



Fylkesmannen
i Sogn og Fjordane

K O P I

Saksbehandler: Simen Longva
Telefon: 57643096
E-post: fmsfsil@fylkesmannen.no

Vår dato
15.09.2016
Deres dato

Vår referanse
2016/1719- 423.1
Deres referanse

Meland Bygg AS v/ Arne Rossnes
Vestbygdvegen 129
5918 Frekhaug

Vedtak i klagesak som gjelder dispensasjon for fradeling av areal til boligformål på gbnr. 9/10, Hjertås, Meland kommune

Fylkesmannen er i brev av 03.05.2016 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnevnt som settefylkesmann for å avgjøre klagesaken. Det er klaget innenfor fristen, og vilkårene for å behandle saken er oppfylt. Saken har dessverre blitt gammel hos oss, og Fylkesmannen beklager dette.

Fylkesmannen tar klagen fra Fylkesmannen i Hordaland til følge, og vi omgjør Meland kommune sitt vedtak i sak 05/2016. Det blir ikke gitt dispensasjon for fradelingen av gbnr. 9/10.

Sakens bakgrunn

Dere har på vegne av Einar Buarøy den 17.06.2015 søkt om dispensasjon for fradeling av tomt til boligformål på gbnr. 9/10. Dere mener området er naturlig avgrenset av veier og bolighus, og ikke medfører oppstyking av landbruksareal. Fradelingen vil etter deres mening være en naturlig utvidelse av boligfeltene Hjertåsfeltet og Orrhøyen, og tilkobling til infrastrukturen vil derfor være uproblematisk. Grunnen til at arealet ikke ble søkt endret i nåværende kommuneplan var at området under planleggingen var dekt av skog. Skogen har nå blitt fjernet etter at orkanen Nina felte mange trær.

Arealet er i kommuneplanen for Meland (2015-2026)¹ avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål.

Fylkesmannen frarådet fra å dispensasjon i saken i brev 12.08.2015. Statens vegvesen frarådet i brev 27.08.2015 fra å fradele et så stort område, siden omtrent halvparten av området ligger innenfor byggegrensen på 50 meter fra fylkesveien.

Kommuneadministrasjonen ga avslag på søknaden i sak 392/2015 den 04.11.2015.

Dere klagde på vedtaket i brev sendt 17.11.2015. I tillegg til å fremheve tidligere informasjon rundt arealformålet, viser dere til at også tiltak i gul støysone kan gjennomføres så lenge den blir gjort på grunnlag av en støyfaglig vurdering. Dere viste også til at muligheten for dispensasjon er skapt for akkurat de tilfellene som dette, hvor det har skjedd store endringer i forbindelse med orkanen Nina, og det akkurat har vært en gjennomgang av kommuneplanen.

Kommunen tok klagen til følge i sak 05/2016 den 26.01.2016 etter å ha vært på befaring. Vedtaket er begrunnet med at det vil gi store samfunnsmessige fordeler å tillate utbygging av arealet.

Fylkesmannen i Hordaland klagde på vedtaket i brev 10.02.2016. Klageren mener vedtaket er for dårlig begrunnet, herunder at det ikke er klargjort hva kommunen mener med 'stor samfunnsnytte'.

¹ Vedtatt 17.06.2015, jf. også mindre etterfølgende justeringer 26.08.2015.

Videre mener klageren at dispensasjonen vil kunne undergrave den helt nye kommuneplanen som styringsverktøy, som skal ta hensyn til utviklingen av kommunen. Det blir her vist til at kommuneplanen har satt av boligareal 1 km fra stedet. Det blir også påpekt at det er manglende avklaring av eventuell reguleringsplikt for gjennomføringen av den påfølgende utbyggingen. Avslutningsvis mener klageren at tiltaket ikke medfører stor samfunnsnytte, siden behovet for tomter kan bli dekt av det nærliggende arealet.

Dere ga merknader til klagen i brev 14.03.2016. I tillegg til den tidligere begrunnelsen viser dere til at store deler av gbnr. 9/10 allerede er fradelt. Dere påpeker at Statens vegvesen ikke har frarådet delingen, men uttalt seg om byggegrensene langs fylkesveien og retningslinjene om støy. Dere påpeker også behovet for tomter i området. Avslutningsvis viser dere til at dere til informasjon fra kommunen om at fradeling er første steg i prosessen, og at det i utbyggingsfasen vil stilles krav til utarbeidelse av reguleringsplan av området.

Kommunen tok ikke klagen til følge i sak 24/2016 den 19.04.2016. Begrunnelsen ble likevel omformulert og utdypet, for å vise hva som ble vektlagt i vedtaket.

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 skjønsmessige vurderingene som kommunen har gjort. Ved prøving av det kommunale skjønnet 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.

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. Vilårene 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 grunnlagt 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 skal kommunene legge særlig vekt på statlige og regionale rammer og mål. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer når regionale etter statlige sektormyndigheter har uttalt seg negativt til dispensasjonssøknaden.

Fylkesmannens vurdering

Saken gjelder dispensasjon for fradeling av tomt til boligformål på gbnr. 9/10. Tiltaket er i strid med arealformålet i kommuneplanen.

