



Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, telefon
Cathrine Tvedt Lorentzen, 5557 2069

Vår dato
18.01.2018
Dykkar dato
27.10.2017

Vår referanse
2017/13056 423.1
Dykkar referanse
16/1342

Lindås kommune
Kvernhusmyrane 20
5914 ISDALSTØ

Lindås kommune- Gnr 99 bnr 4 - Våge - Oppføring av ny bustad - sekundærbustad og uthus, samt riving av eksisterande bygg.

Vi viser til oversending frå Lindås kommune, mottatt her 27.10.2017.

Vedtak:

Fylkesmannen opphevar Lindås kommune v/plan- og miljøutvalet sitt vedtak av 28.06.2017, PU-sak 065/17.

Bakgrunn

Lindås kommune ga den 23.11.2016 dispensasjon frå LNF-formålet og rammeløyve til oppføring av ny bustad, sekundærbustad og uthus på gnr. 99 bnr. 4, samt riving av eksisterande bygg (fritidsbustad og uthus).

Vedtaket vart påklaga av nabo, Elin Tordis Holmås Fanebust. Plan- og miljøutvalet behandla klaga den 28.06.2017, etter å ha gjennomført synfaring på eigedomen. Utvalet fatta følgjande vedtak:

«Utvalet tek klagen delvis til følge. Vedtaket frå Lindås kommune 23.11.16 vert ståande med følgjande endringar.

- *Tiltaket kan gjennomførast med vilkår av at tilkomstveg over g.nr/b.nr 99/1 ikkje går over jorddekt fastmark eller innmarksbeite, men gjennom skog og utmark.*
- *Det vert sett vilkår om at eksisterande våningshus og redskapskjul/uthus på 99/4 må rivast før ferdigattest vert gitt.»*

Advokatfirmaet Harris DA v/advokatfullmektig Ingrid Årskog Storevik klaga på vedtaket ved brev av 25.07.2017, på vegne av tiltakshavar. Det går fram av vedtaket at det er vedtaket sitt vilkår om plassering av veg det klagast på. Det vert mellom anna gjort gjeldande at vilkåret innhaldsmessig er ulovleg og må opphevast. Det vert vidare vist til at vedtaket frå kommunen av 28.06.2017 ikkje er grunnlagt, og derfor må vere ugyldig.

Vedtaket vart og klaga på av nabo Elin Tordis Holmås Fanebust ved brev av 25.07.2017. Det går mellom anna fram av klaga at det aldri har vore noko gamal hesteveg gjennom landskapet som vegen er tenkt plassert, slik søkar hevdar i søknaden. Det går vidare fram at traseen vil gjere skade på innmark og kulturlandskap, og at det ville vore betre å plassere vegen på den verkelege gamle hestevegen som går gjennom der tiltakshavar skal bygge bustad. Det vert

vidare gjort gjeldande at vilkåra for å gi dispensasjon frå LNF-formålet ikkje er oppfylt, og at vedtaket om dispensasjon og løyve er i strid med konsesjonsvedtaket som gjeld same eigedom. Fanebust gjer vidare gjeldande at dersom veganlegget gjennom gamletunet blir vedtatt, må kommunen vedta at øvrig kulturlandskap vert tilbakeført. Det vert vidare vist til at vedtaket er fatta på mangelfullt grunnlag, då det manglar profildeikningar som viser faktiske inngrep i naturen.

Fylkesmannen viser til klagene i sin heilskap.

På bakgrunn av klagene behandla Plan- og miljøutvalet saka på nytt den 30.08.2017, sak 084/17. Hensikten med denne behandlinga var å grunngi vedtaket av 28.06.2017.

Klagene vart behandla av Plan- og miljøutvalet den 18.10.2017, sak 101/17, og vart ikkje teken til følgje. Saka vart deretter sendt til Fylkesmannen for endeleg avgjerd.

