



Surnadal kommune
Bårdshaugvegen 1
6650 SURNADAL

Vår dato: Vår ref.:

Deres dato: Deres ref.:

Behandling av klage over vedtak om dispensasjon til oppføring av bolighus på eiendommen i Surnadal kommune - kommunens vedtak omgjøres og dispensasjonssøknaden avslås

Fylkesmannen i Møre og Romsdal har påklaget Surnadal kommunes vedtak om å gi dispensasjon fra LNF-formålet i kommuneplanens arealdel for oppføring av bolighus. Fylkesmannen har foretatt en selvstendig vurdering av vilkårene for dispensasjon i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd og kommet til at vilkårene ikke er oppfylt. Dispensasjon til oppføring av bolig på den omsøkte eiendommen vil medføre at hensyn til landbruket og hensyn i lovens formålsbestemmelse blir «vesentlig tilsidesatt». Fylkesmannen omgjør derfor kommunens vedtak og avslår søknaden.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnevnte den 30. januar 2018 Fylkesmannen i Trøndelag som settefylkesmann til å behandle og avgjøre den foreliggende klagesaken. Fylkesmannens myndighet som klageinstans følger av plan- og bygningsloven § 1-9 femte ledd og delegasjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Saksgangen

Tiltakshaver søkte den 1. juli 2017 om dispensasjon fra LNF-formålet i kommuneplanens arealdel til oppføring av bolighus på eiendommen i Surnadal kommune. I søknaden ble det vist til at det tidligere hadde stått bolighus på eiendommen, men at dette brant ned på begynnelsen av 1990-tallet. Den aktuelle eiendommen hadde ikke blitt benyttet til annet formål enn boligomt. Eiendommen hadde allerede tilkobling til vann og kloakk, og vei var også lagt fram til eiendommen. Vegrett ville for øvrig bli sikret. Eiendommen skulle selges til tiltakshavers søster, som drev landbruksvirksomhet i nærheten. Det var ønskelig med bolig i tilknytning til søsterens landbruksdrift og etter å ha vurdert alternative løsninger, mente tiltakshaver at oppføring av bolig på den aktuelle eiendommen var mest hensiktsmessig.

Kommunen sendte søknaden på høring til Møre og Romsdal fylkeskommune, Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Statens vegvesen og NVE.

Postadresse:
Postboks 2600
7734 Steinkjer
fmltpost@fylkesmannen.no

Besøksadresse:
Steinkjer: Strandveien 38
Trondheim: Prinsensgt 1
www.fylkesmannen.no/trondelag

Telefon:
74 16 80 00
Org.nr.:
974 764 350

Saksbehandler:
Elisabeth Marø Holand
Telefon:
74 16 80 77

Ved høringsuttalelse av 19. september 2017 frarådet Fylkesmannen i Møre og Romsdal at dispensasjon ble gitt. Det ble samtidig opplyst at fylkesmannen ville vurdere å klage på et positivt vedtak. Plasseringen av den aktuelle eiendommen, med fulldyrket mark på alle sider, gjorde det svært påregnelig med miljømessige ulemper som støv, støy og luktplager for beboer av tomta. Videre var det også påregnelig med driftsulemper for driver av landbrukseiendommen rundt tomta, og ofte ville en konfliktsituasjon innebære at landbruket måtte tilpasse sin drift. For øvrig ble det vist til at jordbruksarealet i Nedre Surnadal var så viktig at det hadde både regional og nasjonal verdi og at et positivt vedtak ville medføre presedensvirkninger. Fylkesmannen i Trøndelag bemerker at det i høringsuttalelsen fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal vises til planlagte «fradeling» av eiendommen, mens det i realiteten er tale om dispensasjon for oppføring av bolig på ei tomt som allerede er fradelt.

Ved e-post av 9. oktober 2017 kom tiltakshaver med merknader til Fylkesmannens høringsuttalelse. For hans del var det viktig å påpeke at tomta ikke hadde noen verdi slik den var og at den heller ikke hadde framtidig verdi som landbruksareal. Den omsøkte eiendommen var liten og oppdyrking av arealet ville ikke være økonomisk forsvarlig. Arealet var dekket av grus og for øvrig lå grunnmuren fra den nedbrente boligen der.