Vi vurderer først om en dispensasjon vil sette hensynet bak kommuneplanen eller formålsparagrafen i plan- og bygningsloven vesentlig til side.

I Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) på side 242 står det at avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende prosess, og planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være kurant å fravike gjeldende plan. Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og avgjørelsesgrunnlag. Det skal normalt ikke være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak reglene det er søkt dispensasjon fra fremdeles gjør seg gjeldende med styrke.

Vi ser at området er naturlig avgrenset av veier og boligbebyggelse, og det ser ut som området ikke er i aktiv drift. Vi vurderer derfor at hensynet til landbruk ikke gjør seg gjeldende med styrke på det omsøkte arealet.

Det aktuelle arealet er en stor eiendom (om lag 6 daa), og i illustrasjonsplanen har dere tegnet inn fire tomannsboliger på tomten. Fradelingen er derfor starten på et stort boligprosjekt. Vi ser det som negativt at arealet i søknaden ikke stemmer overens med kartet, men dette er rettet opp i etterkant og er derfor ikke problematisk slik saken er sendt til oss.

Vi påpeker også at det her bare er søkt om dispensasjon for fradeling, og ikke om byggetillatelse. Senere utbygging må derfor gjennomføres i egen søknad, er avhengig av dispensasjon fra kommuneplanen, og vil trolig være omfattet av kravet til reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd.

Den gjeldende kommuneplanen er akkurat vedtatt, og er derfor en oppdatert plan av hvordan utviklingen skal skje i kommunen. Det har i sammenheng med dette blitt satt av areal til boligformål, blant annet på Holme. Det aktuelle området er ikke satt av til boligformål, og en større utbygging her er derfor ikke i samsvar med planen.

Fradelingen er derfor ikke gjort på grunnlag av en helhetlig planlegging av området, med tanke på boligmønster, befolkningsvekst og lignende. Selv om tomten kan kobles til eksisterende infrastruktur, vil det være en relativt stor utvidelse som ikke har vært en del av kommuneplanen, og som bryter med overordnet plan om framtidig utbyggingsmønster. Å legge opp til en større utbygging så kort tid etter kommuneplanen ble vedtatt er derfor problematisk, selv om dere anfører at tidspunktet for gjennomføring til dels skyldes forhold som intraff etter at planen var klar. Vi kan for øvrig ikke se at tidsaspektet tilsier at en ikke bør avvente en overordnet avklaring, eller at området eventuelt reguleres.

I *Rammeplan for avkørsler og byggjegrænse på riks- og fylkesvegar i Region vest* står det at byggegrensen mot fylkesvei er 50 meter. Denne er bare veiledende, men vi vurderer det som negativt å legge til rette for boligareal i dette beltet langs veien, særlig gjennom dispensasjon. Dette både på grunn av faren for støy på eiendommen, i tillegg til at den bryter med utbyggingsmønsteret i området som i stor grad har satt av areal mellom fylkesveien og boligfelt.

Det andre vilkåret for å gi dispensasjon er at fordelene med dispensasjonen er klart større enn ulempene. Vurderingen av om fordelene er større enn ulempene ved å gi dispensasjon blir hovedsakelig gjort på bakgrunn av arealbrukshensyn, og vi viser til vurderingene av momentene i drøftingen over. Private hensyn vil normalt ikke vektlegges i særlig grad.

Som vi påpeker ovenfor er det avsatt areal til boligformål i området, og vi vurderer samfunnsnyttene av ytterligere areal ikke er stor i dag. Vi vurderer derfor at det ikke er store fordeler utover virkningene for den konkrete eiendommen.

Vi vurderer det videre som negativt å legge til rette for tiltak av denne karakteren uten mer detaljerte planer for utbyggingen. En dispensasjon kan etter forholdene være med å legge føringer for fremtidig regulering. Vi er derfor enige med klageren i at hensynet til planmessig avklaring tilsier at søknaden bør avslås.

På bakgrunn av vurderingene over vurderer vi at fordelene med dispensasjonen ikke er klart større enn ulempene.

Det blir påstått at et avslag vil være i strid med hensynet til likebehandling, med henvisning til tidligere fradelinger. Etter en gjennomgang av de anførte sakene har Fylkesmannen kommet at sakene både faktisk og rettslig skiller seg så mye fra dette tiltaket at det ikke er forskjellsbehandling å avslå søknaden. Vi viser for øvrig til at krav om likebehandling ikke alene kan begrunne et vedtak om dispensasjon, jf. Sivilombudsmannens årsmelding for 2010, s. 46. Klagen har etter dette ført frem.

Vedtak

Fylkesmannen tar klagen fra Fylkesmannen i Hordaland til følge, og vi omgjør Meland kommune sitt vedtak i sak 05/2016. Det blir ikke gitt dispensasjon for fradelingen av gbnr. 9/10.

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

Med hilsen

Anne Kristin Eitungjerde
juridisk sjef

Simen Longva
rådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.

Kopi til:

Meland kommune Pb. 79 5906 Frekhaug

Elektronisk kopi:
Fylkesmannen i Hordaland (ref. 15/10285)