Når det gjeld saka i sin heilskap, viser vi til dokumenta i saka, som vi føreset at partane er kjende med. Fylkesmannen finn saka tilstrekkeleg opplyst, jf. forvaltningslova (fvl) § 33 femte ledd.

Fylkesmannen si vurdering

Forvaltningslova gjeld for Fylkesmannen si handsaming av saka. Fylkesmannen har kompetanse til å prøve alle sider av saka og ta omsyn til nye omstende. Klageinstansen kan sjølv treffa nytt vedtak i saka eller oppheva det kommunale vedtaket og sende saken attende for heilt eller delvis ny handsaming, jfr. forvaltningslova (fvl) § 34.

Planstatus

Eigedomen er omfatta av kommunedelplanen for Lindåsosane, Lygra og Lurefjorden, og er avsett til arealformålet LNF. I området er det i utgangspunktet ikkje tillate å føre opp bygg som ikkje er naudsynt i samband med stadbunden næring.

Lindås kommune har vurdert at eigedomen si storleik og drift tilseier at det ikkje er trong for våningshus eller andre bygg på eigedomen, då ressursgrunnlaget synes å vere relativt lite. Kommunen meiner difor at det er behov for dispensasjon frå LNF-formålet. Fylkesmannen sluter seg til denne vurderinga.

Forhold til konsesjon

Fanebust har gjort gjeldande at tiltakshavar ikkje vil kunne oppfylle konsesjonen han har forplikta seg til dersom rammeløyvet blir ståande.

Fylkesmannen viser til at saka gjeld klage på vedtak om dispensasjon frå LNF-formålet og rammeløyve til oppføring av bustad, sekundærbustad og uthus på gnr. 99 bnr. 4, samt riving av eksisterande bygg på same eigedom. Saka gjeld ikkje spørsmålet om konsesjon. Fylkesmannen behandlar saka etter plan- og bygningslova og ikkje etter konsesjonslova. Det er tiltakshavar sitt ansvar å sjå til at tiltaket oppfyller eventuelle krav som er stilt etter andre lovar.

Privatrettslege tilhøve

Fanebust har gjort gjeldande at tiltakshavar berre har vegrett til ein bueining. Fanebust har vidare vist til at tiltakshavar ikkje har bidratt til vedlikehald av den private vegen, slik dei skal.

Fylkesmannen viser til at det ligg føre ei tinglyst erklæring om vegrett over gnr. 99/1. Tvist om omfanget av bruken og eventuelt manglande vedlikehald av veg er privatrettslege forhold som er bygningsmyndigheita uvedkomande, jfr. pbl § 21-6. Dette er dermed ei tvist som må løysast privatrettsleg, eventuelt i domstolane.

Dispensasjon på vilkår

Det går fram av pbl § 19-2 første ledd andre punktum at det kan settast vilkår for dispensasjon. Det er likevel ei grense for kva vilkår som kan setjast med heimel i denne føresegna. Det går fram av forarbeida¹ at pbl § 19-2 første ledd andre setning vidarefører «*adgangen til å sette vilkår for dispensasjonen, jf. dagens § 7. Her har bestemmelsen same innhold som uskreven, alminnelig forvaltningsrett (vilkårslæren).*»

Den ulovfesta vilkårslæra går ut på at vilkår må ha ein naturleg og sakleg samanheng med det vedtaket går ut på, og vilkåret må ikkje vere urimeleg tyngande.

I forarbeida² til plan- og bygningslova av 1985 § 7 er kravet om sakleg samanheng utdjupa slik:

«Det er ikke hvilke som helst vilkår som kan settes, disse må ligge innenfor rammen av de hensyn loven skal ivareta. Det må også være en naturlig sammenheng mellom dispensasjonen og vilkår, f.eks. slik at vilkår så langt som mulig kompenserer for ulemper o.l. dispensasjonen eller kan medføre.» (vår understreking)

Sivilombodsmannen³ har utdjupa det slik:

«Forarbeidenes krav om en «naturlig sammenheng mellom dispensasjon og vilkår» er et utslag av det alminnelige forvaltningsrettslige kravet til saklighet. Hvorvidt dette er oppfylt, vil bero på en konkret og skjønsmessig helhetsvurdering i det enkelte tilfellet.

