



Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Postboks 4710 Sluppen, 7468 Trondheim
Sentralbord: 73 19 90 00, Telefaks 73 19 91 01
Besøksadresse: E. C. Dahls g. 10

KOPI

Saksbehandler
Henrik Øvrebo
Juridisk enhet

Innvalgstelefon
73 19 91 88

MOTTATT
Vår dato
26.9.2016
30 SEPT. 2016

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
eres rer.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal

Fræna kommune
Rådhuset
6440 ELNESVÅGEN

Vedtak i klagesak - dispensasjon fra kommuneplanens arealdel - fradeling - Fræna - Møre og Romsdal fylke - settefylkesmannsak

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har som settesfylkesmann for Fylkesmannen i Møre og Romsdal handsama klage over vedtak av Fræna kommune. Det gjeld vedtak av kommunen om å godkjenne fradeling av eit gårdstun frå ein landbrukseigedom etter dispensasjon frå reguleringsføremålet (LNF) i kommuneplanens arealdel. Fylkesmannen har kome til at vedtaket må opphevast og søknaden avslås.

Bakgrunnen til saka

Kommunen traff den , vedtak om å godkjenne søknad om fradeling av ei bustadstomt på ca. 5 dekar, fra gnr/bnr . Søknaden gjeld godkjenning etter plan- og bygningslova (pbl.). Tomta er regulert til landbruk-, natur- og friluftsområde (LNF) i kommuneplanens arealdel. Det vart søkt om fradeling til boligføremål. Det blei innvilga dispensasjon fra reguleringsføremålet.

For å kunne frådele boligtomta krevst óg løyve etter jordlova. Landbrukssjefen i kommunen vedtok den samtykke til fradelinga etter jordlova § 12. Det vedtaket er ikkje påklaga.

Vedtaket vart påklaga av Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Kommunen har vurdert klagen den , og står på sitt vedtak.

Klagen

Vedtaket er påklaga av Fylkesmannen i Møre og Romsdal (klagar) i brev av . Klagen gjeld vedtaket etter plan- og bygningslova. Klagar har klagerett og klagen er levert i tide, etter at klagar vart underretta om vedtaket den . Sjå forvaltningslova (fvl.) § 28 jfr. § 1-9 3. ledd og § 29.

I førehandsfråsegna til dispensasjonssøknaden rådde Fylkesmannen i Møre og Romsdal ifrå deling. Han varsla at dei ville vurdere å påklage eit evt. positivt vedtak. Fylkesmannen meinte at fradeling og oppretting av enkeltvis einingar som ikkje er knytt til landbruket er uheldig i dette området, idet det kan skape forventningar og ytterlegare press for nedbygging. Det vart framheva at omsøkte bustadstomt ligg innanfor areal som seinast i 2014 vart føreslege utlagt som areal til byggjeområde i kommuneplanen (område), men det vart teken ut. Det er framleis klagars oppfatning at oppretting av nye einingar i området kan leggje føringar for framtidige saker, og på sikt skape eit press mot det samanhengande landbruksarealet i området. I klagen vert det argumentert

imot at det ligg føre relevante areal- og ressursdisponeringsomsyn som tilseier at fordelane med tiltaket er klart større enn ulempene. Sjå heile klagen.

Fylkesmannens merknadar

Fylkesmannens kompetanse

Fvl. § 34 utgjer det rettslege utgangspunktet for Fylkesmannens kompetanse i klagesakar. Fylkesmannen kan prøve alle sider av saka, og kan óg ta omsyn til nye omstende. Fylkesmannen skal vurdere synspunkta klagaren kjem med, og kan óg ta opp tilhøve som ikkje er nemnd av klagaren. Det skal leggjast vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyre ved prøving av det frie skjønn. Fylkesmannen kan stadfeste, oppheve eller fatte nytt vedtak i saka.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er i brev frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 27.6.2016, oppnemnd som settesfylkesmann for å handsame klagen i saka. Bakgrunnen er at Fylkesmannen i Møre- og Romsdal er ugild som klageinstans fordi dei er klagar.

