



MELAND KOMMUNEMELAND-KOMMUNE

Postboks 79 Postboks-79

59065906 FREKHAUGFREKHAUG

Saksbehandlar, innvalstelefon

Asbjørn Herredsvela, 51568738

Klageavgjerd i byggesak - gnr. 18 bnr. 12, Sagstad, Meland kommune- tiltakshavar: Erik Knag Johannesen

Fylkesmannen i Hordaland har påklaga kommunen sitt vedtak om dispensasjon til oppføring av einebustad. Fylkesmannen i Rogaland gjer om kommunen sitt vedtak.

Me viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementet si oversending av 11.10.2018, der Fylkesmannen i Rogaland vart oppnemnd som settefylkesmann.

Bakgrunn for saka

Saka gjeld klage på dispensasjon til oppføring av einebustad med storleik 405 m2 bruksareal.

Søknaden er grunngeven med at eksisterande bustad er liten og ueigna. Det er konstruksjonsmessige utfordringar og vanskelege grunnførehold som begrensar moglegheitane til utviding av bustaden. Det er brukt mykje pengar på oppgradering av eksisterande bustad. Sidan bustaden er SEFRAK-registrert, er det gode grunnar til å godkjenna andre løysingar enn å riva bustaden ved oppføring av ny einebustad. Landbrukseigedomene har ikkje vore dreven sidan 1990-talet. Jordbruksarealet er i dag overgrodd av ugras, samstundes som det er svært kupert og vanskeleg å driva mekanisert drift. Jordsmonnet er langt skrinnare enn det gardskartet gjer indikasjon om. Ny bustad vert plassert i samband med tunet. Ein meiner tiltaket ikkje er i konflikt med landbruksinteresser. Fordelen er at ein slepp å riva den SEFRAK-registrerte bustaden eller at bustaden går gjennom ei betydeleg ombygging. Dette er av stor betydning for familiens økonomi, og er ei god samfunnsmessig løysing. Den omsøkte einebustaden er plassert slik at den utgjer ei forsetjing av bustadbebyggelse på naboeigedomane. I dette høvet har bevaring av eksisterande bustad ein landbrukshistorisk verdi samstundes som ein sikrar vidare busetjing på eigedomene.

Fylkesmannen i Hordaland har i brev av 04.04.2018 rådd i frå at dispensasjon vert gitt.

Utval for drift og utvikling gjorde 05.06.2018 følgjande vedtak:

"Utval for drift og utvikling gir med heimel i plan- og bygningslova § 19-2 dispensasjon frå forbodet mot tiltak i LNF-område (landbruk-, natur- og friluftsområde) og føresegn 1.6.14 i kommuneplanen sin arealdel for oppføring av ny einebustad på gbnr 18/12 i samsvar med søknad journalført motteke 21.02.2018.



Dispensasjonane blir gitt på vilkår om at eksisterande bustad på eigedomen blir bruksendra til anneks/uthus før det blir gitt bruksløyve til ny bustad.

Vidare gir Utval for drift og utvikling samtykke til omdisponering av om lag 0,5 daa innmarksbeite i medhald av jordlova § 9 for oppføring av ny bustad.

Oppføring av nytt våningshus kan ikkje gjennomførast før det er gitt løyve etter pbl kap. 20.

Dispensasjonen fell vekk etter tre år dersom den ikkje er nytta, jf pbl § 21-9. For grunngjeving av vedtaket vert det vist til saksutgreiing og vurdering ovanfor."

Grunngjevinga for dispensasjonsvedtaket går fram av administrasjonen si saksframstilling.

Vedtaket om dispensasjon vart påklaga av Fylkesmannen i Hordaland i brev datert 22.06.2018. Klagaren peiker m.a. på at landbrukseigedommen inngår i eit sentrumsnært område med arealpress. Ein dispensasjon vil kunne føra til meir press på landbruksarealet i området. Det vert påpeika at ein i praksis vil omdisponera eit større areal jordbruksareal enn berre avtrykket av omsøkte bustad. Det vil vera naturleg med eit hageareal rundt bustaden og restarealet av innmarksbeite vil vera mindre hensiktsmessig å bruka. Det vert presisert at området er rekna som kjerneområde landbruk i kommunen.

