



INDRE ØSTFOLD KOMMUNE
Postboks 34
1861 TRØGSTAD

Saksbehandler
Idunn Flood

Vedtak i klagesak - Statsforvalteren opphever vedtak om endring av reguleringsplan for Knapstad vestre – Indre Østfold kommune

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av klagesak 28.09.2023. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Vi har behandlet saken og vår konklusjon er:

Statsforvalteren opphever kommunens vedtak av 17.04.2023 i sak 359/23. Klagen har ført frem. Kommunen må behandle saken på nytt.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder klage på endring av reguleringsplan for Knapstad vestre. Endringen gjelder for felt B4 og B5. Reguleringsplan for Knapstad vestre ble opprinnelig vedtatt 26.03.2007. Formålet med planendringen er å tilrettelegge for at det kan etableres tjenesteyting som treningsstudio og bevertning innenfor felt B4 og B5. Felt B4 er under utbygging. På felt B5 er det oppført blokkbebyggelse med leiligheter i 4 etasjer og med næringsarealer i første etasje ut mot Spydebergveien.

Knapstad Vestre AS er forslagsstiller og Meinich Arkitekter AS har utarbeidet planforslaget.

Planendringen ble forelagt for berørte myndigheter og andre berørte i perioden 14.11.2022 til 05.12.2022.

Enhet plan i Indre Østfold kommune vedtok, med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-14, endring av planen 17.04.2023 i sak 359/23. Orientering om vedtaket ble sendt til berørte 21.04.2023.

Unni Grelland klaget på vedtaket på vegne av 22 beboere i B5 i brev av 11.05.2023. Klager anfører at:

- dokumentasjon på at TEK17 er oppfylt må foreligge før endring av reguleringsplan
- det må foreligge lyd/støyprøver tilsvarende støy fra et treningssenter



- det er urimelig å pålegge beboerne å klage på støy i ettertid
- et treningssenter med støy fra musikk, tredemølle og vekter som faller ned på gulvet store deler av døgnet vil påvirke flere beboere som har soverom rett over planlagt treningsareal
- det er allerede gode muligheter for trening i nærområdet i Knapstad, hvor boliger og treningsareal er adskilt
- det er ikke satt av tilstrekkelig areal til parkering

Plan- og bygningsutvalget i Indre Østfold kommune tok ikke klagen til følge 30.08.2023 i sak 052/23 og oversendte saken til Statsforvalteren.

Statsforvalteren forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat. Vi mottok presisering av klage fra Unni Grelland 15.09.2023, datert 12.09.2023. Grelland mener at:

- det påhviler beboerne å klage på støy
- klagen gjelder kun felt B5
- vedtatt reguleringsbestemmelse § 7.2.1 er ikke realistisk for vanlig drift av et treningssenter
- TEK17 har ikke mekanismer som ivaretar støydemping

Statsforvalteren som klageinstans i plansaker

Statsforvalteren er klageinstans for vedtak om reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Myndigheten er delegert fra Kommunal- og distriktsdepartementet, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9. Vår myndighet som klageinstans følger av forvaltningsloven § 34.

Kommunestyret er planmyndighet. Det er kommunen som avgjør hvilke områder som skal med i reguleringsplanen og arealdisponeringen i planområdet. En vedtatt reguleringsplan er en politisk beslutning, der kommunestyret har avveid ulike planhensyn og interesser.

Som klageinstans skal vi legge stor vekt på det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Ettersom kommunens vurderinger og vektning av ulike planhensyn og interesser vil være utøvelse av kommunens frie skjønn, skal det i utgangspunktet mye til for å sette disse vurderingene til side.

Statsforvalteren har også begrenset myndighet til å endre en plan i klagebehandlingen. Dersom Statsforvalteren mener det bør gjøres endringer, og kommunen er uenig i dette, må saken sendes til departementet for avgjørelse. Mer informasjon om vår myndighet som klageinstans står i reguleringsplanveilederen av 10.09.2018, rundskriv T-2/09 og T-8/86 og brev 16.01.2004 fra departementet.

