



HKH Bygg og Eigedom AS
v/Knut Henanger
Mjåtveitstø 33A
5918 FREKHAUG

Referanser:
Dykkar:
Vår: 16/2839 - 17/7572

Saksbehandlar:
Tore Johan Erstad
tore.johan.erstad@meland.kommune.no

Dato:
08.05.2017

Avslag - GBNR 22/26 og 22/52, Mjåtveitstø - Søknad om dispensasjon frå plankrav

Administrativt vedtak. Saknr: 109/2017

Tiltakshavar: HKH Bygg og Eigedom AS / Aslaug Haugland
Søknadstype: Søknad om dispensasjon etter plan- og bygningslova (pbl.) § 19-2

SAKSUTGREIING:

1. Saka gjeld:

Administrasjonen viser til søknad om arealoverføring og deling av eigedom journalført motteke 24.11.16. Samla sett inneber søknaden oppretting av 2 nye matrikkeleiningar for bustadoppføring, samt ein resteigedom som skal behalde det opphavlege gbnr 22/52. Søknaden blei etter orientering frå kommunen om plankrav supplert med dispensasjonssøknad 16.2.2017.

Føreliggjande sak gjeld dispensasjonssøknaden. Delingssøknaden blir eventuelt behandla administrativt etter avklaring av dispensasjonsspørsmålet.

Tiltakshavar er HKH Bygg og Eigedom AS. Saka var komplett og klar for behandling ved mottak av tilleggsgrunngeving frå tiltakshavar ved skriv journalført motteke 26.04.2017.

2. Søknad om dispensasjon:

Gjennom skriv dagsett 15.2.2017 har tiltakshavar grunngitt dispensasjonssøknaden slik:

«1.Innledning

Viser til kommunens brev av 9.12.16 i sak 16/2839-16/23233 vedr. søknad om arealoverføring og deling av eigedom. Kommunen viser til at det må søkjast om dispensasjon frå plankravet i kommuneplanens arealdel(KPA)pkt.1.2.1. Me inngir med dette slik dispensasjon søknad. Det anføres at vilkårene for dispensasjon etter pbl. §19-2 er oppfylt.

Vi viser til at det er gitt fritak for ny nabovarsling i kommunens brev og har i samsvar med dette ikkje sendt ny nabovarsel for dispensasjonssøknaden.

2. Dispensasjon vil ikkje medføre ein «vesentlig tilsidesettelese» av hensynet bak plankravet.

Etter pbl. §19-2 andre ledd er eit vilkår for dispensasjon at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres frå ikkje blir « vesentlig tilsidesett»

Ordlyden «vesentleg» medfører ein relativ høg terskel.

Hensynene bak plankravet er å sikre at tiltak er tilstrekkelig utreda før vedtak fattes, både isolert og omgivelsene og heilhetlig arealdisponering. Vi meiner at den omsøkte delinga ikkje foringer disse hensyna. Arealene ønskes utbygd til bolig formål, i samsvar med kommunens føringer i kommuneplanens arealdel. Å tillate utskilling av boligparsellene vil ikkje leggja begrensinger for den vidare arealdisponeringen for dei framtidige boligområda B_8 og B_9. Ved tidligere søknad om deling av 22/95 vart det avsatt eit rest areal til framtidig vei til B_9.

3. Fordelane ved dispensasjon er større enn ulempene.

Det neste vilkåret for dispensasjon er at fordelene ved dispensasjon «klart» overstiger ulempene, jf. Pbl.19-2 andre ledd. Som nemt i punkt 2. over, kan vi ikkje sjå at hensynet til plankravet blir tilsidesatt ved ein dispensasjon. Vi kan heller ikkje sjå andre ulemper ved eit dispensasjon vedtak. Me meiner at det i føresegna 2.1.1 opnar for arealoverføring og deling av eigedomen. Vi ser på dette som ei fortetting av eksisterande bustadområde som i vesentleg grad er utbygd utan reguleringsplan og viser til at det på naboeigedommane Gnr. 22 Bnr. 26,53,253,152,182,64,154,27,28 er bygd einebustader og to-mannsbustader utan reguleringsplan. Eigedommen som er søkt deling for ligg i utkant av B_8 og vil ikkje påverka framtidig detaljregulering av dette området. Det er også krav om at ein skal knyta seg til eksisterande infrastruktur og bli tilpassa eksisterande bygg. Dette kravet er innfridd ved at det ligg VA, straum og fiber til tomtetrensa.

