



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

Dykkar ref.: 17/534- 17/24709

Vår dato: 18.06.2018

Vår ref.: 2018/2607

Arkivnr.: 423.1

OSTERØY KOMMUNE
RÅDHUSET
5282 LONEVÅG

Postadresse:
Postboks 59 Sentrum,
4001 Stavanger

Besøksadresse:
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00

F: 51 52 03 00

E: fmropost@fylkesmannen.no

www.fylkesmannen.no/rogaland

Klageavgjerd i byggjesak - gnr. 62 bnr. 19, Osterøy kommune Tiltakshavar: Vestlandshus Mjelde AS

Fylkesmannen Hordaland har påklaga kommunens vedtak om løyve til å oppføre bustad.

Fylkesmannen i Rogaland gjer om kommunens vedtak av 29.11.2017 om dispensasjon frå plankrav i kommuneplanen slik at det ikkje blir gjeve dispensasjon. Vedtaket om dispensasjon frå plankrav i reguleringsplan blir oppheva. Fylkesmannen i Rogaland opphev også kommunens vedtak av 14.12.2017.

Vi viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementet si oversending av 6.3.2018 kor Fylkesmannen i Rogaland blir oppnemnd som settefylkesmann ved behandling av ovannemnde klagesak.

Bakgrunn for saka

Klagesaka gjeld Osterøy kommunes vedtak av 29.11.2017 og 14.12.2017 kor det på ovannemnde eigedom blei gitt løyve til å oppføre eit kombinert bustadbygg/næringsbygg med i alt 8 bueiningar. Det førstnemnde vedtaket er eit klagevedtak etter at tiltakshavar har påklaga rådmannens vedtak av 4.10.2017 om avslag på søknad om dispensasjon.

Vedtaket av 29.11.2017 lyder:

Klage motteken 23.10.17 vert teken til følgje. Med heimel i plan- og bygingslova § 19-2 vert det gjeve dispensasjon frå kommuneplanføresegn punkt 2.28 og reguleringsplan Haus sentrum del sør, arealplanID:504 27, føresegn § 2, punkt 2,1, jfr. plan- og bygningslova §§ 11-6, 11-9, nr. 1, 12-4 og 12-7 for oppføring av bustadbygg med 8 bustadeiningar på gnr. 62, bnr. 19.

Grunngjeving: Det er trong for denne typen bustader i Haus. Tiltaket sikrar fortetting og vil tilby noko som ein i dag må ut av bygda for å finna alternativ til. Fordelane med å gje dispensasjon er klårt større enn ulempene. Alle bueiningane vert tilrettelagt med smarthusfunksjonar slik at også velferdsteknologi kan inkluderast når kommunen har opplegg for dette. Parkering vert på kjellarplan."

Vedtaket av 14.12.2017 lyder:

Med heimel i plan- og bygningslova § 19-2 vert det gjeve dispensasjon frå reguleringsplan Haus sentrum del sør reguleringsføresegn punkt 6.4 til auka utnyttingsgrad til TU=120% til oppføring av bustadbygg med 8 bustadeiningar og næringslokale på gnr. 62, bnr. 19, jf. plan- og bygningslova §§ 12-4 og 12-7.

Med heimel i plan- og bygningslova § 19-2 vert det gjeve dispensasjon frå kommuneplanføresegn punkt 2.6 frå kravet om minimum 25 m² leikeareal per bustad til oppføring av bustadbygg med 8 bustadeiningar og næringslokale på gnr. 62, bnr. 19, jf. plan- og bygningslova §§ 11-6 og 11-9.

Med heimel i plan- og bygningslova § 19-2 vert det gjeve dispensasjon frå kommuneplanføresegn punkt 2.11 frå kravet om minimum 50 m² MUA (minste uteopphaldsareal) per bustad til oppføring av bustadbygg med 8 bustadeiningar og næringslokale på gnr. 62, bnr. 19, jf. plan- og bygningslova §§ 11-6 og 11-9.

