



Saksbehandler: Andreas Andersen Rusten
Telefon: 57643189
E-post: fmsfaru@fylkesmannen.no

Vår dato
11.08.2016
Deres dato
09.03.2016

Vår referanse
2016/1026- 423.1
Deres referanse

Cardo 8614 AS v/ Trond Tystad
Øvre Blekeveien 20
5003 BERGEN

LINDÅS KOMMUNE	
Klassering	
15. 08. 2016	
15/1431	Landsv
Saknr	Tilleggsaknr

Vedtak i klagesak som gjelder dispensasjon til fradeling av eiendom fra gbnr. 214/3, Lindås kommune

Fylkesmannen er i brev av 17.03.2016 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnevnt som settefylkesmann for å avgjøre klagesaken. Det er klaget innenfor fristen, og vilkårene for å behandle saken er oppfylt. Vi beklager den lange saksbehandlingstiden.

Vedtak

Fylkesmannen tar klagen fra Fylkesmannen i Hordaland til følge, og vi omgjør Lindås kommune sitt vedtak i sak 145/15 den 11.11.2015. Det blir ikke gitt dispensasjon til fradeling av tomt til boligformål fra gbnr. 214/3.

Sakens bakgrunn

Hjemmelshaverne Renate Riska Waldow og Knut Fyllingsnes søkte den 08.04.2015 om dispensasjon til fradeling av tomt på ca. 1 daa til boligformål fra gbnr. 214/3 i Lindås kommune. Tomten er ønsket bebyggt av Stig Arve Fyllingsnes (tiltakshaveren). I søknaden løftes det frem at fradelingen ikke er til hinder for gårdsdriften på gbnr. 214/3, at arealet er bratt og består av mye berg, at tiltaket ikke hindrer bruk av strandsonen, og at boligtomten vil ligge naturlig til i terrenget sammen med annen bebyggelse.

I kommuneplanen er det aktuelle arealet avsatt til landbruks-, natur-, og friluftsmål (LNF).¹ Arealet ligger innenfor den funksjonelle strandsonen som er vedtatt i kommuneplanen. Sjøarealet ved Fyllingsnes har hensynssone friluftsliv.

Eiendommen gbnr. 214/3 er ifølge nettkart 354,6 daa stor, bestående av 5,3 daa fulldyrket jord, 8,2 daa overflatedyrket jord, 11,6 daa innmarksbeite, 204,4 daa skog med svært høy bonitet, og 90,1 daa skog med høy bonitet.² Naboeiendommen gbnr. 214/1 er 201,3 daa stor, bestående av 27,5 daa overflatedyrket jord, 10,9 daa innmarksbeite, 115,7 daa skog med svært høy bonitet, og 22,9 daa skog med høy bonitet.

Fylkesmannen i Hordaland frarådet den 07.05.2015 kommunen å innvilge dispensasjon.

Lindås kommune avsto søknaden i sak 093/15 den 10.06.2015. Kommunen la vekt på hensynet til strandsonen og kulturlandskapet med eksponering mot sjøen. Det er også kort vei til område som er avsatt til boligbebyggelse. I vurderingen etter jordloven, skriver kommunen at tiltaket ikke endrer

¹ Arealdelen av kommuneplanen 2011-2023, vedtatt i sak 100/11 den 22.09.2011.

² www.skogoglandskap.no

bruksstrukturen i jordbruket, men hver tomt som fradeles i området vil gradvis endre karakter fra jordbruks- til boligområde.

Tiltakshaveren ble tilsendt vedtaket i brev av 15.06.2015, og dere klaget på tiltakshaverens vegne på vedtaket den 07.07.2015. I oppfølgingsbrev av 28.07.2015 gjør dere rede for tiltakshaverens tilknytning til området, og tiltakets fordeler og ulemper.