Det er i punkt 1.2.1 i KPA sett strenge krav slik at det ikkje vil skape uheldig presedens med å gi fritak frå plankravet i området.

I formålsføresegna i PBL. §1-1 står det at « loven skal fremme berekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Ved å tillate deling og arealoverføring vil ein gje den enkelte muligheit til å byggje bustad og samtidig vil dette være i tråd med dei statlige planretningslinene for samordna bustad-, areal og transportplanlegging. Det vil også fremja utviklinga av kompakte tettstader, redusera transportbehovet og leggja til rette for klima -og miljøvennlege transportformer.»

3. Nabovarsling:

Delingssøknaden blei nabovarsla 24.10.2016 i samsvar med pbl § 21-3. Det ligg ikkje føre merknader. Kommunen har ikkje funne grunnlag for å stille krav om særskilt nabovarsling av dispensasjonssøknaden, jf pbl § 21-3, 2. ledd.

4. Høyringsuttaler og tilsvar frå tiltakshavar:

Gjennom pbl. § 19-1 er det bestemt at regionale og statlege myndigheiter skal ha høve til å uttale seg før kommunen eventuelt gir dispensasjon frå planar som vedkjem deira saksområde. Vidare følgjer det av pbl. § 19-2 at kommunen ikkje bør gi dispensasjon dersom slik statleg eller regional myndigheit har uttala seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Omsøkt dispensasjon har vore sendt til sektormynde for uttale ved høyringsbrev av 17.02.2017.

Statens vegvesen har i skriv datert 14.03.2017 rådd frå dispensasjon med følgjande grunngjeving [utdrag]:

«Tilkomst til området

Dei omsøkte eigedomane har tilkomst frå fv. 564 via kryss med Mjåtveitmarka. Dette krysset er noko utbetra i seinare tid. Statens vegvesen vurderer dagens kryss til å vere tilstrekkeleg til dei gjeldande reguleringsplanane i området. Ved vidare utbygging vurderer vi at det er trong for passeringsslomme, evt. venstresvingefelt, for å unngå at vestgåande trafikk på fv. 564 vert hindra av trafikk inn til Mjåtveitmarka. Dette har vi òg gitt merknad om ved varsel om oppstart på 2 reguleringsplanar i området.

Ettersom det er fleire prosjekter i gang og under oppstart i dette området, meiner vi at tilkomst frå fv. 564 må sjåast i samanheng. Statens vegvesen vil be om at Meland kommune samordnar dei ulike prosjekta, og vurderer utbyggingsavtale for å sikre gjennomføring av tiltak.

Tilråding

I dette området er det trong for å sjå infrastrukturen samla. Statens vegvesen er difor samd med administrasjonen i Meland kommune, som skriv at området bør byggast ut gjennom reguleringsplan. Dette vil gje grunnlag for å sikre gjennomføring av naudsynte tiltak. Ein praksis med dispensasjonar frå plankrav vil vere uheldig i område der det er trong for ein samla infrastruktur. På dette grunnlaget vil vi rå ifrå at det vert gitt dispensasjon frå plankravet i denne saka».