Med heimel i plan- og bygningslova § 19-2 vert det gjeve dispensasjon frå regulert avkøyrslø i reguleringsplan Haus sentrum del sør til endra avkøyrslø ved oppføring av bustadbygg med 8 bustadeiningar og næringslokale på gnr. 62, bnr. 19, jf. plan- og bygningslova §§ 12-4, 12-5 og 12-7.

Med heimel i plan- og bygningslova § 19-2 vert det gjeve dispensasjon frå avstand til kommunal veg for oppføring av bustadbygg med 8 bustadeiningar og næringslokale på gnr. 62, bnr. 19, jf. plan- og bygningslova §§ 12-4 og 12-7.

Med heimel i plan- og bygningslova § 19-2 vert det gjeve dispensasjon frå avstand til fylkesveg for oppføring av bustadbygg med 8 bustadeiningar og næringslokale på gnr. 62, bnr. 19, jf. plan- og bygningslova §§ 12-4 og 12-7.

Med heimel i plan- og bygningslova § 19-2 vert det gjeve dispensasjon frå avstandskravet til nabogrense i plan- og bygningslova § 29-4, 2. ledd for oppføring av bustadbygg med 8 bustadeiningar og næringslokale på gnr. 62, bnr. 19, Haus.

Med heimel i plan- og bygningslova §§ 20-1, 20-2 og 20-3 vert det gjeve rammeløyve for oppføring av bustadbygg med 8 bustadeiningar og næringslokale på gnr. 62, bnr. 19 på følgjande vilkår:

(.....)

Vedtaka blei påklaga av Fylkesmannen i Hordaland i brev datert 22.12.2017. I klagen blir det i det vesentlege peika på at byggjesaka er for dårleg opplyst når det gjeld tiltakets innverking på dei dei kryssande omsyna som gjer seg gjeldande i sentrumsområdet av Haus. Klagar meiner difor at tiltaket berre bør tillatast etter at det eventuelt er utarbeidd ein ny reguleringsplan for området. Klager viser til at ein planprosess vil sikre ein breiare medverking frå andre – noko som kan medverke til at spørsmålet om utbygging blir betre belyst enn ved ein utbygging etter dispensasjon. Klager hevdar også at ein dispensasjon vil sette omsyna bak kommuneplanen og reguleringsplanen for Haus sentrum vesentleg til side og at fordelane ved å dispenser ikkje er klart større enn ulempene etter ein samla vurdering.

Fylkesmannen visar til klagen i sin heilskap.

I samband med kommunens behandling av klagesaka har adv. Aksel Kayser i brev av 19.1.2018 på vegne av tiltakshavar kommentert merknadene i klagen. I brevet blir det i det vesentlege peika på følgjande:

- Det er eit stort behov for leilegheiter i området for folk som ønsker å flytte frå einebustadane som dei i dag bur i.
- Omsynet til det kommunale sjølvstyret er heilt sentralt i vurderinga om det skal gis dispensasjon.
- Kommunens grunngjeving for å gje dispensasjon er godt innanfor lovheimelen og vilkåra i pbl. § 19-2 er ikkje sett til side i vedtaket om dispensasjon. Fylkesmannen sin klage er lite konkret når det gjelder å peike på omstende som tilseier at kommunen har gjort eit vedtak som det ikkje er heimel for i lova.
- Tillaten utnyttingsgrad på tomte er lite hensiktsmessig sett hen til at tomte er regulert til kombinasjon av næring og bustad. At det blir gitt dispensasjon frå regulert utnyttingsgrad på eigedommen må sjåast på som ein reparasjon av ein mangel ved reguleringsplanen som i dag er lite tidsmessig. Tiltaket er også i tråd med samfunnsutviklinga på bustadområdet og i tråd med regulert arealformål på eigedommen.
- Å bygge ein ny einebustad på eigedommen i samsvar med reguleringsplanen vil bandlegge eigedommen i minst like stor grad som eit leilegheitsbygg.
- Det må leggst vekt på at klagar i klagen har uttalt at han ikkje nødvendigvis er kritisk til tiltaket i seg sjølv.
- Ein prosess med sikte på å utarbeide ny reguleringsplan vil strande på kravet om områderegulering og arbeidet med områderegulering vil ta lang tid. Fordelene ved tiltaket er større en behovet for å vente i 5-10 år på områderegulering.

