etterfølgende klagebehandling. Etter forvaltningsloven § 34 andre ledd skal Statsforvalteren som klageinstans legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn. Planvedtak bygger i all hovedsak på fritt skjønn og ved klagebehandling av et reguleringsplanvedtak vil Statsforvalteren normalt nøye seg med å kontrollere at skjønnsanvendelsen er lovlig. Med lovlig skjønnsanvendelse menes at skjønnnet bygger på et forsvarlig grunnlag og at det er lagt vekt på saklige og relevante hensyn i avveiningen, jf. innledningen. For å kunne kontrollere om skjønnsvurderingen er lovlig er det da også en forutsetning at det i vedtakets begrunnelse er redegjort for hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende.

Normalt kreves det ikke at bystyret utformer en egen og særskilt begrunnelse for utøvelsen av skjønnnet ved sluttbehandling av en reguleringsplan. Dette gjelder også i saker som den foreliggende, der bystyret vedtar planen mot kommunedirektørens innstilling. Statsforvalteren viser til at det i saksframlegget ved sluttbehandling normalt vil være vist til både positive og negative konsekvenser ved planen. Dersom det treffes positivt planvedtak kan man normalt legge til grunn at det ved sluttbehandling er funnet at de positive konsekvensene ved planen veier tyngre enn de negative konsekvensene.

I den foreliggende saken inneholder imidlertid ikke saksframlegget noen redegjørelse for positive konsekvenser ved planen, herunder hvilke hensyn som taler for at planen skal vedtas.

Saksframlegget, jf. også tilleggsnotatene, ved sluttbehandling peker på en lang rekke negative samfunnsmessige konsekvenser ved planvedtaket. Kommunedirektøren framhever blant annet at planen kommer i konflikt med hensyn til folkehelse, klima, nullvekstmålet, byveksttalen og landbruksinteresser. Disse negative konsekvensene, samt det faktum at planvedtaket berører en svært stor gruppe, tilsier etter Statsforvalterens syn et skjerpet krav til redegjørelse for hvilke hovedhensyn som har vært vektlagt når planen likevel vedtas.

I tilleggsnotat 2 av 19. juni 2020 framgår det at formannskapet selv så problematikken med hensyn til vedtakets begrunnelse.

Fra notatet gjengis:

«I formannskapets møte 16. juni 2020 under temaet eventuelt ble følgende forslag fremmet og vedtatt:

“Formannskapet mener saksutredningen fra kommunedirektøren ikke er egnet som politisk beslutningsgrunnlag, ikke bare er konsekvensen av en avvisning ikke opplyst, men spørsmål som ble sendt ut på høring er heller ikke svart ut. Formannskapet mener saken bør sendes tilbake til kommunedirektøren, saken bør tydeligere legge opp til at det er flere alternativer i saken, og tydeliggjøre konsekvensene av de ulike handlingsvalgene som ligger til den politiske behandlingen. Byveksttalen og nullvekstmålet må også veies opp mot bedring av trafiksikkerheten og samfunnsnyten ved å få realisert veien. Kommunedirektøren bes fremme en sak slik at bystyret har reelle og fullt utredet alternative innstillinger i saken til diskusjon, saken skal behandles i bystyremøte i september i år.”»

I svar til ovennevnte viser kommunedirektøren til at det ligger utenfor kommunens utredningsplikt å kartlegge og utrede hva som kan være alternative vedtak innenfor reguleringssaken. Videre vises det til at dersom bystyret foreslår et annet vedtak i saken, må kommunedirektøren vurdere konkret om saken er godt nok utredet til at et alternativt vedtak kan fattes, eller om saken må gjennom ytterligere utredninger eller offentlig ettersyn først. I notatet nevnes for øvrig også følgende:



«Det er fra forslagsstiller side opplyst om at det er tvilsomt at E6-strekningen videre i Malvik og Stjørdal kommune vil bli bygget dersom Trondheim kommune ikke vedtar den del av strekningen som ligger i Trondheim kommune. Etter Kommunedirektørens syn er dette et uttrykk for en økonomisk og strategisk vurdering fra forslagsstillers side, som er gjort ut ifra deres mandat. Forhold som dette mener Kommunedirektøren er utenforliggende hensyn ved behandlingen av planforslaget.»

Når dette omtales særskilt ved sluttbehandling, og det heller ikke er gitt noen begrunnelse for skjønnsvurderingen som ble foretatt, er det grunn til å stille spørsmål ved om dette faktisk ble vektlagt i den endelige skjønnsvurderingen, herunder om skjønnsanvendelsen kan anses lovlig.

Tilleggsnotat 4 av 17. august 2020 skaper etter Statsforvalterens syn ytterligere tvil om skjønnsanvendelsen i saken. Da saksframlegget fra kommunedirektøren ble utarbeidet og lagt fram for bystyret forelå det en transportanalyse og samfunnsøkonomisk analyse av E6 i Trøndelag som kommunedirektøren konstaterte ga grunnlag for en *antatt* samfunnsøkonomisk gevinst.