Utval for drift og utvikling behandla klagen 04.09.2018 og heldt fast på kommunen sitt tidlegare vedtak.

Søkjar har kome med tilsvar til klagen.

Fylkesmannen viser elles til dokumenta i saka.

Fylkesmannen si vurdering

Fylkesmannen legg til grunn at klagar har klagerett og at klagen er sendt innanfor klagefristen, jf. forvaltningslova (fvl.) kap. VI og plan- og bygningslova (pbl.) § 1-9. Ved behandling av klagen kan klageinstansen prøva alle sider av saka og ta omsyn til nye høve, jf. fvl. § 34 andre ledd. Klageinstansen kan sjølv treffa nytt vedtak i saka, oppheva eller senda det tilbake til kommunen for heil eller delvis ny behandling. Me vil understreka at vurderinga av vilkåra for å gje dispensasjon er eit rettsbruksskjønn som kan prøvast fullt ut av Fylkesmannen.

Oppretting av ny bustad krev søknad og løyve frå kommunen, jf. pbl. § 20-1 bokstav a, jf. § 20-2. Kommunen skal gje løyve dersom tiltaket ikkje er i strid med føresegn som er gitt i eller i medhald av plan- og bygningslova, jf. pbl. § 21-4.

Eigedomen er i kommuneplan 2015-2026, vedteken 17.06.2015, vist med føremålet "Landbruks-, natur- og friluftsområde samt reindrift" (LNFR-område).

I LNFR-område er det kun tillete med oppføring av bustadbebyggelse basert på og tilpassa gardens driftsgrunnlag. Det er i dag ikkje drift på garden, slik at oppføring av ny bustad ikkje vert basert på gardens driftsgrunnlag.

Det går fram av kommuneplanføresegn 1.16.14, vedteken med heimel i pbl. § 11-9, nr. 5 og 8:



"Bygd areal (BYA) skal ikkje overstige 30 %. Samla bruksareal (BRA) for bustad, garasje og uthus skal ikkje overstige 400 m². Dersom det ikkje er bygd garasje samtidig med bustaden, skal det ved utrekning av samla bruksareal (BRA) reserverast minst 36 m² for bygging av frittstående garasje."

Føresegna er utforma for å gjelda også LNFR-områda. I denne saka har eigedomen som omsøkt ein bustadbebyggelse på 504 m².

Tiltaket krev etter dette dispensasjon frå LNFR-føremålet og storleiksbegrensninga i kommuneplanføresegn 1.16.14. Søkjaren skal opplysa kva grunnar som talar for at dispensasjon kan gjes.

Vilkåra for å kunne gje dispensasjon går fram av pbl. § 19-2. Dei omsyna som plan- og bygningslova og den aktuelle planen byggjer på vil vera sentrale i vurderinga. Det vil særleg verta 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 gjes dersom omsyna bak føresegnene eller lova sitt føremål vert vesentleg sett til side. I tillegg må fordelane ved å gje dispensasjon vera klart større enn ulempene etter ei samla vurdering.

Det følg av lova at kommunen som utgangspunkt ikkje bør gje dispensasjon når statleg sektororgan har uttala seg negativt sånn som i denne saka og at det i dispensasjonsvurderinga m.a. skal leggjast særleg vekt på omsynet til jordvern. Elles heiter det i plan- og bygningslovas førearbeid følgjande når det gjeld spørsmålet om dispensasjon frå arealplanar:

Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan.

Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner. Innstrammingen er likevel ikke til hinder for at det f.eks. dispenserer fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene.