Fylkesmannen viser til brevet i si heilheit.

Kommunen behandla klagen 14.02.2018 og heldt fast på kommunen sitt tidlegare vedtak.

Fylkesmannen viser elles til tiltakshavars e-post til Fylkesmannen den 5.6.2018 kor tiltakshavar har utdjupa det adv. Kayser har peikar på.

Fylkesmannen viser elles til dokumenta i saka.

Fylkesmannen si vurdering

Fylkesmannen legg til grunn at klagarane har klagerett og at klagen er sendt innanfor klagefrista, jf. forvaltningslova (fvl.) kap. VI og plan- og bygningslova (pbl.) § 1-9.

Fylkesmannens kompetanse ved behandling av klagesaka går fram av fvl. § 34 andre ledd som lyder:

Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham. Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Det skal fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret.

Oppføring av bygning krev søknad og løyve frå kommune, jf. pbl. §§ 20-1 og 20-2.

Kommunen skal gje løyve dersom tiltaket ikkje er i strid med plan- og bygningslovgivinga, jf. pbl. § 21-4.

Eigedommen som er på 978 m² ligg innanfor område B/F1 i Reguleringsplan for Haus sentrum del sør som er vist med arealføremålet *Byggeområde - bustad/forretning/kontor*. Reguleringsplanen ble vedteke av kommunestyret 25.6.1997.

Kommunens vedtak om dispensasjon omfattar dispensasjon frå § 2.1 i reguleringsføresegnene som lyder.

Før handsaming av byggeløyve, kan kommunen krevje utarbeidd detaljert plan på kotert kart for kvart felt, eller husgruppe. Plan for utbygging skal vise avkjørsler, terrenghandsaming, plassering av bygg, interne vegar, garasjar, parkeringsanlegg m.v. Ein slik plan skal utarbeidast for offentleg kaiområde, offentleg småbåthamn, område for omsorgs-/eldrebustader, felt 03, samt alle område for blanda formål, felt B/F1 – B/F6.

Fylkesmannen vil innleiingsvis peike på at tiltakshavar ikkje har søkt om dispensasjon frå denne føresegna. Fylkesmannen legg til grunn at føresegna set krav om utarbeiding av ein bebyggelsesplan etter pbl (85) § 28-2 for delfelt B/F1. Fylkesmannen er ikkje einig med tiltakshavar i at kravet gjeld utarbeiding av ein situasjonsplan. Fylkesmannen legg i denne samanheng vekt på at området som er vist med formålet bustad/forretning/kontor i reguleringsplanen er utforma som ein flaterregulering utan at det er vist t.d. avkjørsle, åtkomstvegar og liknande på plankartet. Plankravet gjeld også heile område og ikkje berre den enkelte tiltakseigedom som er det normale når det gjeld krav om situasjonsplan. Fylkesmannen vektlegg også at kommunen kan krevje at det i byggjesaka blir utarbeid ein situasjonsplan utan at det er nødvendig å ta inn eit slik krav i reguleringsføresegna, jf. SAK 1997 pkt. 4 bokstav f).

I kommuneplanens arealdel 2011-2023 er eigedommen vist med arealføremålet *Bebyggelse og anlegg – sentrumsføremål*. I pkt. 2.28 i føresegna til kommuneplanens arealdel er det gitt følgjande føresegn til dette arealføremålet:

For sentrumsområde i Lonevåg og Haus skal det utarbeidast områdeplan før nye større tiltak kan setjast i verk, herunder enkelttiltak og detaljregulering. Heimel: Pbl § 11-9 nr. 1

Det er på det reine at det i dag ikkje ligg føre ein slik områdereguleringsplan. Bustaden det her er tale om er ca. 30 m lang og ca. 19 m brei og har 2 etasjar og 8 leilegheiter i tillegg til ein kontor/forretningsdel. Fylkesmannen legg til at bustaden er eit slikt større tiltak som er mein å bli omfatta av kommuneplanens plankrav.