Klarest vil sammenhengen normalt være når vilkåret er knyttet direkte til det tiltaket dispensasjonen gjelder. Vilkår må imidlertid også kunne knyttes til andre tiltak, dersom det er en naturlig sammenheng mellom dem. Geografisk nærhet vil her være et relevant moment, men også for eksempel nærhet i funksjon, dvs. om tiltakene tjener samme formål eller dekker de samme behovene. Normalt må det kreves at vilkårene er egnet til å påvirke de samme hensynene som bærer den bestemmelsen det dispenseres fra.»

Vilkår må vere forholdsmessig. Det inneber at vilkåret må «*stå i forhold til de hensyn det skal ivareta. Det kreves også en viss balanse mellom vilkårene som er satt, og tiltakene det er gitt tillatelse til.*»⁴

¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-200808) side 243

² Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) side 102

³ Sak 2007/1084

⁴ Somb 2007/1084

Det omtvista vilkåret i vedtaket er:

«Tiltaket kan gjennomførast med vilkår av at tilkomstveg over g.nr/b.nr 99/1 ikkje går over jorddekt fastmark eller innmarksbeite, men gjennom skog/utmark.»

Plan- og miljøutvalet har den 30.08.2017, sak 084/17, grunnlagt vilkåret slik:

«Ny vegframføring til 99/4 må kryssa 9971. På synfaring vart det vist av tiltakshavar at både veg og svingradius over 99/1 vert vesentleg utvida ved den planlagte utbygginga. Det vert difor eit mykje større arealinngrep enn det som søknaden viser. Det fins fleire alternative stader å leggja ein veg, utan at denne tar areal frå innmarksbeite/jorddekt fastmark.»

Rådmannen er i framlegg til plan- og miljøutvalet sitt møte den 31.05.2017, sak 060/17, positiv til å nytte eksisterande vegtrasé. Rådmannen innstilte til å ikkje ta klaga til følgje, og dermed ikkje sette det aktuelle vilkåret. Det går fram av framlegget at *«[h]andsaminga av byggesaka har skjedd i dialog med landbruksavdelinga særskilt med omsyn til å ivareta omsynet til landbruk i denne saka.»*

Det går vidare fram av framlegget at:

«Vi vurderer at ein alternativ plassering av vegen vil gje større inngrep i det etablerte kulturlandskapet enn ved å oppgradere eksisterande trase. Dessutan påpek klagar sjølv at noverande tilkomstveg er relativt rett og plan og ikkje har nokon nemneverdige utfordringar med vanntilsig. Dette talar for at noverande plassering av tilkomstveg har ein tilfredsstillande funksjon.»

Etter dette kan vi ikkje sjå at ein alternativ plassering av tilkomstveg vil vere betre for kulturlandskapet.»

For å kunne stille vilkår til dispensasjonen må ein først vurdere om vilkåret har sakleg samanheng med dispensasjonen. Vilkår kan setjast for å avbøte eventuelle ulemper som dispensasjonen kan medføre for landskapet og landbruket. Vilkår som vert sett ved dispensasjon frå LNF-formålet kan såleis vere grunnleggjande i omsynet til landskapet og landbruket. Rådmannen har vurdert at vegtraseen er akseptabel. Vurderinga er grunnlagt i landskapsomsyn og omsynet til kulturlandskapet i området. Plan- og miljøutvalet har ikkje grunnlagt korfor dei vurderer saka annleis enn rådmannen ut i frå eit landbruksperspektiv. Vi kan ikkje sjå at plan- og miljøutvalet i sin grunnleggjande har vurdert om det er sakleg samanheng mellom vilkåret og dispensasjon frå LNF-formålet.