Fylkesmannen i Hordaland har i skriv datert 22.02.2017 rådd frå dispensasjon med følgjande grunngjeving [utdrag]:

«Omsøkt areal ligg i uregulert område avsett til framtidig område for bygg og anlegg med bustadføremål (B_8). I slike område gjeld krav om reguleringsplan før «tiltak som krev søknad og løyve etter pbl § 20-2, jf. § 20-1 vert tillate», jf. føresegn § 1.2.1 til KPA. Deling og arealoverføring som omsøkt er tiltak som er omfatta av plankravet. Dei framtidige byggjeområda B_8 og B_9 er nye, store og sentrale bustadområde i Meland, som tidlegare var avsett til LNF-område i kommuneplanen. I området tiltaket gjeld er det oppført nokre bustader gjennom dispensasjon, men det er framleis store areal som er ubyggd.

Fylkesmannen er kritisk til at større område sett av til byggeføremål vert bygd ut gjennom dispensasjonar. Slike dispensasjonar kan resultera i mindre gode planløysningar som ikkje tar høgde for heilskapleg planlegging og forvaltning. Dette gjeld både med tanke på effektiv areal- og ressursbruk, som til dømes felles infrastruktur, men også med omsyn til ivaretaking av landskapskvalitetar og estetikk. I tillegg er kommuneplanen relativt nyleg vedteken. Vi fryktar at ein

vil undergrava kommuneplanen som styringsreiskap, om ein opnar opp for dispensasjon i slike saker.

Vi er såleis samde i kommunen si vurdering om at desse områda bør byggjast ut gjennom ein heilskapleg plan. Det vil i tillegg kunne skapa presedens å starte ein praksis med fritak frå plankravet i området.

Fylkesmannen rår i frå at det vert gjeve dispensasjon.

Vi viser til at kommunen ikkje bør gje dispensasjon dersom regional styresmakt har uttala seg negativt til søknaden, jf. plan- og bygningslova. Dersom det likevel vert gjeve dispensasjon, ber vi kommunen sende vedtaket til Fylkesmannen for klagehandsaming.»

Det er ikkje motteke merknader frå Hordaland fylkeskommune.

Tiltakshavar har gjennom skriv motteke 26.04.2017 kome med tilsvar til uttalene gjengitt ovanfor. Tiltakshavar held fast på at omsøkt frådelling til bustadoppføring ligg innanfor det kommunen gjennom KPA føresegn 2.1.1.a kan fritta frå plankrav, og uansett at vilkåra for dispensasjon er oppfylt.

Tiltakshavar skriv [utdrag]:

«Fortetting- område som i vesentlig grad er utbygd utan reguleringsplan

Det finnast ikkje noko eintydig definisjon av desse områda. I førearbeida til kommuneplanen/planbeskriving er det ikkje sagt noko om desse områda i det heile. Punktet er også nytt i Meland kommune sine planføresegner.

I området der er snakk om er utbygd med både eine og tomannsbustader, der løyve er gjeve gjennom tidlegare dispensasjonar. Tiltaket omfattar ei fortetting av delar av dette området som no er avsett til bustadføresmål. Det er tale om 2 nye bueiningar. Føresegna 2.1.1.a set krav om maksimalt 3 bueiningar, altså kan dette tillatast for eit større område enn det vert søkt om. Dersom dette ikkje gjeld for vårt område ber vi om at administrasjonen klargjere kva for område dette då gjeld for og eventuelt kome med døme på slike område.

Vårt tiltak kan **knyte seg til eksisterande infrastruktur**, dette har vi vist til i søknaden, der det ligg både Veg, Vatn, Avløp og Fiber fram til område.

Når det gjeld **tilpassing til eksisterande busetnad**, vil vi kunne tilpasse desse i samsvar med vilkåret i 2.1.1.a, kommunen kan også setje dette som vilkår i sitt vedtak.

Fortettinga omfattar 2 nye bueiningar, det tilfredsstillar kravet om **maksimalt 3 nye bueiningar**.

Slik vi ser det tilfredsstillar dette alle vilkåra for å kunne omfattast av bestemmelsen.