Statsforvalteren kunne i utgangspunktet ha konstatert at bystyret fant slik antatt samfunnsøkonomisk gevinst veier tyngre enn hensyn til folkehelse, klima, nullvekstmål og berørte landbruksområder, jf. kommunedirektørens innstilling til vedtak. I tilleggsnotat 4 framgår det imidlertid at det i en nyere analyse fra oktober 2018 konstateres negativ nytteverdi. Statsforvalteren kan da heller ikke legge til grunn at antatt samfunnsøkonomisk gevinst var utslagsgivende for bystyrets skjønnsanvendelse.

Statsforvalteren bemerker for øvrig at bystyret ved sluttbehandling tilsynelatende har forsøkt å avbøte de negative konsekvensene ved planen gjennom å vedta ulike tilleggspunkter.

Med bakgrunn i at planen vedtas slik den er lagt fram, kan vi ikke se at disse tilleggspunktene vil ha noen betydning eller innvirkning på planvedtaket eller gjennomføringen av planen. I den grad disse tilleggspunktene skulle kunne avbøte negative konsekvenser ved planen, måtte de ha vært innarbeidet som en del av reguleringsplanen. Dette har også kommunedirektøren vist til i tilleggsnotat 1 av 11. juni 2020 vedlagt sluttbehandlingen, der det framgår at dersom bygningsrådet ønsker å vedta endret innstilling, så burde det redegjøres for om det kan gjøres avbøtende tiltak som sikrer at vekst i personbiltrafikken ikke går på bekostning av framkommeligheten for kollektivtrafikken. Dette ble etter det vi kan se ikke utredet nærmere, derimot ble blant annet følgende vedtatt ved sluttbehandlingen:

«Bystyret ber kommunedirektøren komme tilbake med en sak om hvordan stat, fylke og kommune kan innføre ytterligere tiltak som hindrer vekst i personbiltrafikken som følge av E6-utbyggingen og sørge for god framkommelighet for kollektivtrafikken slik at vi når våre mål i byvekstavtalen.»

Dette skaper etter Statsforvalterens syn ytterligere usikkerhet ved om skjønnsanvendelsen i denne saken kan anses forsvarlig. Vi viser til at det er uklart for oss om bystyret har forstått at disse tilleggspunktene ikke har noen betydning for planvedtaket så lenge de ikke er innarbeidet i planen. Eventuelle avbøtende tiltak må framgå av planbestemmelsene og plankartet. Dette skaper også tvil med hensyn til om planvedtaket var godt nok opplyst ved sluttbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 17.

Statsforvalteren finner at bystyrets vedtak av 3. september 2020 lider av saksbehandlingsfeil etter forvaltningsloven § 24 første ledd, jf. § 25 tredje ledd. Begrunnelsen for vedtaket er så mangelfull at det ikke er mulig for Statsforvalteren å prøve om bystyrets skjønnsanvendelse er lovlig. Sagt med andre ord er vi ikke i stand til å utelukke at bystyret har lagt vekt på utenforliggende og/eller usaklige



hensyn da planvedtaket ble truffet. Vi viser til at Høyesterett i flere avgjørelser⁴ har konstatert at forvaltningsvedtak kan bli kjent ugyldig når det på grunn av mangler ved begrunnelsen ikke er mulig å bedømme om avgjørelsen bygger på en lovlig skjønnsutøving.

Spørsmålet er om saksbehandlingsfeilen kan anses rettet ved den forberedende klagebehandlingen av 2. februar 2021.

Ved den forberedende klagebehandlingen av anførselene fra klagerne har kommunen henvist til debatten i bystyrets møte 3. september 2020. Fra kommunens klagebehandling siteres:

«Reguleringsforslaget ble behandlet i bystyrets møte 3. september 2020 og var gjenstand for en halvannen times lang debatt. Fra bystyrets møte fremgår av debatten at Arbeiderpartiet med flere valgte å stemme for å vedta planen med begrunnelse i det er lagt inn tiltak mot støydemping, og det er lagt til rette for en bedre utforming Reppekrysset, som blant annet reduserer interntrafikk på Ranheim. Det ble også pekt på utfordringer for nullvekstmålet, og derfor fremmet tilleggsforslag om tiltak for å begrense negative virkninger.

Videre er det fra Senterpartiet og Høyre uttalt i debatten at reguleringsplanen legger til rette for gode vegforbindelser i Trøndelag fylke, og at vegen er viktig for varer og tjenester.

Debatten i sin helhet er tilgjengelig i kommunens digitale arkiv (<https://trondheim.kommunetv.no/archive/564>). Det fremkommer ikke forhold i debatten som tilsier at bystyret har tatt utenforliggende hensyn eller at vedtaket på annen måte har innholdsmessige mangler.»