Tiltaket krev derfor dispensasjon frå plankravet i kommuneplanen og frå kravet om bebyggelsesplan i reguleringsplanen, jf. pbl. § 11-6 andre ledd og 12-4 andre ledd.

Vilkåra for å kunne gi dispensasjon går fram av pbl. § 19-2. Dei omsyna som plan- og bygningslova og den aktuelle planen byggjer på vil vere sentrale i vurderinga. Det vil særleg bli lagt vekt på omsynet til ei forsvarleg og fornuftig areal- og ressursdisponering. Ved dispensasjon frå planar skal det leggjast vekt på statlege og regionale rammer og mål. Dispensasjon kan ikkje bli gitt dersom omsyna bak føresegnene eller lova sitt føremål blir vesentleg sett til side. I tillegg må fordelane ved å gi dispensasjon vere klart større enn ulempene etter ei samla vurdering. Vurderinga av om dispensasjonsvilkåra i lova er oppfylt er rettsbruksskjon som kan prøvast fullt ut av Fylkesmannen, jf. Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242. Omsynet til det kommunale sjølvstyret, jf. fvl. § 34 andre ledd, kjem først inn i dispensasjonsvurderinga når det er på det reine at lovas vilkår for å kunne dispensere er oppfylt.

Hovudomsynet bak plankravet i kommuneplanen er å gje grunnlag for ein heilskapleg, forsvarleg og godt opplyst vurdering av dei kryssande omsyna som gjer seg gjeldande når ein skal ta stilling til korleis areala i sentrumsområdet i Haus skal nyttast framover med omsyn til større byggetiltak. Plankravet har truleg bakgrunn i at den gjeldande reguleringsplanen for området er relativt gamal. Plankravet skal også ivareta omsynet til fagleg medverking frå dei offentlege mynde som eit større byggetiltak i område vedkjem, men også omsynet til brei medverking frå innbyggjarane i kommunen si side. Det er opplyst at arbeidet med områdereguleringsplanen skal starte opp i 2019, jf. kommunens planstrategi 2016-2020. Kommunen har opplyst at det truleg vil ta fleire år før kommunen har fått utarbeid den aktuelle planen

Spørsmålet er derfor om ein dispensasjon for det tiltaket det her er tale om vil sette dei ovannemnde omsyna vesentleg til side. Omsyna bak plankravet vil td. kunne bli satt til side dersom byggetiltaket seinare kan vanskeleggjer ein forsvarleg og fornuftig arealplanlegging i området.