Presidens- Det vil ikkje vere mogleg for at saka skal kunne skape presidens ut over dette området, då dei fleste andre av områda innan b_8 og b_9 ikkje inneheld bebyggelse. På naboeigedom der det skal etablerast vesentleg fleire nye bueiningar, er det reguleringsplan under handsaming. Vi viser elles til vedlagt kart som viser dette.

Subsidiert dispensasjon.

Dersom administrasjonen etter dette kan vinne konkrete grunnar for at pkt. 2.1.1.a ikkje skal gjelde for denne saka, og dermed kome med ei presisering i høve kva område som denne kan gjelde for,

lyt det søkjast om dispensasjon frå KPA pkt. 1.2.1 der det vert stilt krav om reguleringsplan før utbygging.

Vi viser elles til søknad om dispensasjon datert 15.02.2017.

Uttale frå Statens vegvesen.

Vegvesenet har kome med ei generell uttale i høve forhold til avkjøring til fv. 564, og reknar at krysset har tilstrekkeleg kapasitet for gjeldande reguleringsplanar. Det vil for framtidig utbygging mellom anna vere trong for passeringslomme i området, og dei ber Meland kommune samordne dette og andre tiltak.

Denne meldinga er gjeve som innspel til to reguleringsplanar som er under arbeid. For Reguleringsplan ID 1256 2015 0005, skriv kommunen i si utgreiing om denne merknaden:

Forslagsstillar har ikkje tatt innspel til følge i planframlegget fordi ein meiner kravet er urimeleg og står ikkje i forhold til utbyggingas omfang på 16 nye einingar. Administrasjonen ser seg eining med forslagsstiller og vil påpeike at kostnadskrevjande rekkefølgekrav som etablering av passeringslomme burde vore spelt inn i samband med revisjon av kommuneplanens arealdel. Vidare ligg området i midtre del av B_8 som eit innklemmt areal mellom anna etablert busetnad som er godt eigna for fortetting. Det vil vere naturleg at kravet om passeringslomme fell på ei større utbygging som detaljregulering av felt B_9.

D.v.s at det etter kommunen sitt syn er utbygging av området B_9 som skal stå for denne utbetringa og at uttalen frå vegvesenet ikkje kan leggjast vekt på.

Uttale frå Fylkesmannen. Fylkesmannen uttale baserer seg på dei opplysningane som er gjeve frå administrasjonen i kommunen, utan sjølv å ta stilling til konkrete tiltaket. Teksten er eit reint utklipp av administrasjonen sin utgreiing, og elles så rundt formulert at den passar som negativ uttale for alle dispensasjonar. Ei slik uttale kan ikkje leggjast vekt på.»

Administrasjonen viser til skrivet frå tiltakshavar med vedlegg datert 25.04.2017 i sin heilskap, som følgjer saksdokumenta.

VURDERING:

1. Plan- og lovgrunnlag:

Omsøkt areal ligg i uregulert område avsett til framtidig område for bygg og anlegg med bustadformål (B_8). I slike område gjeld krav om reguleringsplan før «tiltak som krev søknad og løyve etter pbl § 20-2, jf § 20-1 vert tillate», jf føresegn 1.2.1 til KPA. Deling og arealoverføring som omsøkt er tiltak som er omfatta av plankravet.

2. Vurdering av fritak frå plankrav:

På nærare vilkår kan kommunen frita frå kravet om reguleringsplan ved fortetting av eksisterande bustadområde som «...i vesentleg grad er utbygd utan reguleringsplan».

Nye bygg må i tillegg kunne knyte seg til eksisterande infrastruktur, og vere tilpassa eksisterande bygg med omsyn til mellom anna volum og utnyttingsgrad, jf KPA punkt 2.1.1.