I brev sendt til kommunen den 06.11.2015 gjør dere ytterligere rede for de faktiske forholdene hva gjelder strandsone-, landbruks-, og allmenne interesser i området. Dere skriver at tiltaket ikke vil være synlig fra sjøsiden før man er langt til fjords. Ved å gi dispensasjon under forutsetning av at bolighuset må plasseres lengst vest på den fraskilte tomten, vil huset kunne skjules ytterligere. Tiltakshaveren har også fått utarbeidet en rapport av eiendommens naturforhold og ressursgrunnlag.³

Lindås kommune tok klagen til følge i sak 145/15 den 11.11.2015. Kommunen kunne ikke se at strandsonen ikke ble bevart som et natur- og friluftsområde ved å gi dispensasjon. Heller ikke hensynet til kulturlandskapet ville settes vesentlig til side. Området rundt er bebyggt. Det ble holdt befaring før vedtaket ble gjort.

Fylkesmannen i Hordaland mottok melding om vedtaket den 16.11.2015, og klaget den 02.12.2015. Klageren mener at tiltaket vil være svært synlig fra sjøen, at et bolighus på tomten vil redusere verdien av kulturlandskapet i området, at området er registrert som et regionalt viktig friluftsområde, og at arealpresset på strandsonen i Lindås kommune er stort. Klageren mener også at hensynet til landbruksdrift på naboeiendommen gbnr. 214/1 tilsier at det ikke bør gis dispensasjon, og at den planlagte veien over tomten vil fragmentere kulturlandskapet på en negativ måte og beslaglegge noe overflatedyrket jord.

Lindås kommune tok ikke klagen til følge i sak 011/16 den 17.02.2016.

Dere og tiltakshaveren møtte Fylkesmannen den 13.06.2016. Formålet med møtet var å formidle deres syn på de faktiske omstendighetene i saken. I forbindelse med møtet utarbeidet dere et notat av 13.06.2016 som kort oppsummerer tiltakshaverens argumenter for at Lindås kommunes vedtak i sak 145/15 av 11.11.2015 opprettholdes.

Regelverk

Vi skal som klageinstans se til at kommunen under behandlingen av saken har fulgt de lovene, forskriftene og saksbehandlingsreglene som gjelder på området. Fylkesmannen kan under klagebehandlingen prøve alle sider ved vedtaket, også de skjønnsmessige vurderingene som kommunen har gjort. Ved prøving av det kommunale skjønnnet skal hensynet til det lokale selvstyret vektlegges, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

Det fremgår av plan- og bygningsloven § 11-6 at kommuneplanen er juridisk bindende for nye eller utvidelse av eksisterende tiltak. I LNF-områder er det ikke tillatt med fradeling eller bygging til andre formål enn landbruksformål eller næringsvirksomhet basert på brukets ressursgrunnlag, jf. plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 5 bokstav a.

³ NNI-Notat 65, *Naturtomt på Fyllingsnes, Lindås kommune. Vurdering av naturforhold og ressursgrunnlag*, NNI Resources AS, utarbeidet november 2015.

Det er et generelt forbud mot tiltak innenfor hundremetersbeltet langs sjøen, jf. plan- og bygningsloven § 1-8. Forbudet gjelder så langt det ikke er fastsatt annen byggegrense i plan etter plan- og bygningsloven.

Tiltak i strid med plan eller bestemmelser i plan- og bygningsloven, kan bare tillates dersom det blir gitt dispensasjon fra bestemmelsen tiltaket strider mot, jf. plan- og bygningsloven kapittel 19.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 kan kommunen dispensere fra bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunen kan ikke dispensere dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å dispensere være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er rettslige vurderingstema, ikke et kommunalt skjønn. Det er derfor ikke anledning til å legge nevneverdig vekt på hensynet til det lokale selvstyret.

Dispensasjon krever grunngitt søknad. Etter forvaltningspraksis skal begrunnelsen for å dispensere være spesiell og gjelde særlig for tiltaket, og kommunen skal ikke dispensere ut fra mer generelle vurderinger. Ved dispensasjon fra planer og tiltaksforbudet i strandsonen skal kommunene legge særlig vekt på statlige og regionale rammer og mål. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer eller forbudet i plan- og bygningsloven § 1-8 når regionale etter statlige sektormyndigheter har uttalt seg negativt til dispensasjonssøknaden.