Statsforvalteren vil bemerke at begrunnelsen etter forvaltningsloven §§ 24 og 25 skal gis skriftlig. Det er altså ikke tilstrekkelig når kommunen i klagebehandlingen henviser til debatten i bystyret og da samtidig henviser både partene og klageinstansen til å lete etter en begrunnelse på egen hånd.

Kommunedirektøren nevner i den forberedende klagebehandlingen enkelte momenter som ble nevnt i debatten i bystyret. Statsforvalteren vil her vise til at begrunnelsen skal gis av det organet som treffer vedtaket. Dersom det er behov for å utbedre en mangel ved begrunnelsen for bystyrets skjønnsanvendelse, noe det etter vårt syn åpenbart var i denne saken, er det etter Statsforvalteren vurdering en absolutt forutsetning av bystyret selv gjennomfører den forberedende klagebehandlingen. Vi har vanskelig for å se at andre enn bystyret selv kan redegjøre for hvilke hovedhensyn som ble vektlagt ved sluttbehandling. Bare på denne måten kan en eventuell manglende begrunnelse anses rettet ved forberedende klagebehandling.

Statsforvalteren vil her vise til uttalelse fra Sivilombudsmannen⁵ der lignende problemstilling ble drøftet. Den aktuelle saken omhandler et tilfelle der fylkesmannen ved klagebehandling av et planvedtak kom til at saken ikke var tilstrekkelig opplyst. Barn og unges interesser var ikke tilstrekkelig utredet. Framfor å oppheve vedtaket som ugyldig, tilskrev fylkesmannen kommunen og ba om ytterligere informasjon og utredning om dette temaet. Etter å ha mottatt denne informasjonen fra kommunens administrasjon konstaterte fylkesmannen at den manglende utredningen kunne anses rettet ved fylkesmannens klagebehandling. Ombudsmannen uttalte da det følgende:

⁴ Se blant annet Rt. 1981 s. 745 og Rt. 2000 s. 1066

⁵ Uttalelse av 9. mars 2010 (2009/2016) – «Reguleringsplan – hensynet til barn og unge»



«(...) I saken her var det tale om å reparere et planvedtak som var beheftet med en ugyldighetsgrunn ved at vesentlige spørsmål ikke var vurdert. En naturlig konsekvens er da at saken måtte ha blitt lagt frem for kommunestyret for at feilen skulle kunne repareres.»

Statsforvalteren kommer etter den ovennevnte vurderingen til at kommunens planvedtak av 3. september 2020 må oppheves som ugyldig. Saken må legges fram for ny behandling i bystyret, slik at bystyret kan utbedre den mangelfulle begrunnelsen før ev. nytt planvedtak treffes.

Med bakgrunn i den ovennevnte konklusjonen er det ikke nødvendig for Statsforvalteren å vurdere øvrige anførsler i klagen. Vedtaket må uansett oppheves. Slik vi vurderer det, har også de øvrige anførselene som er framsatt i klagen nær sammenheng med saksbehandlingsfeilen knyttet til manglende begrunnelse, jf. blant annet spørsmålene i klagen fra Naturvernforbundet.

Vi ber ellers om at kommunen, før ny sluttbehandling, vurderer om saken er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. Vi viser her til tilleggsnotat 2 av 19. juni 2020, lagt fram ved sluttbehandling, der det opplyses at kommunedirektøren må avklare om saken er godt nok utredet til at et alternativt vedtak kan fattes, eller om saken må gjennom ytterligere utredninger eller offentlig ettersyn først. Det framstår som noe uklart for oss om denne uttalelsen gjelder generelt, eller om den gjelder denne saken konkret.

Konklusjon

Statsforvalteren har etter klagebehandling kommet til at kommunens planvedtak lider av saksbehandlingsfeil som innebærer at vedtaket må anses ugyldig.

På bakgrunn av det ovennevnte og med hjemmel i forvaltningsloven § 34 fatter Statsforvalteren følgende

vedtak:

Trondheim kommunes vedtak av 3. september 2020, sak 151/20, om detaljreguleringsplan for E6 Ranheim - Værnes, delstrekning Reppekrysset til Væretunnelen, oppheves.

Klagene har ført fram.

Statsforvalterens vedtak er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Kjetil Ollestad (e.f.)
leder juridisk seksjon
Kommunal- og justisavdelingen

Elisabeth Holand Sjøli
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

Besteforeldrenes klimaaksjon
Trondheim

NYE VEIER AS AVD PROSJEKTKONTOR
E6 TRØNDELAG

NATURVERNFORBUNDET I
TRONDHEIM

v/Idar Støwer, Øvre Bakklandet
20

Kjøita 6

Sandgata 30B

7016 TRONDHEIM

4630 KRISTIANSAND S

7012 TRONDHEIM