Fylkesmannen skal i vedtaket her handsame klagen etter plan- og bygningslova. Kommunens vedtak etter jordlova er ikkje påklaga. Dette heng likevel saman med vurderinga etter plan- og bygningslova, og vert omtala nedanfor.

Rettsgrunnlag

Oppretting og endring av tomtar skal vere godkjende av kommunen, etter søknad, jfr. pbl. § 20-1 m). Oppretting og endring av eigedomar er regulert i plan- og bygningslova (pbl.) § 26-1. Tomtars storleik, utforming og plassering, må ikkje vere i strid med gjeldande planar eller lova.

Gnr/bnr er regulert til landbruk-, natur- og friluftsføremål (LNF) i arealdelen til kommuneplanen (2008-2020). Planen er bindande for frådellingstiltak, jfr. pbl. § 11-6 og § 1-6. Frådelling til bustadtomt kjem ikke inn under LNF-føremålet.

Dispensasjon fra ein bindande plan eller fra lovkrav kan gjevast i ein skilde tilfelle, jfr. pbl. § 19-2. Dette skal vere en streng unntaksregel. Dispensasjon kan ikkje gjevast dersom omsyna bak regelen det dispenserast frå, eller omsyna i lovens føremålsregel, vert satt vesentleg til side. I tillegg må føremonnane ved dispensasjon vere klart større enn ulempene etter ei samla vurdering.

Planane har vorte til gjennom ein omfattande prosess og er vedteke av kommunens øvste folkevalte organ, kommunestyret. Planane gjer at bygging skjer etter grundige vurderingar der det enkelte tiltak sjåast i ein større samanheng. Planprosessen skal sikre at alle interesserte mottek informasjon om og mulighet til å delta med sine meiningar ved utbygging av eit område. Når planen er vedteke kan en forutseie om kva som kan ventast bygd.

Dette ligg bak at vilkårene for dispensasjon er strenge. Lovgjevar har uttrykt at det ikkje skal vere ein kurant sak å fråvike gjeldande plan. Normalt vil det ikkje vere høve til å innvilge dispensasjon når omsyna bak regelen det søkast dispensasjon frå fortsatt gjer seg gjeldande med styrke.

Etter pbl. § 19-2 4. ledd gjeld som retningsline at kommunen ikkje bør dispensere frå planar når ein direkte råka statleg eller regional myndigheit har

gjewe negativ fråsegn til dispensasjonssøknaden.

Etter jordlova § 12 må deling av eigedom som er nytta eller kan nyttast til jordbruk godkjennast av departementet. Myndigheita til departementet etter desse reglane har vorte delegert til kommunen. Landbrukssjefen i kommunen har vedteke å samtykke til omsøkte frådelling, i vedtak av _____.

Vedtaket skal vere grunngjewe, og grunngevinga skal syne til dei reglar og nemne dei faktiske tilhøve vedtaket byggjer på, jfr. fvl. § 25. Hovudføremålet med kravet til grunngeving for forvaltningsvedtak, jfr. fvl. § 24 og 25, er at partane skal forstå vedtaket og kunne gjere seg opp ei mening om det er rettmessig. Kor grundig grunngevinga må vere avheng av kor omfattande og viktig saka er.

Vurdering

Fylkesmannen har sett på klagen og teke stilling til korvidt vedtaket om å innvilge dispensasjon til frådelling av ei bustadtomt frå gnr/bnr _____ er gyldig. Det avgjerande er om vilkåra for dispensasjon fra reguleringa til landbrukstomt i kommuneplanen, jfr. pbl. § 19-2, omtala ovanfor, er til stades.