Hovedutvalg for teknikk, miljø og næring behandlet søknaden i møte den jf. utvalgssak I saksopplysningen viste kommunen til at det var mottatt søknad fra tiltakshaver om salg av eiendommen med formål om boligbygging. Den omsøkte parsellen skulle bebygges av tiltakshavers søster, som var avhengig av å ha bolighus nær grisefjøsset på eiendommen. Eiendommen var fradelt i 1950 og hadde aldri vært en del av dyrkajorda på gården Videre var søsteren oppvokst på gården og innforstått med hva det ville si å ha bolighus midt i et landbruksområde. Konflikt mellom landbruksdrift og boligformål ble derfor ikke ansett som et stort problem. Fra kommunens dispensasjonsvurdering hitsettes:

«Rådmannen er i utgangspunktet positiv til boligbygging i kommunen dersom det ikke er konflikt med sektorinteresser. I denne saken er det frå eit landbruksfagleg syn akseptabelt med boligbygging sjølv om tomta grensar til dyrka mark. Ein dispensasjon fører ikkje til endre arealbruk og med at det tidlegare har vore bolig på tomta. Det er viktig å tilrettelegge for at søkar får bolig i nærheten av grisefjøsset. Det er ingen andre boligtomter tilgjengeleg i nærheten.

Etter rådmannen si samla vurdering er fordelane med tiltaket større enn ulempene ved at det blir tilrettelagt for nytt bolighus i området. Rådmannen tilrår derfor å gi dispensasjon frå kommuneplana sin arealdel i denne saka.»

For øvrig viste kommunen til at deling av eiendom også måtte godkjennes etter pbl. § 20-1 bokstav m og at slik tillatelse skulle gis.

Fra vedtaket hitsettes:

«Med heimel i § 19-2 i plan- og bygningslova får søkar dispensasjon frå arealdel i kommuneplanen for salg av gnr/bnr til boligformål. Omsyna

arealdelen i kommuneplana skal ivareta, blir ikkje sett vesentleg til side gjennom dispensasjon. Ulempene med tiltaket blir vurdert som mindre enn fordelane.

Med heimel i jordlova § 12 godkjenner Surnadal kommune søknaden om fradeling av bustadtomt på eigedommen.

Med heimel i plan- og bygningslova § 20-1, m blir søknaden frå _____ om salg av gnr/bnr _____ til boligformål innvilga.»

Fylkesmannen i Møre og Romsdal påklaget vedtaket i brev av 27. november 2017. Det ble anført at etablering av bolig midt inne på dyrka mark var uheldig. Området var et svært godt landbruksareal med jordkvalitet som tilsa at det kunne dyrkes både korn og grønnsaker og området var etter deres vurdering av stor verdi, både regionalt og nasjonalt. Plasseringen av tomta gjorde det svært påregnelig at framtidige beboere på tomta ville bli utsatt for miljømessige ulemper som støv,- støy- og luktplager fra drift av arealet. Tomtas plassering ville også medføre driftsulemper for landbruket, da plasseringen av- og størrelsen på tomta tilsa at bolig og biloppstillingsplass ville komme i kontakt med dyrkajord på alle sider av eiendommen.

Fylkesmannen var enig med tiltakshaver i at det var vanskelig å få omgjort arealet til matproduserende areal, men ulempene ved etablering av bolig på eiendommen ville ikke tjene landbruksformålet, verken på kort eller lang sikt. Dispensasjon ville også undergrave kommuneplanen som styringsverktøy og fylkesmannen var bekymret over presedensvirkningen og signaleffekten ved dispensasjonsvedtaket. Fylkesmannen kunne ikke se at det forelå relevante arealmessige fordeler ved dispensasjon. Dette, i tillegg til ulempene for drift av jordbruksarealet rundt, var i strid med de hensynene som landbruksformålet i kommuneplanen skulle ivareta. I konklusjonen viste fylkesmannen til at fradeling ville utfordre landbruksinteressene og at kommunen kunne ivareta bosettingshensyn gjennom kommuneplanens arealdel.