Fylkesmannens vurdering

Spørsmålet er om det kan gis dispensasjon til fradeling av en tomt på ca. 1 daa til boligformål fra gbnr. 214/3. Tiltaket er ønsket gjennomført i et LNF-område, og vil ligge i den funksjonelle strandsonen. Vi vurderer først om fordelene med tiltaket er klart større enn ulempene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver at det i vurderingen av om fordelene med tiltaket er klart større enn ulempene, må gjøres en bredere vurdering enn bare fordelene for den enkelte søker.⁴

Landbruksinteresser

Søknaden er begrunnet med at fradelingen ikke er til hinder for drift på gbnr. 214/3. I brev av 28.07.2015 skriver dere at gbnr. 214/3 ikke har særlig aktiv landbruksdrift. Tiltakshaveren mener at en fradeling fra gbnr. 214/3 vil være til det beste for bosetting og drift av landbruket. Tiltakshaveren har videre vært tilknyttet gårdsbruket på gbnr. 214/1 siden barndommen, og han har de siste 20 årene fungert som avløser på gården. Den ønskede plasseringen av boligtomten vil ligge 100 meter fra gbnr. 214/1. Dere skriver at tiltakshaverens rolle som avløser er avgjørende for å kunne opprettholde dagens driftsvolum på gbnr. 214/1.

I brevet av 28.07.2015 presenterer dere også et regnskap over gbnr. 214/3 sin verdi som landbrukseiendom. Å tillate fradeling av det aktuelle arealet vil etter deres beregninger tilsvare 0,19 % av brukets teoretiske driftsverdi. I kommuneplanen har kommunen også tillatt at eiendommens 5,3 daa fulldyrket mark blir utbygget til parkeringsplass (10 % av gbnr. 214/3 sin driftsverdi). Fradeling til boligformål utgjør etter deres vurdering derfor bare en helt ubetydelig landbruksøkonomisk del av bruket.

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/veiledning-om-planlegging/sporsmal-og-svar-til-ny-plan--og-bygning/kapittel-19-dispensasjon/id597615/>

Fylkesmannen vektlegger areal- og landbruksfaglige vurderinger for å klarlegge tiltakets fordeler og ulemper. Tiltaket må også vurderes på bakgrunn av dets juridiske virkninger. Hvorvidt tiltakshaveren har familiær tilknytning til nabobruket gbnr. 214/1 tillegges i den anledning ikke vesentlig vekt.

Vi viser i den anledning til kommunens kommentarer til klagen av 07.07.2015, jf. brev av 28.07.2015, i saksbeskrivelsen i sak 145/15 den 11.11.2015. Arealene og gårdsdriften på gbnr. 214/1 beskrives, og kommunen vurderer at driften på gbnr. 214/1 ikke har et slikt omfang at det er nødvendig med et bolighus i kort avstand fra gårdstunet for å sikre arbeidet med dyrene og innhøstingen. Tiltaket må ses som et spørsmål om å skaffe boligomt i et LNF-område.

Vi viser videre til at det allerede står oppført to bolighus på gbnr. 214/1. Utgangspunktet etter plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 5 er at bare nødvendige tiltak for landbruksdrift tillates, mens det i kommuneplanen punkt 5.2 er vedtatt at det uansett ikke skal føres opp flere boliger til landbruksdrift dersom eiendommen allerede har mer enn én boenhet.

Avslutningsvis viser vi til at rettsvirkningene av tiltaket er at det vil ligge en fritt omsettelig boligomt, med et eventuelt senere fritt omsettelig bolighus, i landbruksområdet. Til tross for at tiltakshaverens hensikt er å bidra til gårdsdriften på gbnr. 214/1, ivaretar ikke rettsvirkningene av tiltaket dette formålet.

