



Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon
Cathrine Tvedt Lorentzen, 5557 2113

Vår dato
01.12.2016
Dykkar dato
31.10.2016

Vår referanse
2016/13993 423.1
Dykkar referanse
16/1362

Meland kommune
Postboks 79
5906 Frekhaug

Meland - gnr 25 Bnr 27 - Fosse - deling av eigedom

Vi viser til oversending frå Meland kommune, mottatt her 31.10.2016.

Vedtak:

Fylkesmannen stadfester Meland kommune sitt vedtak av 24.08.2016, sak 287/2016.

Bakgrunn

Meland kommune ga den 24.08.2016 avslag på søknad om dispensasjon og løyve til deling av eigedomen gnr. 25 bnr. 27.

Vedtaket vart påklaga av Prosjektstyring Vest AS v/Jakob Aglen ved brev av 14.09.2016. I klagen vart det mellom anna gjort gjeldande at vilkår for å gi dispensasjon var oppfylt. Det vart vist til at eigedomen er i ei særstilling samanlikna med andre eigedomar i området som ikkje bygd på. Eigedomen har godkjent heilårsbustad og er knytt til veg, straum, vatn og avlaup og liknande. Det vart gjort gjeldande at presedensverknadane ikkje er store. Klagar viser vidare til at tiltakshavar er villig til å utbetre siktsona mot aust for å få løyve til utvida bruk av avkøyrse mot kommunal veg. Fylkesmannen viser til klagen i sin heilskap.

Utval for drift og utvikling handsama saka i møte den 25.10.2016, sak 68/2016. Klagen vart ikkje teken til følgje. Saka vart derfor 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 saka attende for heilt eller delvis ny handsaming, jfr. forvaltningslova (fvl) § 34.

Det følgjer av plan- og bygningslova § 26-1 at «*[o]pprettelse av ny grunneiendom (...), eller endring av eksisterende eiendomsgrensar, må ikkje gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot denne lov, forskrift eller plan*».

Omsøkt eigedom er sett av til landbruks-, natur- og friluftsområde spreidd fritidsbustad (LNF-SB) i arealdel av kommuneplanen (KPA).

Det går fram av kommunen sitt vedtak av 24.08.2016 at :

«Utval for drift og utvikling gav i vedtak datert 1.9.2015, saksnr 59/2015, dispensasjon frå arealformålet LNF spreidd fritidsbustad til bruksendring av bygget på eigedomen, frå fritidsbustad til bustad. Dette inneber ikkje at arealformålet i KPA vert endra. Eigedomen er difor framleis sett av til LNF spreidd fritidsbustad i KPA.»

Frådeling av eigedom til bustad er altså i strid med arealformålet, og det er derfor naudsynt med dispensasjon frå formålet LNF spreidd fritidsbustad. Det er søkt om dispensasjon, jfr. pbl § 19-1.

Pbl § 19-2 andre ledd første og andre punktum lyder:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.»

Ut frå omsynet til offentlegheit, samråd og medverknad i prosessen er det viktig at endringar ikkje skjer ved dispensasjonar, men blir behandla etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplanlegging, jfr. Ot.prp. 32 (07-08) s. 242.

Omsyna bak LNF-formålet er å sikre område for landbruksproduksjon, medrekna jordbruk og skogbruk og/eller sikre at arealet vert liggjande som naturområde med særleg verde for friluftslivet. Når kommunen legg ut areal til LNF-område er det for å sikre dei interessene som fell inn under formåla.

Meland kommune har i vedtak av 24.08.2016 vurdert det slik:

«At eigedomen ligg som LNF spreidd fritidsbustad inneber at ein kan byggje mindre tiltak på eksisterande bygning utan søknad om dispensasjon frå LNF-formålet, jf. føresegn 3.2.2 til KPA. Deling av eigedomen er ikkje eit slikt tiltak. Det er difor landbruks-, natur og friluftformål som må vurderast for søknad om deling av grunneigedomen.

Ettersom bygningen på eigedomen er godkjent brukt som heilårsbustad, blir arealet rundt bustaden å rekne for innmark etter friluftlova, og er difor lite eigna til landbruks- og friluftformål. Administrasjonen kan heller ikkje sjå at særlege naturformål gjer seg gjeldande på eigedomen. På bakgrunn av dette kan vi ikkje sjå at arealformålet LNF vil bli «vesentlig» sett til side viss det gis dispensasjon til frådeling i dette tilfellet, jf. pbl § 19-2 andre ledd.»

Fylkesmannen er i det vesentlege samd i kommunen si vurdering, og har ikkje merknadar til denne. Omsyna bak LNF-formålet vil ikkje bli «vesentlig tilsidesatt» om det vert gitt dispensasjon til omsøkte frådeling.

I tillegg må fordelane vere klart større enn ulempene etter ei samla vurdering.

Meland kommune har i vedtak av 24.08.2016 uttalt at:

«Når det gjeld vilkår to om at fordelane må vere «klart større» enn ulempene, er det i hovudsak samfunnsmessige omsyn og dei allmenne interessene av planfagleg og arealdisponeringsmessig karakter som skal tilleggjast vekt. Personlege tilhøve og fordelar som er avgrensa til eigar, brukar eller ein annan mindre personkrets vil difor berre unntaksvis kunne vektleggjast i denne vurderinga.

Pbl § 1-1 legg opp til at utbygging skal skje gjennom aktiv planlegging som «skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.» Det skal i den samanheng «legges vekt på langsiktige løysningar, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.»

Kommuneadministrasjonen har vurdert søknaden på bakgrunn av grunnvilkåra i pbl § 19-2 andre ledd, med særleg vekt på dei omsyn som er framheva i §§ 19-2 og 1-1. Administrasjonen har òg vurdert spørsmålet om administrasjon opp mot dei oppgåver og omsyn som normalt skal takast i vare gjennom planprosess, jf. pbl § 3-1.