Hovedutvalget behandlet klagen i møte den _____ jf. utvalgssak _____. Klagen ble ikke tatt til følge. Kommunen kunne ikke se at det var kommet inn nye momenter i saken som tilsa at vedtaket skulle endres. Tomta var ei tidligere boligomt og fordelene med tiltaket var større enn ulempene. Det var flere boliger i nærheten som hadde tilsvarende avstand til dyrkamark og hensynene bak planen ville ikke bli satt til side som følge av å tillate salg av eiendommen til boligformål.

Klagesaken ble oversendt til Fylkesmannen i Møre og Romsdal som ved brev av 12. januar 2018 ba om oppnevning av settefylkesmann.

Fylkesmannen i Trøndelag mottok klagesaken den 1. februar 2018.

Fylkesmannen bemerker

Fylkesmannens myndighet som klageinstans framgår av forvaltningsloven § 34. Etter bestemmelsens annet ledd kan vi prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Med dette menes at vi kan prøve om vedtaket er innholdsmessig lovlig, om det er truffet av rette myndighet, og om det har blitt til på lovlig måte. I tillegg kan Fylkesmannen prøve førsteinstansens skjønnsutøvelse, om vedtaket bygger på riktig faktum og om det kommer i strid med ulovfestede regler for

saksbehandlingen. I dette ligger prøving av om vedtaket innebærer såkalt myndighetsmisbruk, det vil si om vedtaket er motivert ut fra utenforliggende eller usaklige hensyn, om avgjørelsen bærer preg av vilkårlighet eller om den innebærer usaklig forskjellsbehandling.

Den ovennevnte bestemmelsen, jf. § 34(2) siste pkt. fastsetter samtidig at statlig organ som er klageinstans for kommunale vedtak, skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønnet.

Vilkår for klage

Det er på det rene at Surnadal kommunes vedtak av _____ er et «enkeltvedtak» og at klagen på vedtaket er rettidig framsatt innenfor klagefristen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Videre er det klart at Fylkesmannen i Møre og Romsdal, som berørt statlig organ, har «rettslig klageinteresse», jf. forvaltningsloven § 28 første ledd og plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 tredje ledd.

Fylkesmannen finner etter dette at vilkårene for å behandle klagen fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal foreligger, jf. forvaltningsloven § 34 første ledd.

Innledende presisering av faktum

Fylkesmannen bemerker at både Surnadal kommune og klager Fylkesmannen i Møre og Romsdal ved flere anledninger omtaler saken som en fradelingssak. Surnadal kommune fatter blant annet vedtak om tillatelse til fradeling med hjemmel i pbl. § 20-1 bokstav m og i høringsuttalelsen og klagen fra fylkesmannen omtales saken ved flere anledninger som sak vedrørende «fradeling til bustadforemål».

Fylkesmannen finner grunn til å påpeke at eiendommen _____ ble fradelt fra eiendommen _____ allerede den 11. juli 1950, jf. opplysninger i grunnboken. Den foreliggende saken omhandler altså ikke fradeling, men søknad om dispensasjon til å oppføre bolig på ei allerede fradelt tomt. Kommunen skulle dermed ikke gi noen fradelingstillatelse etter pbl. § 20-1, og anfører i klagen fra fylkesmannen vedrørende fradeling anses heller ikke som relevant i saken.

Videre vil vi understreke at salg av eiendommen ikke er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven. Vi viser til kommunens vedtak hvor det framgår at kommunen, med hjemmel i pbl. § 19-2, gir tiltakshaver dispensasjon fra kommuneplanens arealdel «for salg av gnr/bnr _____ til boligformål». Søknaden fra tiltakshaver gjelder søknad om dispensasjon til å føre opp bolig på eiendommen _____. Det var kun dette kommunen skulle ta stilling til ved sin behandling av søknaden.

Planstatus

Surnadal kommunestyre vedtok den 9. november 2017 ny kommuneplanens arealdel. For Fylkesmannens klagebehandling er det plangrunnlaget som gjaldt på kommunens vedtakstidspunkt, altså den _____ som er det avgjørende.