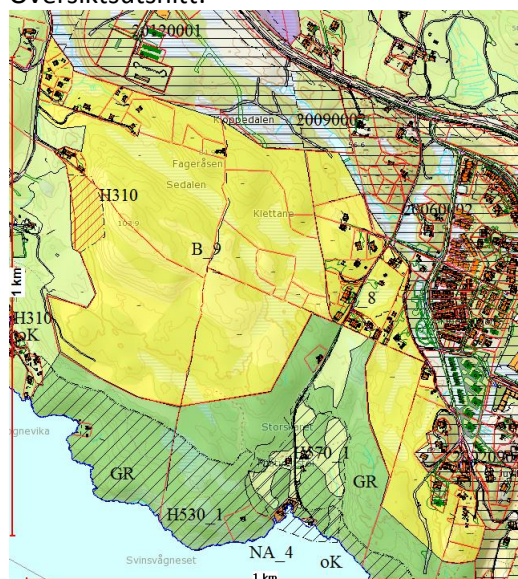
Administrasjonen held fast ved vurderinga av at vilkåra for fritak frå plankrav ikkje er tilstade for omsøkt deling/arealoverføring. Grunnføresetnaden om at fritak kan bli gitt for område som «...i vesentleg grad er utbygd utan reguleringsplan» er ikkje oppfylt. Tiltaket krev difor dispensasjon frå plankravet, slik administrasjonen har stilt krav om, og som tiltakshavar subsidiært har fremma. Dette er i sams oppfatning i administrasjonen og spørsmålet blir ikkje vurdert å vere tvilsamt. Standpunktet har støtte gjennom uttalene frå Statens vegvesen og Fylkesmannen i Hordaland.

Det er rett som tiltakshavar skriv at KPA – korkje gjennom plankart eller føresegna – inneheld nokon definisjon eller klargjering av aktuelle eigedomar/område der fritaksheimelen er aktuell. Dette er ei konkret, skjønsmessig vurdering som kommunen må gjere frå søknad til søknad. Føresegn 2.1.1a er formulert som ei 'kan' føresegn. Administrasjonen sitt generelle utgangspunkt er at dersom vilkåra for fritak er oppfylt, så bør kommunen gi fritak frå plankravet.

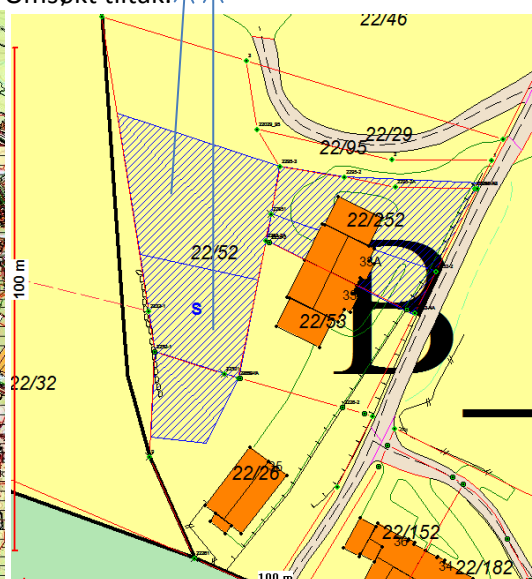
Det omsøkte arealet grensar mot eksisterande bustadhus på gbnr 22/26 (einebustad), 22/53 og 22/252 (vertikaldelt tomannsbustad). Desse bygga blei i følge matrikkelen oppført i perioden 2012-2016 etter dispensasjon frå LNF-formålet i dågjeldande kommuneplan. Omsøkt tiltak vil innebære fortsetting av denne utbygginga i området av same tiltakshavar.