Statsforvalteren ser slik på saken

Om endring av reguleringsplanen etter forenklet prosess, jf. pbl. § 12-14

Endring av reguleringsplanen er behandlet gjennom forenklet prosess, jf. pbl. § 12-14 andre og tredje ledd. Dette innebærer at det er enhet plan i kommunen som har vedtatt planendringen. Vi kan ikke se at klagers anførsler knytter seg til at planendringen er vedtatt gjennom en slik forenklet prosess. Vi har uansett kommet til at endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen, ikke vil gå utover hovedrammen i planen og ikke berøre hensynet til viktige natur- og friluftsområder.

Utredning

Klager mener at dokumentasjon på at krav i Byggteknisk forskrift (TEK17) er oppfylt må foreligge før endring av reguleringsplan kan vedtas. Videre mener klager at det må foreligge lyd/støyprøver



tilsvarende støy fra et treningssenter, med vekter som slippes, høy musikk og støy fra apparater. Vi tolker klager slik hun mener vedtaket om endringen av reguleringsplan er mangelfullt utredet når det gjelder støy.

Etter forvaltningsloven § 17 første ledd skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før enkeltvedtak treffes. At saken ikke er tilstrekkelig opplyst, kan medføre feilbedømmelse av saken.

Da vi har kommet til at vedtak om endring av plan må oppheves på annet grunnlag, finner vi ikke grunn til å ta endelig stilling til om saken er godt nok opplyst. For å bidra til at saken er godt nok opplyst, ber vi kommunen ved sin fornyende behandling om å redegjøre for hvilke støykrav byggeteknisk forskrift stiller. Når det gjelder anførselen om at det må foreligge dokumentasjon på at krav i Byggeteknisk forskrift er oppfylt før vedtak om endring av planen, kan ikke dette føre fram. Vi vurderer at dette er forhold som skal vurderes i byggesaken.

Kommunens skjønnsutøvelse

- Klagers anførsler

Vi tolker klager slik at de mener at et treningssenter ikke er forenlig med boligblokker. Utenfor urbane områder mener klager at det er uvanlig å ha treningssenter under et boligareal. Klager peker på at det finnes en rekke eksempler på at det blir klagesaker knyttet til støy med treningssenter under boligareal. Et treningssenter med støy fra musikk, tredemølle og vekter som faller ned på gulvet store deler av døgnet vil påvirke flere beboere som har soverom rett over planlagt treningsareal.

Klager mener at ved å godta etablering av treningssenter påhviler det beboerne å klage på eventuell støy. Klagerne mener det allerede finnes gode muligheter for trening i nærområdet i Knapstad. TEK17 har ikke mekanismer som ivaretar det utbygger beskriver av støydemping. Videre er den vedtatte reguleringsbestemmelsen § 7.2.1 ikke realistisk for vanlig drift av treningssenter, da bruk av vekter og musikk er en naturlig del av virksomheten. Klager mener det er urimelig at eksisterende beboere skal pålegges dette.

Klager mener videre det ikke er satt av tilstrekkelig areal for parkering. Klager mener at å åpne for bespisning og treningssenter gi et økt behov for parkeringsplasser.

- Vår vurdering

Utgangspunktet for vår vurdering er at kommunens valg av ulike arealbruksformål etter pbl. § 12-5, hensynssoner etter pbl. § 12-6 og reguleringsbestemmelser etter pbl. § 12-7, er en fri skjønnsmessig vurdering. Det er kommunestyret som er tillagt oppgaven som øverste reguleringsmyndighet, og må derfor foreta nødvendige avveininger av ulike hensyn og behov. Etter en samfunnsmessig vurdering, i samråd med berørte statlige fagmyndigheter, fylkeskommunen og andre som måtte ha interesser i planområdet, er det kommunestyret som avgjør hvilke områder som skal med i reguleringsplanen, og hvilke reguleringsbestemmelser som skal gjelde for disse områdene. Kommunen kan derfor velge å vedta et reguleringsplanforslag, fremfor alternative forslag.

Dersom kommunen velger å vedta planforslaget, må imidlertid vedtaket være planfaglig forsvarlig begrunnet, dvs. det må oppfylle de alminnelige forvaltningsrettslige krav til saklighet mv. Det vil si at kommunen må ha en planfaglig forsvarlig begrunnelse for å vedta endringene.

Plan- og bygningsloven § 3-1 angir hvilke hensyn som skal ivaretas i planlegging etter plan- og bygningsloven, herunder ved utarbeidelse av reguleringsplaner. Innenfor rammen av pbl.