Eiendommen _____ er i kommuneplanens arealdel for Surnadal kommune/delplan for Nedre Surnadal, vedtatt den 8. mars 2007, vist som område for LNF-formål. Innenfor slikt formålsområde er det kun tillatt med byggevirkosomhet som har direkte tilknytning til stedbunden næring. Med dette menes bygninger som det av hensyn til driften av næringen er nødvendig å plassere på stedet.

Fylkesmannens vurdering er at oppføring av bolig på den aktuelle eiendommen ikke kan anses å ha «*tilknytning til stedbunden næring.*» Dette gjelder uavhengig av at tiltakshaver søster, som potensiell framtidig eier av den omsøkte eiendommen, selv driver landbruksdrift i nærheten. Vi viser til at det er tale om en fradelt og selvstendig boligeiendom som senere vil være fritt omsettelig og uten direkte tilknytning til noen form for landbruksdrift.

Fylkesmannen er etter dette enig med Surnadal kommune i at oppføring av bolighus på eiendommen vil «*i strid med (...) arealformål*» i kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-6 andre ledd.

Tillatelse til å føre opp bolig på eiendommen er da betinget av det med hjemmel i pbl. § 19-2 gis dispensasjon fra LNF-formålet.

Rettslig grunnlag for dispensasjon

Det følger av pbl. § 19-2 første ledd at kommunen «*kan*» gi varig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i blant annet kommuneplanens arealdel. Bestemmelsen gir kommunen hjemmel for etter en skjønnsvurdering å innvilge dispensasjon.

Denne skjønnsutøvelsen er etter pbl. § 19-2 andre ledd underlagt begrensninger. Etter pbl. § 19-2 andre ledd første punktum kan dispensasjon ikke gis dersom «*hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt.*» Videre må fordelene med dispensasjon være «*klart større enn ulempene etter en samlet vurdering*», jf. pbl. § 19-2 andre ledd andre punktum.

Ordlyden i pbl. § 19-2 andre ledd trekker på generelt grunnlag i retning av at terskelen for å gi dispensasjon fra vedtatte planer skal være høy. Dette bekreftes i bestemmelsens forarbeider, jf. Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242, hvor det framgår at det ikke skal være en kurant sak å fravike gjeldende plan. Fra forarbeidene hitsettes:

«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. Innstramningen er likevel ikke til hinder for at det f.eks. dispenseres fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene.»

Vurderingen av om lovens vilkår for å kunne dispensere er oppfylt, vil være et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Forvaltningslovens regel om å legge stor vekt på det kommunale selvstyret kommer således i

betraktning kun ved interesseavveiningen om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt.

Dispensasjonsvurdering

Det første Fylkesmannen må ta stilling til er om oppføring av et bolighus på den omsøkte eiendommen vil medføre at hensyn bak LNF-formålet i kommuneplanens arealdel, eller hensyn i lovens formålsbestemmelse, blir «*vesentlig tilsidesatt*», jf. pbl. § 19-2 andre ledd første punktum.

På generelt grunnlag er hensynene bak arealformålet LNF å fremme og legge til rette for landbruks-, natur- og friluftsinnteresser. Fylkesmannen oppfatter det slik at det mest tungtveiende hensynet bak LNF-formålet for dette området er landbrukshensyn. Vi viser til opplysninger i klagen hvor det framgår at det aktuelle landbruksområdet er av stor verdi, både regionalt og nasjonalt.

I den foreliggende saken er det tale om en eiendom som tidligere er godkjent fradelt til boligformål. Tiltakshaver opplyser at jorda er lite egnet til nydyrking og vi oppfatter det slik at klager også er enig i dette. Vi kan dermed ikke se at hensynet til dyrka og dyrkbar jord gjør seg sterkt gjeldende i saken. Klager anfører imidlertid at det er drifts- og miljømessige ulemper med dispensasjonen som gjør seg sterkest gjeldende.

Eiendommen hvor bolighuset skal oppføres er omringet av landbruksareal på alle kanter. Det er etter vår oppfatning klart at man i dag ikke hadde tillatt fradeling av denne eiendommen. Bakgrunnen for dette er at et bolighus på den omsøkte eiendommen vil være utfordrende både for landbruksdrifta rundt og for beboere av den aktuelle boligen. Plasseringen av eiendommen gjør det svært påregnelig med miljømessige ulemper som støv-, støy- og luktplager. Fylkesmannens vurdering er at det vil kunne være vanskelig å oppnå god bokvalitet i en bolig på denne tomta.