Fritaksheimelen er etter administrasjonen sitt syn først og fremst aktuell ved fortetting av restparsellar i uregulert område som er utbygd utan reguleringsplan. Desse områda vil typisk vere avsett som 'noverande' bustadområde i KPA og ikkje 'framtidige' bustadområde. Etter revisjon av føresegn 2.1.1.a i 2016 går denne inndelinga ikkje lengre uttrykkeleg fram av KPA. Dette var eit bevisst val fordi skilje mellom 'noverande' og 'framtidige' byggeområde ikkje alltid gav noko godt skilje frå område til område i høve til eksisterande utbyggingsgrad. Omgrepa 'noverande' og 'framtidig' blei tatt inn i KPA med det formål å synleggjere endringar frå gamal til ny kommuneplan, og ikkje etter ei konkret vurdering av om området var meir eller mindre utbygd. I denne saka viser eit oversiktsutsnitt av KPA at ordlyden «i vesentleg grad er utbygd utan reguleringsplan» ikkje er treffande:

Oversiktsutsnitt:



Omsøkt tiltak: ↑↑



Nokre bustadhus er det i området, men areala grenser mot større, sentrale ubygde område i Meland, som kommunestyret gjennom KPA har bestemt at skal utviklast gjennom reguleringsplan. Etter forslag i kommunestyret er det mellom anna aktuelt å regulere inn ny barneskule i område B_9. Når det nærare gjeld omsyna som skal takast i vare gjennom planprosessar, blir det vist til dispensasjonsvurderinga nedanfor.

Vidare er administrasjonen usamd med tiltakshavar i at eit fritak frå plankravet i denne saka ikkje vil kunne vere retningsgivande ved behandling av framtidige søknader om frådeling og/eller bustadoppføring innanfor område B_8 og B_9. Tvert i mot vil ei slik avgjerd undergrave plankravet i KPA som kommunestyret har fastsett. Grunngevinga for kravet om fritak og utbyggingsgraden i området inneheld ikkje argumentasjon som vil vere eigna til å skilje saka frå eventuelt etterfølgjande saker i same eller liknande område.

Administrasjonen held fast ved at KPA føresegn 2.1.1.a ikkje gir heimel for fritak frå plankravet i denne saka.

3. Dispensasjon - vilkår og vurdering:

Både heimel og vilkår for dispensasjon følgjer av pbl. § 19-2. Det blir særleg vist til dei to grunnvilkåra i § 19-2 andre ledd, som begge må vere oppfylte for at kommunen skal kunne gi dispensasjon:

1. Dispensasjon kan ikkje gjevast dersom omsyna bak enten føresegnene det må dispenserast frå eller formålsføresegnene i pbl. § 1-1 blir sett vesentleg til side.
2. Fordelane med å gi dispensasjon må vere klart større enn ulempene etter ei samla vurdering.

Summen av mange små dispensasjonar blei allereie i 1966 skildra som «The tyranny of small decisions» i ein artikkel av siviløkonomen Alfred E. Kahn, jf rettsdata note 549 til pbl § 19-1. Føresetnadene og vilkåra for bruk av dispensasjon blei stramma inn gjennom førebuing og vedtaking av ny plan- og bygningslov i 2010 samanlikna med 1985-lova.

Kravet om planstyrt utvikling av dei framtidige bustadområda i kommunen er tufta på ein rekke omsyn, jf pbl § 1-1 og pbl § 3-1. Planlegging skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgåver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressursar. Planlegging skal sikre openheit, medverknad og ei føreseieleg utvikling. Det skal leggast vekt på langsiktige løysingar, og konsekvensar for miljø og samfunn skal skildrast.

For større utbyggingsområde let desse omsyna seg normalt ikkje stette på ei god måte gjennom dispensasjonsbehandling. Det heng saman med at krava til behandling av reguleringsplanar er særskilt innretta mot å sikre nemnde omsyn. Vidare er det krav til bruk av plankyndig/planfagleg kompetanse ved utarbeiding av reguleringsplanar. Dertil blir større område vurdert i samanheng og ikkje gjennom stykkevis og delt utbygging.

Administrasjonen vurderer at omsyna bak plankravet blir sett vesentleg til side dersom det blir gitt dispensasjon. Både saksbehandlingsreglar som skal sikre gode interesseavvegingar og tryggleik for planfaglege vurderingar før utbygging vil bli sett til side gjennom dispensasjon.