§ 1-1 (formålsparagrafen) skal planer etter pbl. blant annet sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske og sosiale utviklingen i kommunen (a), sikre kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer (b), legge til rette for verdiskapning og næringsutvikling (d), samt legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet (e).

Kommunedirektøren skriver følgende i saksframlegget til vedtaket:

«Kommunedirektøren mener at endringen, som vil tillate etablering av et bredere og mer variert tilbud i byggene enn i dag, vil være en fordel for beboere i Knapstad. Det vil også gi bedre muligheter for å unngå tomme lokaler i nye bygg, som det tillates etablert næringsvirksomhet i.»

I utgangspunktet vurderer vi at kommunen har vektlagt saklige og relevante hensyn i form av å legge til rette for verdiskapning og bedre tilbud for beboerne. Videre tolker vi kommunedirektøren slik at det er satt av tilstrekkelig parkeringsplasser, og vi har ikke noe å utsette på kommunens vurdering av dette.

Under overskriften *bakgrunn og saksopplysninger* i saksframlegget til vedtaket står det at bestemmelsen § 7.2.1, 2.ledd om høy musikk etc. ble tatt inn for å imøtekomme merknader fra berørte naboer. Videre skriver kommunedirektøren i vedtaket at:

«[t]illatelse til etablering av andre næringer enn forretning og kontor skal ikke innebære at støyforhold for beboere i boligblokkene kommer i strid med bestemmelsene i Byggteknisk forskrift (TEK17).»

Videre gjengir kommunedirektøren TEK17 § 13-6 og veiledning til TEK17 § 13-6.

I saksframlegget til den forberedende klagebehandlingen skriver kommunedirektøren følgende:

«Det er angitt i kapittel 5.1 i Norsk Standard 8175 at lydnivå i boliger fra treningssentre som utgangspunkt skal tilfredsstillende grenseverdier tilsvarende som fra tekniske installasjoner i nærings- og servicevirksomheter. Store, åpne rom med betonggulv og tak og harde overflater, gir betydelig gjenklang. Bruk av treningsapparater, vekter og musikk kan forplante seg til leiligheter i etasjer over. Støy kan avhjelpes ved bruk av støydempende matter under treningsapparater, støyabsorberende skjerming og plater i tak og ved generell støydemping av gulv.

(...) Bekymringen om støy fra treningssentre anses ivaretatt i reguleringsbestemmelse § 7.2.1. Det tillates kun etablert treningsformer som ikke bidrar til uønsketmessig støy for omliggende boliger. Kommunedirektøren mener planendringen ikke vil føre til vesentlig ulempe for beboerne innenfor felt B5 og anbefaler å ikke ta klagen til følge.»

Slik vi tolker kommunedirektøren, i samframlegget til vedtaket og den forberedende klagebehandlingen, mener kommunedirektøren at bekymringene fra beboere knyttet til støy er ivaretatt gjennom krav i TEK17 § 13-6 og reguleringsbestemmelsen § 7.2.1, 2.ledd.

Reguleringsbestemmelsen § 7.2.1, 2.ledd har følgende ordlyd:



«Høy musikk eller roping, samt bruk av apparater eller vekter, som gir uhensiktsmessig støy eller vibrasjoner tillates ikke. Andre former for treningsarealer som ikke bidrar til uhensiktsmessig støy for omliggende boliger tillattes.»

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-7 regulerer uttømmende hvilke bestemmelser en kan ha i reguleringsplaner. Av pbl. § 12-7 nr. 2 kan det gis bestemmelser om «vilkår for eller forbud mot former for bruk av arealer, bygninger (...) for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i (...) planområdet». Etter pbl. § 12-7 nr. 3 kan det gis bestemmelser om «grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet».

Vi antar at disse bestemmelsene åpner for å gi bestemmelser om støygrenser og for eksempel driftstider. Vi legger til grunn at en bestemmelse om for eksempel driftstid og aktivitet gjør det enklere for myndighetene å kontrollere enn bestemmelse om grenseverdier¹.