Vi kan på denne bakgrunnen ikke se at tiltakshaverens personlige fordeler med fradelingen, eller de landbruksmessige fordelene av tiltaket, er klart større enn ulempene.

Plangrunnlag og boligfelt

Et moment i saken er at det er avsatt areal til boligformål like øst for området tiltakshaveren ønsker fradelt. Boligområdet ligger i et regulert område, og reguleringsplanen skal ifølge kommuneplanen fortsatt gjelde.⁵ I reguleringsplanen § 2.1 er det vedtatt rekkefølgekrav, og flere trafikale endringer langs E39 må være på plass før det kan gis rammeløyve til oppføring av boliger.

Det regulerte feltet er ifølge tiltakshaveren lite realiserbart på kort og mellomlang sikt. I brev av 04.12.2015 skriver dere at tiltakshaveren i forbindelse med innsyn i en annen sak hos kommunen, har fått innsikt i Statens vegvesens vurderinger av rekkefølgekravet. Statens vegvesen skal ha slått fast at rekkefølgekravene knyttet til E39 er basert på en eldre reguleringsplan (1995) som nå ikke gir hjemmel til ekspropriasjon. Tiltakene er også basert på vegnormen på daværende tidspunkt, og tiltakene må nå gjennomgås og reguleres til dagens norm før eventuell utbygging.

Tiltakshaveren mener derfor at det ikke finnes andre realistiske alternativ for utbygging av bolig på Fyllingsnes, enn der fradelingen nå er søkt om. Forholdene er også beskrevet i flere andre saksdokumenter.

Vi ser på bakgrunn av plangrunnlaget at det er klart at det er kommunens hensikt å legge til rette for boligutvikling på Fyllingsnes.

Det har samtidig vist seg at reguleringsplanen ikke kan gjennomføres på foreliggende tidspunkt. Reguleringsplaner blir til etter at kommunestyret etter omfattende vurderinger av de ulike hensynene som gjør seg gjeldende innenfor planområdet, avgjør hvilket areal som skal inngå i planen, og hva arealene skal brukes til. Saksbehandlingsreglene skal sikre demokratiske hensyn som medvirkning, offentlighet og samråd med de planene får følger for. Vurdert på denne bakgrunnen

⁵ Reguleringsplan Fyllingsnes, gnr. 214 bnr. 7, 17, 213 m.fl., vedtatt 10.03.2011.

bør boligfeltet på Fyllingsnes utbygges etter reguleringsendring av gjeldende plangrunnlag, heller enn at det gis enkeltdispensasjoner i nærområdet rundt planområdet. Vi viser særlig til at rekkefølgekravene er fastsatt for å sikre betryggende trafikkavvikling i boligfeltet og i tilknytning til E39.

Strandsone og kulturlandskap

Det følger av plan- og bygningsloven § 1-8 at det i 100-metersbeltet langs sjøen skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Sjøarealene rundt Fyllingsnes er i kommuneplanen avsatt til hensynssone friluftsliv, og er registrert som et regionalt friluftsområde i databasen til Hordaland fylkeskommune.

Lindås kommune er i de differensierte planretningslinjene for strandsonen langs sjøen kategorisert som et område med stort press på arealene.⁶ I slike områder skal bygging og landskapsinngrep unngås på arealer som har betydning for andre formål, for eksempel friluftsliv, kulturmiljø, landskap og landbruk, jf. retningslinjene punkt 6.

Klageren mener at tiltaket ikke vil påvirke allmenhetens tilgang til sjøen, men at et bolighus vil være svært synlig fra sjøen. Et bolighus vil redusere verdien av kulturlandskapet i området.

Verdiene i den funksjonelle strandsonen langs Osterfjorden er kartlagt av kommunen i dokumentet *Kartlegging av funksjonell strandsone og dokumentasjon av byggegrensener mot sjø*.⁷ Den funksjonelle strandsonen og byggegrensene er definert slik at bygningsmiljøene blir liggende utenfor strandsonen. Begrensningen er først og fremst gjort ut fra landskapshensyn. Det er på vestsiden av neset at landbruksarealene ligger.