Tiltakshavar har heller ikkje påvist klart større fordelar enn ulemper ved dispensasjon. Vilkåret for dispensasjon er ikkje at kommunen skal påvise konkrete ulemper, men at tiltakshavar skal dokumentere klart større fordelar. Administrasjonen kan ikkje sjå at det er påvist relevante fordelar ved dispensasjon framfor å følgje kommuneplanen sitt krav om utbygging etter reguleringsplan. Det faktum at det reint praktisk let seg gjere å bygge bustader i området utan reguleringsplan er ikkje i seg sjølv tilstrekkeleg for at vilkåra for dispensasjon er oppfylt.

Dispensasjonssøknaden skal vurderast konkret, men kommunen må òg vurdere saka i eit større perspektiv. Dersom kommunen gir dispensasjon i føreliggjande sak, vil det vere fare for at saka vil kunne skape presedens innanfor byggeområde B_8 og B_9. Grunngevinga i søknaden inneheld i liten grad argumentasjon som vil vere eigna til å skilje saka frå eventuelt etterfølgjande saker. Stykkevis utbygging av område B_8 og B_9 gjennom dispensasjonar er ikkje ønskjeleg, korkje ut frå arealdisponering- eller samfunnsmessige omsyn.

I tillegg har Statens vegvesen og Fylkesmannen i Hordaland rådd frå dispensasjon. Kommunen bør normalt følgje sektorstyresmaktene sine råd, jf pbl § 19-1, dersom desse er tufta på ei konkret og sakleg vurdering. Kommuneadministrasjonen kan ikkje sjå at det er grunnlag for å overprøve dei faglege vurderingane som har kome til uttrykk gjennom desse høyringsfråsegnene.

VEDTAK:

«I medhald av plan- og bygningslova § 19-2, jf § 11-6 (rettsverknad av kommuneplanen), avslår Meland kommune søknad om dispensasjon frå plankrav for deling og arealoverføring som omsøkt gjennom søknad journalført motteke 24.11.2017, supplert 16.02.2017 og 26.04.2017. Vedtaket inneber avslag òg for krav om fritak frå plankravet i medhald av KPA føresegn 2.1.1.a. For grunngeving av vedtaket blir det vist til saksutgreiing og vurdering ovanfor.»

Saka er handsama og avgjort administrativt i medhald av delegert mynde, jf. kommunelova § 23 nr 4 og gjeldande delegasjonsreglement.

Vedtaket er eit enkeltvedtak etter reglane i lov om offentleg forvaltning (fvl). Vedtaket kan klagast på til Fylkesmannen i Hordaland, jf. fvl. §§ 28-36. Klagefristen er 3 veker frå melding om vedtak er motteke. Det er nok at klagen er postlagt innan fristen går ut. Klagen skal sendast skriftleg til kommunen. I klagen skal det gå fram kva det blir klaga på i vedtaket, og kva endringar ein ønskjer. Klagen skal grunnjevast. Før det kan reisast søksmål om vedtaket er gyldig eller krav om erstatning, må høve til å klage på vedtaket vere nytta fullt ut, jf. fvl. § 27b.

Gebyr for saksbehandlinga blir ettersendt. Gebyr for teknisk forvaltningsteneste er fastsett ved forskrift. Det er ikkje høve til å klage over ei forskrift, jf. forvaltningslova §§ 3, 28 og 40. Det kan difor ikkje klagast over at det blir kravd gebyr, eller over storleiken på gebyret. Det kan klagast over kva punkt i regulativet gebyret er rekna ut i frå. Klage skal vere grunnjeven.

Med helsing

Anny Bastesen

Tore Johan Erstad

sektorsjef teknisk

Juridisk rådgjevar

Dokumentet er elektronisk godkjent og har difor ingen signatur.