Videre er det ikke tvilsomt at den omsøkte dispensasjonen også vil medføre utfordringer for landbruksnæringa rundt. Konflikter mellom drivere av en landbrukseiendom og de som eier en bolig er ikke uvanlig, og som klager framhever, er det erfaringsmessig landbruksnæringa som må vike i slike konfliktsaker og som må tilpasse seg eller legge restriksjoner på landbruksdrifta. På denne måten vil et bolighus på eiendommen kunne medføre stor ulempe for landbruket.

Kommunen har ved sin behandling av søknaden lagt avgjørende vekt på at tiltakshaver er oppvokst på gården og innforstått med hva det vil si å ha et bolighus midt i et område hvor det spres gjødsel og foregår støyende landbruksvirksomhet.

Fylkesmannen bemerker at dette forholdet ikke kan tillegges avgjørende vekt i denne saken. Av forarbeidene til pbl. § 19-2 framgår det uttrykkelig at personlige hensyn og individuelle forhold normalt ikke har avgjørende vekt i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven. I juridisk teori, jf. Plan- og bygningsrett del 2 (2. utgave 2011), skriver Pedersen m.fl. på side 210-211 at slike hensyn bare i begrenset utstrekning kan tillegges vekt. Bakgrunnen for dette er at arealbruk fastlegges i et livslangt perspektiv, mens eierforholdene på stedet vil være skiftende. I den foreliggende dispensasjonsvurderingen kan man altså ikke vektlegge at det er tiltakshaver eller hans søster som skal bebo boligen.

Videre er Fylkesmannen enig med klager i at størrelsen på den aktuelle tomte også må vektlegges i vurderingen. Tomta har et areal på ca. 800 m², og med bolighus, parkeringsareal, uteoppholdsareal og potensiell garasje, vil det være svært liten avstand mellom bygninger og areal til boligformål og tilstøtende landbruksareal. Dette tilsier ytterligere potensiale for konflikt. Vi kan for øvrig også slutte oss til klagers anførsler vedrørende signaleffekten og potensiell presedensvirkning ved et positivt vedtak.

Etter ovennevnte samlede vurdering kommer Fylkesmannen til at den omsøkte dispensasjonen vil medføre at landbrukshensyn blir «*vesentlig tilsidesatt*», jf. pbl. § 19-2.

Videre er vår oppfatning at hensyn bak lovens formålsbestemmelse også vil bli «*vesentlig tilsidesatt*» dersom det gis dispensasjon som omsøkt. Vi viser til at et bolighus på denne eiendommen med stor sannsynlighet vil få utfordringer knyttet til bokvalitet grunnet omkringliggende landbruksdrift.

Fylkesmannen finner at den ovennevnte vurderingen også er i tråd med pbl. § 19-2 fjerde ledd første punktum hvor det er fastsatt at statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt ved vurderingen om det skal gis dispensasjon. Kommunen bør ikke gi dispensasjon når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Med bakgrunn i at Fylkesmannen har kommet til at det første vilkåret for dispensasjon ikke er oppfylt, er det ikke nødvendig for oss å foreta noen nærmere vurdering av fordelene og ulempene med omsøkte dispensasjon. Dispensasjon kan uansett ikke gis. Vi vil imidlertid bemerke at vi har forståelse for at tiltakshaver ønsker å utnytte den aktuelle eiendommen. I denne saken må imidlertid samfunnets interesse i å opprette gode boligløsninger og hensynet til å ivareta landbruket veie tyngre enn tiltakshavers individuelle behov og ønsker.

På bakgrunn av det ovennevnte og med hjemmel i forvaltningsloven § 34 fatter Fylkesmannen følgende

vedtak:

Surnadal kommunes vedtak av omgjøres og søknaden om dispensasjon avslås.

Klagen har ført fram.

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Trond Flydal(e.f.)
Seksjonsleder juridisk
Kommunal- og justisavdelingen

Elisabeth Marø Holand
Seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen underskrift

Kopi til:

Fylkesmannen i Møre og Romsdal Fylkeshuset 6404 MOLDE