Hovudomsynet bak ikkje å tillata oppføring av bustader i LNFR-områder er først og fremst å forhindra at verdifulle LNFR-areal vert nedbygde. Eigedomen inngår som del av kjerneområde for landbruk i temakart til kommuneplanen, og er avgrensa konkret mot nærliggjande bustadområde. Området som skal byggjast med bustad utgjer eit verdifullt LNFR-areal ved at det i eit lengre perspektiv kan takast i bruk til jordbruksføremål, til dømes som beiteareal eller ved endra driftsform på garden. Det er i området fleire SEFRAK-registrerte bustader og bygg. Me kan ikkje sjå at det er eit tungtvegande argument i denne saka. Gjennom å avsetja det aktuelle området til LNFR-område i kommuneplanen har kommunen bevisst valt å prioritera LNFR- omsyna føre andre interesser.

Hovedomsynet bak storleiksbegrensninga på 400 m² bruksareal i kommuneplanføresegn 1.6.14 er å begrensa bygningsmassa uavhengig av eigedomens storleik.



Spørsmålet er om omsyna bak LNFR-føremålet og storleiksbegrensninga i kommuneplanføresegn 1.6.14 samt lovas føremålsføresegn vert vesentleg sett til side ved oppføring av ny bustad på eigedomen slik at samla bruksareal vert på 504 m².

Fylkesmannen stiller i denne saka spørsmål ved kvifor det er behov for oppføring av ny bustad med bruksareal 405 m². Overskridinga av størrelsesbegrensninga i kommuneplanføresegna 1.16.14 er vesentleg med eit samla bruksareal på 504 m². Samstundes er det ikkje grunngeve av nokre instansar eller partar at det er driftsgrunnlag for oppføring av ny bustad på eigedomen.

Fylkesmannen har ikkje noko grunnlag for å vera usamd i kommunens vurdering av at LNFR-området ved omsøkte bustad er grunnlendt og småkupert, og i dag er overgrodd. Det går likevel fram av lovførearbeida at det ikkje er kurant å gi dispensasjon for at areal vert bygd ned og omdisponert. Klassifiseringa i gardskartet fortel mykje om jordas tilstand og at jorda sannsynlegvis kan takast i bruk til beiteareal innan kort tid.

Omsynet til ei rasjonell utnytting av landbruksområdet taler for at nedbygging av landbruksareal, er noko ein bør unngå i størst mogleg grad. Dette fordi bustader utan tilknytning til landbruksverksemd etter vår erfaring kan føra til at bustadinteresser på kort eller lang sikt får gjennomslag i staden for landbruksinteressene. Omsøkt bustad ligg her i forlenginga av avsett bustadområde og eigedomen er i eit sentrumsnært område med arealpress. Ein dispensasjon vil vera i strid med intensjonane i kommuneplanen.

Jordvern er blant omsyna som har særleg vekt i dispensasjonsvurderinga. Jordvern er også eit prioritert satsingsområde innan landbrukspolitikken, jf. m.a. nasjonal jordvernstrategi med mål om maksimal årleg omdisponering av jordbruksareal på 4000 dekar. Det er viktig at desse omsynet til jordvern og vert følgde opp i einskildsakene. Arealet har verdi for landbruket sjølv om det er kupert og krevjande med mekanisert drift. I denne samanheng er det relevant at beiteareal også vert omfatta av det nemnde jordvernmålet.