Lindås kommune skriver i sak 093/15 den 10.06.2015 at den funksjonelle strandsonen trolig er trukket for å sikre den sonen som står innbyrdes i direkte samspill med sjøen, både økologisk, topografisk og bruksmessig. Bygging på den ønskede fradelte tomten vil bryte særlig med de topografiske hensynene. Rett nedenfor gbnr. 214/3 ligger samtidig en eksisterende fritidsbolig på en stor tomt, og kulturlandskapet i området er derfor ikke urørt. Under klagebehandlingen i sak 145/15 den 11.11.2015 la kommunen vekt på at området rundt gbnr. 214/3 er bebygd i nærmest rett linje ned mot sjøen. Kommunen kunne ikke se at strandsonen ikke ble bevart som natur- og friluftsområde ved å gi dispensasjon, og hensynet til kulturlandskapet ble ikke vesentlig tilsidesatt.

Tiltakshaveren har med styrke gått imot tiltakets negative virkninger for strandsone- og kulturlandskapsinteressene. I oppsummeringsbrevet av 13.06.2016 skriver dere at natur- og kulturlandskapet på Fyllingsnes, sett fra Osterfjorden, ikke vil endres. I møtet med Fylkesmannen 13.06.2016 la dere frem bilder fra stedet for å forklare tiltakshaverens synspunkt. Sett fra fjorden, vil tomten ligge bak en bebygd strandlinje, en skog, et stup og et platå grensende mot et høyere bolighus. Videre bakover er området tett bebygd.

I rapporten utarbeidet av NNI omtales tomtens plassering og konsekvenser av plasseringen på side 13. Dersom det fradeles et areal på 1 daa inn mot eksisterende boligtomt i sør, og mot eiendomsgrensen i vest, konkluderer NNI med at de viktigste delene av både åpen kulturmark og

⁶ Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, fastsatt ved kgl.res. av 25.mars 2011, jfr. plan- og bygningsloven av 27.juni 2008 § 6-2.

⁷ Arealdelen av kommuneplanen, *Kartlegging av funksjonell strandsone og dokumentasjon av byggegrensener mot sjø*

eikeskog bevares i området. Området vil også ligge utenfor det sentrale kulturlandskapet på Fyllingsnes.

Vi ser at kommunen har gjort grundige vurderinger i arbeidet med å fastsette den funksjonelle strandsonen. Dette på bakgrunn av områdets karakter og naturverdier. Det er heller ikke omtvistet at sjøområdene rundt Fyllingsnes er viktige regionalt sett. Tiltak som gjør inngrep og forringer kultur- og landskapsverdiene i strandsonen kan utgjøre vesentlige ulemper for områdets karakter.

På bakgrunn av forelagt saksdokumentasjon, inklusive fremlagte bilder med beskrivelse, forstår vi likevel at det aktuelle tiltaket knapt vil være synlig sett fra Osterfjorden. Tiltaket vil også inngå i et område som allerede er utbygd, også helt ned mot sjølinjen. I NNI-rapporten på side 9 fremgår det også at det aktuelle området ikke er del av det sammenhengende kulturlandskapet på Fyllingsnes. Rapporten konkluderer med at tiltaket vil ha liten negativ innvirkning på kulturlandskapet.