Dersom utvalet finn at det er sakleg samanheng mellom vilkåret og dispensasjon frå LNF-formålet, må utvalet vurdere om vilkåret er forholdsmessig. Fylkesmannen kan ikkje sjå at utvalet har vurdert om vilkåret er uforholdsmessig eller ikkje. Vi viser til at utvalet ikkje har vurdert kva konsekvensar ei eventuell endring av vegtrasé vil få for tiltakshavar med tanke på den vegretten dei har til eigedom i dag. Vi viser vidare til at den alternative vegtraseen er mykje lengre enn eksisterande veg. Sjølv om traseen i stor grad kan opparbeidast på område som er vist som skog på bnr. 1 i karta til Norsk Institutt for Bioøkonomi, vil vegen måtte gå over eit lengre område på bnr. 4 som er vist som innmarksbeite. Vi kan ikkje sjå at utvalet har vurdert kva betydning dette får for landbruket og kulturlandskapet.

For ordens skuld vil vi presisere at Plan- og miljøutvalet må behandle saka ut frå dei opplysningane som går fram av søknaden som er sendt inn. Dersom det er naudsynt med større terrenginngrep enn det som går fram av søknaden, må det eventuelt søkast om endring.

Grunngjeving av einskildvedtak har som føremål å gi partane ei forklaring på utfallet av saka. Ho vil også gjere greie for dei omsyna som vedtaket byggjer på. Partane vil då lettare kunne forstå kvifor saka fekk eit slikt utfall. Eit forvaltningsvedtak kan kjennast ugyldig når grunngjevinga ikkje gir tilstrekkeleg grunnlag for å vurdere om vedtaket lir av innhaldsmessige feil. I Isenedommen (Rt. 1981 s. 745) vart det uttalt at det var «mangler ved begrunnelsen (som) kan tyde på svikt ved avgjørelsen». Vedtaket vart deretter kjent ugyldig av domstolane.

Då det ikkje ligg føre ei grunngjeving som oppfyller lova sine krav, er det ikkje mogleg for Fylkesmannen å vurdere om kommunen har lagt til grunn ei korrekt lovforståing ved handsaminga av saka.

Fylkesmannen kan etter dette ikkje utelukka at den mangelfulle grunngjevinga kan ha verka inn på resultatet i saka, jfr. prinsippet i fvl § 41. Vi finn difor å måtte oppheve Lindås kommune v/plan- og miljøutvalet sitt vedtak av 28.06.2017, PU-sak 065/17.

Vi sender saka tilbake til kommunen, som må behandle klage frå Fanebust på vedtak av 23.11.2016 på ny. Av omsyn til opplysninga av saka bør landbruksstyresmaktene i kommunen uttale seg skriftleg til dei ulike vegtraseane.

Fylkesmannen sitt vedtak på side éin er endeleg og kan ikkje påklagast vidare, jfr. fvl § 28 tredje ledd.

Fylkesmannen vil avslutningsvis understreke at vi med dette ikkje har oppstilt føresetnader for resultatet ved ny handsaming av saka i kommunen.

Det er høve for klagar å krevje dekning for vesentlege kostnadar når eit vedtak er endra til gunst for klagar, jfr. fvl § 36. Kravet må setjast fram for Fylkesmannen innan tre veker.

Med helsing

Anne Kjersti Sande
seksjonsleiar

Karen Elin Bakke
seniorrådgjevar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Kopi til:

Link Arkitektur AS	Dreggsalmenningen 10/12	5003	BERGEN
Elin Tordis Holmås Fanebust	Lindåsvegen 2088	5955	LINDÅS
Advokatfirmaet Harris DA	Postboks 4115 Sandviken	5835	BERGEN
v/advokatfullmektig Ingrid Årskog Storevik			
Alf Eikevik	Kollåsen 54	5116	ULSET