Det er eit overordna mål for kommunen å vurdere arealutnytting gjennom planprosessar, og ikkje som dispensasjon frå gjeldande planar. Arealdelen til kommuneplanen vart vedteken 17.6.2015. Kommunen har difor nyleg teke stilling til i kva område kommunen ønskjer utbygging og fortetting, og i den prosessen er blant anna skulekapasitet og sosial infrastruktur vurdert. Kommuneplanen inneheld eit framtidig utbyggingsområdet i nærområdet, Fosse – Litlebergen. Det er ikkje sett av andre område for spreidd utbygging elles på Fosse. Administrasjonen meiner difor at utbygging av tomannsbustad, slik tiltakshavar i dette tilfellet ønskjer, bør vurderast og avklarast i samband med rullering av arealdelen til kommuneplanen, slik at ein får ei heilskapleg vurdering av arealbruken.

Vidare er administrasjonen ikkje einig med ansvarleg søkjar i at ein dispensasjon ikkje vil kunne skape presedens. Store delar av arealet i kommunen er sett av til LNF-formål. Ein dispensasjon kan difor skape presedens for mange eigedomar i området, og skal ikkje berre vurderast opp mot naboeigedomane slik ansvarleg søkjar viser til. Det er i den samanheng ikkje av betydning at eigedomen er sett av til LNF spreidd fritidsbebyggelse, då dette berre gjeld for mindre utbygging på eksisterande bygningar på eigedomen. Deling av grunneigedom må som nemnd vurderast opp mot LNF-formålet.

På bakgrunn av dette kan vi ikkje sjå at det føreligg fordelar som er «klart større» enn ulempene.»

Fylkesmannen er i det vesentlege einig med kommunen sin vurdering. En dispensasjon i denne saken vil kunne opne for fleire frådelingar, noko som på sikt vil undergrava kommuneplanen som styringsverktøy. Det bør difor avklarast i overordna plan dersom kommunen ønskjer å stykke opp arealet ytterlegare i form av fleire bustadeigedomar, slik at ein kan få ei samla vurdering av området. Vi er einig med kommunen i at presedensverknadane ikkje berre kan vurderast opp mot naboeigedomane, men at det må vurderast opp mot LNF-områda elles i kommunen. Vi viser vidare til at arealdelen til kommuneplanen vart vedteken 17.06.2015, og at det derfor skal mykje til for å kunne avvike denne.

Etter ei samla vurdering finn Fylkesmannen at fordelane med å gi dispensasjon ikkje er klart større enn ulempene. Vilkåra for å gi dispensasjon frå arealformålet LNF spreidd fritidsbustad er ikkje oppfylt, jfr. pbl § 19-2. Det kan derfor ikkje gis løyve til omsøkte deling.

Usakleg forskjellshandsaming

Klagar har gjort gjeldande usakleg forskjellshandsaming både før vedtaket vart fatta og i klaga. Det er i klaga vist til at sjølv om frådelingar som er gjort i område regulert til LNF-område på Fosse blei gitt før ny kommuneplan vart godkjent, har det vert ein etablert praksis i området for å godkjenne bustadtiltak i LNF-område.

Det følgjer av ulovfesta forvaltningspraksis at det bare er den usaklege forskjellshandsaminga som kan medføre ugyldigheit. Sakleg forskjellshandsaming er altså tillat. Sakane må være like både faktisk og rettsleg for å kunne konstatere at det er usakleg forskjellshandsaming¹.

Meland kommune har i vedtak av 24.08.2016 uttalt at:

«Alle eigedomane som ansvarleg søker viser til er vurdert og godkjent med heimel i tidlegare kommuneplanar. Omsøkt tiltak må vurderast etter arealdelen til kommuneplanen som vart vedteken 17.6.2015. Sakane er difor ikkje rettsleg like, og det kan av den grunn ikkje påropast usakleg forskjellshandsaming.»

Kommunen har vidare uttalt i samband med klagehandsaminga den 25.10.2016 at:

«Administrasjonen ser ikkje at det etter vurderingane gjort i kommuneplanprosess gjennom ny vedtatt kommuneplan er gitt dispensasjon/løyve til anna utbygging på Fosse enn det planen opnar for.»

Fylkesmannen viser til at sjølv om kommunen tidlegare har gitt dispensasjonar til frådeling frå arealformålet LNF spreidd fritidsbustad i området, har dei likevel så seint som i 2015 tatt stilling til arealformålet på nytt. Kommunen valde då å fortsatt ha området som LNF spreidd fritidsbustad. Kommunen har dermed konkludert med at ein ikkje ønskjer ytterlegare bustadeigedomar i området. Vi viser til at kommunen etter at kommuneplanen sist vart vedteken, ikkje har gitt dispensasjonar til bygging i strid med plan på Fosse. Fylkesmannen kan dermed ikkje sjå at sakane er rettsleg like. Det ligg dermed ikkje føre usakleg forskjellshandsaming.

Fylkesmannen finn etter dette ikkje grunnlag for å gjere om Meland kommune sitt vedtak av 24.08.2016, sak 287/2016. Klagen har ikkje ført fram.

Fylkesmannens vedtak på side éin er endeleg og kan etter forvaltningslova § 28 tredje ledd ikkje påklagast.

Med helsing

Laila Pedersen Kaland
seniorrådgjevar

Cathrine Tvedt Lorentzen
rådgjevar

¹ Se Sivilombudsmannens årsmelding for 2002 s. 320

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Kopi til:

Prosjektstyring Vest AS	Postboks 66	5318	STRUSSHAMN
Kenneth Bergesen	Fosse 98	5918	FREKHAUG