Etter plan- og bygningsloven § 19-2 oppfylles likevel ikke kravene til å innvilge dispensasjon at ulempene med tiltaket er mindre. De areal- og ressursdisponeringshensynene som taler for dispensasjon, må være klart større enn ulempene ved å fravike den vedtatte arealbruken. Hovedbegrunnelsen for å innvilge dispensasjon er ifølge tiltakshaveren å kunne bosette seg på sitt hjemsted, å kunne bidra i landbruksdriften på gbnr. 214/1, og å ivareta Fyllingsnes som grend. Som det fremgår ovenfor kan vi ikke se at disse momentene kan slå gjennom overfor hensynet til en helhetlig arealplanlegging, jf. plan- og bygningsloven § 11-5 andre ledd. Dispensasjon for fradeling av boligtomter med begrunnelse som nevnt, kan medføre en praksis med omdisponering av strandsone- og landbruksressurser bit for bit, og på sikt derfor også undergrave kommuneplanens funksjon som styringsdokument. Dette hensynet bør særlig vektlegges i kommuner hvor arealpresset er antatt å være stort .

Oppsummering

På bakgrunn av det som til nå er gjennomgått, kommer Fylkesmannen til at fordelene med tiltaket ikke er klart større enn ulempene. Tiltakshaveren ønsker å kunne bosette seg på sitt hjemsted, å kunne bidra i landbruksdriften på gbnr. 214/1, og å ivareta Fyllingsnes som grend. Som vist over foreligger det vektige ulemper både hva gjelder landbrukshensyn og kommuneplan og reguleringsplan som styringsdokument.

Vesentlig tilsidesettelse av plangrunnlaget eller plan- og bygningslovens formålsbestemmelse

Ettersom vilkåret om at fordelene med tiltaket ikke er klart større enn ulempene ikke er oppfylt, er vilkårene for å innvilge dispensasjon uansett ikke oppfylt. Vi går derfor ikke inn i en omfattende drøfting av om hensynene bak plangrunnlaget eller plan- og bygningslovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt ved å innvilge dispensasjon. Vi viser likevel til visse saksmomenter.

Når det gjelder strandsone- og kulturlandskapsinteressene, er interessene som allerede påpekt grundig kartlagt av kommunen. Tiltaket vil likevel knapt være synlig fra Osterfjorden, og vil inngå i et område som allerede er utbygd. Det er i tillegg ikke omtvistet at tiltaket ikke påvirker allmenhetens tilgang til strandsonen. I skriv av 13.06.2016 påpeker dere også at nabobukten til Fyllingsnes er tilrettelagt og sikret for allmenheten av Bergen og Omland Friluftsråd. Momentene kan tilsi at hensynene bak strandsonevernet og kulturlandskapsinteressene ikke blir vesentlig tilsidesatt i foreliggende sak.

Når det gjelder landbrukshensynene, viser vi særlig til kommunens redegjørelse for gårdsdriften på gbnr. 214/1, som tiltaket i realiteten er ment å gjelde for, og kommuneplanen punkt 5.2. Her fremgår at det uansett ikke skal føres opp flere boliger til landbruksdrift dersom eiendommen allerede har

mer enn én boenhet. Tiltaket innebærer også at det vil ligge en fritt omsettelig boligeiendom i nær tilknytning til både gbnr. 214/1 og bnr. 3.

Avslutningsvis viser vi til at det i plangrunnlagene er tilrettelagt for utbygging av boligfelt på Fyllingsnes. Et viktig moment er at endringer av tillatt utbyggingsområde bør skje gjennom reguleringsendringer eller ny plan, og at utbygging ikke skjer gjennom enkeltdispensasjoner.

Vedtak

Fylkesmannen tar klagen fra Fylkesmannen i Hordaland til følge, og vi omgjør Lindås kommune sitt vedtak i sak 145/15 den 11.11.2015. Det blir ikke gitt dispensasjon til fradeling av tomt til boligformål fra gbnr. 214/3.

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

Med hilsen

Marie Solvoll Lyby
fung. juridisk sjef

Andreas Andersen Rusten
rådgjevar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.

Kopi til:

Renate Riska Waldow og Knut Fyllingsnes	Fyllingsnesvegen 67	5913	EIKANGERVÅG
Lindås kommune	Kvernhusmyrane 20	5914	ISDALSTØ

Elektronisk kopi:

Fylkesmannen i Hordaland (ref. 2016/1026)