Det er her tale om å oppføre ein forholdsvis stor lavblokk sentralt i tettstaden Haus. Storleiken og det omstende at lavblokken er plassert sentralt i tettstaden og nær vegar, vil etter Fylkesmannens vurdering i betydeleg grad kunne påverke korleis ein framtidig områderegulering vil bli utforma i området ved den aktuelle eigedommen, td. når det gjeld areal for framtidige bygningar, offentlege grøntområde, vegar, fortau og parkeringsplassar m.m. Dersom det dispenserast, vil kommunen med andre ord måtte ta omsyn til bygningen det her er tale om og seinare ikkje stå like fritt som elles ved val av planløysingar i området. Fylkesmannen visar i denne samanheng også til rådmannens vurderingar i saka. Når det gjelde det adv. Kayser har peika på om alternativet med å oppføre ein einebustad på eigedommen vil Fylkesmannen peike på at å oppføre ein einebustad på eigedommen vil krevje dispensasjon frå regulert arealføremålet på eigedommen. Fylkesmannen kan vidare vanskeleg sjå at ein einebustad ikkje kan karakteriserast som eit *større tiltak* eller som eit *enkelttiltak* og at ein einebustad ikkje vil vere omfatta av plankravet i kommuneplanen. Det er elles på det reine at spørsmålet om dispensasjon ikkje har vore på ein like brei høyring som den høyringa som vil vere nødvendig i ein planprosess. Fylkesmannen finn på denne bakgrunn at ein dispensasjon vil sette omsynet bak plankravet i kommuneplanen vesentleg til side. Fylkesmannen har i denne samanheng også lagt vekt på at ein dispensasjon kan medføre ein betydeleg presedensfare i andre sakar kor det i samband med utbygging i sentrumsområdet av Haus er ønske om dispensasjon frå plankravet i kommuneplanen. Fylkesmannen har forståing for kommunens trong til nye bustadar, men kan vanskeleg sjå at ein dispensasjon vil medføre fordelar som etter ein samla vurdering er klart større enn ulempene det er vist til ovanfor. Fylkesmannen vil elles peike på at kommunen kan overlate til private å utarbeide forslag til områdereguleringsplan, jf. pbl. § 12-2 andre ledd. Det er såleis ikkje nødvendigvis kommunen sjølv som må utarbeide områdereguleringsplanen slik kommunen synes å meine. Fylkesmannen vil også peike på at ein eventuell ny detaljreguleringsplan for den eigedommen det her er tale om vil gå føre kommuneplanen ved eventuell motstrid mellom planane, jf. pbl. § 1-5 andre ledd.

Kommunens vedtak om dispensasjon frå plankravet i kommuneplanen blir etter dette gjort om til eit avslag. Fylkesmannen finn også å måtte oppheve den delen av vedtaket som gjeld dispensasjon frå plankravet i § 2.1 i reguleringsføresegna då det ikkje ligg føre ein nødvendig søknad om dispensasjon frå denne føresegna, jf. pbl. § 19-1.

Kommunens vedtak av 14.12.2017 om dispensasjon frå kommuneplanens krav om minimum uteopphaldsareal, dispensasjon frå avstandskrav i reguleringsplan og i pbl. § 29-4, dispensasjon frå regulert utnyttingsgrad og avkøyring m.m er eit enkeltvedtak som skal grunngjevast, jf. fvl. §§ 24-25. I grunngjeving bør kommunen nemne dei hovudomsyn kommunen har vektlagt i dispensasjonsvurderinga, jf. fvl. § 25 tredje ledd.

Kommunen har i vedtaket si grunngjeving i liten grad peika på konkrete fordelar ved å dispensere frå dei planar og føresegn vedtaket gjeld. Kommunen har i det vesentlege grunngjeve vedtaket med at det er trong for den aktuelle bustaden i Haus. Det er derfor ikkje mogleg for Fylkesmannen å vurdere kommunens skjønnsutøving knytt til dei enkelte dispensasjonane i vedtaket. Fylkesmannen finn difor å måtte oppheve kommunens vedtak av 14.12.2017 om dispensasjon og rammeløyve.

Fylkesmannen har ovanfor lagt stor vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret, men finn at dei planleggingsomsyna klagar har peika på må veie tyngst.

Vedtak:

1.

Fylkesmannen gjer om kommunens vedtak av 29.11.2017 slik at det ikkje blir gjeve dispensasjon frå plankravet i kommuneplanen. Vedtaket om dispensasjon frå plankravet i § 2.1 i reguleringsføresegna blir oppheva.

2.

Kommunens vedtak av 14.12.2017 blir oppheva.

Klagen blir tatt til følgje.

Vedtaket er endeleg og kan ikkje påklagast til overordna forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28.

Lone Merethe Solheim
avdelingsdirektør

Erik Thomsen
seniorrådgjevar

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Saksbehandlar: Erik Thomsen
Saksbehandlar telefon: 51568879
E-post: fmroeth@fylkesmannen.no

Kopi til:

Fylkesmannen i Hordaland
VESTLANDSHUS MJELDE
AS

Postboks 7310 5020 Bergen
5286 HAUS