Dersom dispensasjon vert gitt her, er det etter Fylkesmannen si erfaring ikkje uvanleg at eigarar av andre landbrukseigedomar vil ønskja å føra opp bustad som ikkje er basert på og tilpassa gardens driftsgrunnlag. Faren ved å gje dispensasjonar einskildvis er at ein mistar kontrollen over utviklinga i området. Ein dispensasjon vil kunne skapa ei forventning om at det vert gitt dispensasjon for oppføring av bustad på andre eigedomar, der liknande forhold gjer seg gjeldande (presedensverknad). Dei einskilde dispensasjonane kan føra til ein praksis som etter kvart i seg sjølv vert eit argument for å gje dispensasjon, til dømes på bakgrunn av usakleg forskjellsbehandling. Dette gjeld spesielt i saker som her, der føremålet med dispensasjonen er privat bustadbygging, og der grunngevinga for dispensasjon kan nyttast av mange. Ein slik praksis svekkjer kommuneplanen som styringsdokument, og vil kunne undergrava planen som informasjon- og avgjerdsgrunnlag. Me meiner på denne bakgrunn at konkrete konsekvensomsyn, mellom anna omsynet til å sikra klarleik og medverknad, med tyngde taler for at landbruksomsyna og omsyna i lova sine føresegner vert vesentleg sett til side dersom det vert gitt dispensasjon i denne saka.

Me kan ikkje sjå at det ligg føre noko grunnlag til å gje dispensasjon for oppføring av omsøkte bustad i det avsette LNFR-område. Det er mogleg med busetjing i nærleiken, og det ligg ikkje føre busetjingsomsyn i denne saka. Fylkesmannen ser ikkje at denne saka skil seg vesentleg frå andre saker om oppføring av bustad utan tilknytning til landbruksverksemd.

Fylkesmannen finn på denne bakgrunn at omsynet bak arealføremålet, kommuneplanføresegna 1.16.14 og lovas føremålsføresegn vert sett vesentleg til side dersom det dispenserast for oppføring



av omsøkte bustad på eigedomen. Me har i denne samanheng lagt spesielt vekt på omsynet til jordvern og at ein dispensasjon kan føre til lite ønskjelege presedensverknader i andre saker der det kan vera ønskje om liknande tiltak i kommunen. Fylkesmannen har lagt vekt på at saka må vurderast i eit lengre perspektiv.

Fylkesmannen finn at vilkåra for å gje dispensasjon frå arealføremålet LNFR og kommuneplanføresegn 1.16.14 i kommuneplanen ikkje er oppfylte, jf. pbl. § 19-2. Begge vilkåra for å gje dispensasjon må vera oppfylte for at dispensasjon skal kunne gjes, og sidan det første vilkåret ikkje er oppfylt, går ikkje Fylkesmannen inn på ei nærare vurdering av om det andre vilkåret er oppfylt.

Ein anførsel om usakleg forskjellsbehandling vil ikkje ha relevans i vurderinga av om vilkåra for å gje dispensasjon i pbl. § 19-2 er oppfylte, jf. Sivilombodsmannen uttale 30.11.2017 (SOM-2017-1231). Fylkesmannen kan som nemnt ikkje sjå at det ligg føre grunnlag for å gje dispensasjon i denne saka.

Fylkesmannen gjer om kommunens vedtak, slik at dispensasjon ikkje vert gitt.

Fylkesmannen vil understreka at vurderinga av om vilkåra for å gje dispensasjon er oppfylte er eit rettsbrukskjønn som kan prøvast fullt ut av Fylkesmannen. Forvaltningslovas regler om vektleggjing av det kommunale sjølvstyret kjem derfor berre i betraktning ved interesseavveginga dersom lova sine formelle vilkår for å gje dispensasjon er oppfylte. Som det går fram over, har Fylkesmannen kome til at vilkåra ikkje er oppfylte.

Vedtak:

Fylkesmannen gjer om kommunen sitt vedtak av 05.06.2018, slik at det ikkje vert gitt dispensasjon frå LNFR-føremålet og føresegn 1.16.14 i kommuneplanen.

Klagen vert teken til følgje.

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

Lone Merethe Solheim
avdelingsdirektør

Erik Thomsen
seniorrådgjevar/jurist

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

FYLKESMANNEN I HORDALAND	Postboks 7310	5020	BERGEN
TYSSELAND ARKITEKTUR 2 AS	Strandgaten 19	5013	BERGEN
Erik Knag Johannesen	Sagstadvegen 127	5919	Frekhaug