Samtidig er det et krav at planbestemmelser er tilstrekkelig «klar og entydig», jf. legalitetsprinsippet slik dette er praktisert i langvarig forvaltningspraksis. I Kommunal- og distriktsdepartementet sin uttalelse av 05.11.2021 står det følgende:

«Klare og entydige bestemmelser

Det vedtatte plankartet og bestemmelsene må tolkes konkret for hver enkelt arealplan. Siden en reguleringsplan kan være svært inngripende for både de direkte berørte og samfunnet for øvrig, kan en ikke gå langt i å fortolke uklare bestemmelser. Det er derfor viktig at alle bestemmelser er tilstrekkelig klare og entydige, jf. veilederen om kommuneplanens arealdel punkt 4.4 og reguleringsplanveilederen punkt 6.2. I sistnevnte står det blant annet at krav som blir stilt skal være absolutte og ikke skjønnsbaserte.»

Vi vurderer at reguleringsbestemmelsen § 7.2.1, 2.ledd er svært skjønnsmessig. Hva som ligger i ordlyden «høy», som gir «uhensiktsmessig» støy eller vibrasjoner og «ikke bidrar til uhensiktsmessig» støy er uklart. Dette vil bero på en subjektiv vurdering. Bestemmelsen inneholder ingen form for objektiv grenseverdier. Vi vurderer at bestemmelsen i praksis ikke vil kunne brukes for å stille vilkår for bruk eller som hjemmel for pålegg. På denne bakgrunn vurderer vi at bestemmelsen ikke er juridisk bindende, men i praksis vil fungere som en retningslinje.

Vi bemerker også at det følger av veilederen til Byggteknisk forskrift § 13-6 (VTEK17) at «[e]genprodusert støy er ikke regulert av forskriften. Dette er støy fra for eksempel husholdningsapparater, radio, musikkanlegg og tale». I NS 8175 er det angitt preaksepterte ytelser som ansees å oppfylle TEK17 § 13-6. Som kommunedirektøren viser til, fremgår det av NS 8175 at «lydnivå i boliger fra treningssentre som utgangspunkt skal tilfredsstille grenseverdier tilsvarende som fra tekniske installasjoner i nærings- og servicevirksomheter». Det er på denne bakgrunn noe uklart for oss i hvilken grad TEK17 regulerer slik egenprodusert støy. Vi antar uansett at det kan settes krav i for eksempel en planbestemmelse om at grenseverdiene for lydnivå for aktivitet settes tilsvarende som for tekniske installasjoner i nærings- og servicevirksomhet iht. NS 8175.

Vi har etter dette vanskelig for å se at støy fra musikkanlegg og roping reguleres og begrenses av reguleringsbestemmelsen § 7.2.1, 2.ledd.

¹ Veileder om behandling av støy i arealplanlegging, M-2061, Miljødirektoratet, s. punkt. 5.3.3.



Spørsmålet er om reguleringsbestemmelsen § 7.2.1, 2.ledd har hatt betydning for vedtak om endring av reguleringsplanen.

For å kjenne et vedtak ugyldig er det tilstrekkelig at det er en ikke helt fjerntliggende mulighet for at feilen kan ha innvirket på vedtaket, jf. prinsippet i forvaltningsloven (fvl.) § 41. Det er ikke nødvendig at feilen faktisk har påvirket vedtaket.

Som skrevet ovenfor tolker vi at kommunedirektøren vurderer at bekymringene knyttet til støy er ivarettatt gjennom krav i reguleringsbestemmelsen § 7.2.1, 2.ledd. Etter vår vurdering kan det ikke utelukkes at dette er en forutsetning for kommunens vedtak om endring av reguleringsplan. Det kan ikke utelukkes at ønske om å stille strengere krav enn TEK17 har hatt betydning for kommunens vedtak. Vi har derfor vanskelig for å se at kommunens begrunnelse er planfaglig forsvarlig. Vedtaket må derfor oppheves.

Konklusjon

Statsforvalteren opphever kommunens vedtak av 17.04.2023 i sak 359/23. Klagen har ført frem. Kommunen må behandle saken på nytt.

Vedtaket er endelig og kan ikke klages på, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Dekning av sakskostnader

Klageren kan kreve dekning av vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, jf. forvaltningsloven § 36. Kravet må sendes til Statsforvalteren innen tre uker etter at klageren har mottatt dette vedtaket.

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus
avdelingsdirektør

Anne Danielsen Haugland
seksjonssjef

Juridisk avdeling

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

KNAPSTAD VESTRE AS
MEINICH ARKITEKTER AS
Unni Grelland
Carl Ludvig Ystrøm

Klokkergårdveien 16
Briskebyveien 74
Bjørneveien 26

1711 SARPSBORG
0259 OSLO
1823 Knapstad