Utgangspunktet er, som det går fram ovanfor, at vilkåra for dispensasjon, jfr. pbl. § 19-2, er strenge. Dispensasjon fra reguleringsføremålet skal normalt ikkje gjevast. Problemstillinga vert om kommunen har vist til tilstrekkeleg overtydande argument for at vilkåra er oppfylde. Det står i vedtaket:

«Søknaden om dispensasjon kan godkjennast av følgjande grunnar: Det vert søkt om frådelling til eksisterande bruk av bygningane på eigedomen, ikkje kva dei historisk sett har vore nytta til, men faktisk bruk dei seinare åra.»

Kommunen legg avgjerande vekt på at bygnadene har vorte nytta som bustad dei seinare åra. Den juridiske læren om «frådelling til uendra bruk» går ut på at ein i nokre tilfelle kan frådele tomt til bruk som var sikkert etablert før tomta vart regulert, utan dispensasjon.

Etter kva Fylkesmannen kan sjå, passar ikkje læra her. Ein kjem ikkje utanom at det i denne saka krevst en normal dispensasjonsvurdering. Bruken som bustad vert kun eit moment i vurderinga, og kan ikkje vere avgjerande.

Vidare skriv kommunen:

«Slik vi les fylkesmannen [dvs. Fylkesmannen i Møre og Romsdal, klageinstansens merkn.] si vurdering byggjer sentrale delar av denne på ordlyden om at gjenverande areal på eigedomen skal nyttast til utbyggingsføremål. Slik bygningsmyndet vurderer dette er dette spørsmålet teke stilling til i samband med godkjenning av kommuneplanens arealdel og er slik sett uaktuelt slik tilhøva er i dag.»

Føremålet med frådelinga er i følgje klagen ikkje å bygge ut fleire bustader. Føremålet skal vere ein bustadtomt til eigars sønn. Fylkesmannen legg dette til grunn her.

I søknaden datert _____ er avtalen med _____ om boligutvikling i området rundt nemnt som ein grunngeving for dispensasjon. Dette skal ein altså nå sjå bort i frå. Klagen går for øvrig ut på fleire forhold enn dette, sjå sammenfatninga av klagen ovanfor.

Vidare syner kommunen til Landbrukssjefen sin vurdering av saka i høve til jordlova. Denne gjeld særlig om delinga går ut over omsynet til vern av arealressursane, om den fører til ei driftsmessig god løysing, eller om den kan føre til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket. Sjå jordl. § 12 3. ledd. Landbrukssjefen skriv i sitt vedtak av

«Den omsøkte parsellen ligger i en kant av eiendommen. Delinga vil ikke føre til at landbruksarealet på eiendommen blir oppdelt eller berørt på andre måter. En kan derfor ikke se at delinga fører til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området. Landbruksmyndighetene har ingen kjennskap til det oppgitte formålet med delinga, men registrerer at eiendommen fremdeles har status som LNF i kommuneplanen. Det vil eksempelvis være i tråd med jordlova å selge resteiendommen eller deler av denne til nabobruk i drift dersom opsjonsavtalen skulle falle bort. Det kan i utgangspunktet virke uheldig at resteiendommen blir en huslaus landbrukseiendom, men eiendommens størrelse og karakter tilsier ikke at ønske om fradeling bør avslås.»

Omsynet bak regulering av eit område til landbruksføremål er for det første vern om landbruksareala. Her er det særlig snakk om skog, men også noko dyrkamark. Våningshus er innordna under landbruksføremålet. Bak dette ligg at det normalt er praktisk for den som driv areala å bu nær ved. Oppretthald av busetting i landbruksområde i distrikta, er òg eit omsyn.

Ser ein kun på den individuelle saka, er det truverdig at ein frådeling ikkje vil vere til så stor ulempe for landbruksressursane på tomta, slik Landbrukssjefen i kommunen skriv. Det er i dag for det meste skog på tomta. Det er ikkje så viktig å bu på ein skogbrukstomt for drift av skogen.

Det er ikkje lagt fram opplysningar om korleis vidare drift av skogen kan verte sikra med ein eventuell frådeling. Det er ikkje dermed sagt at vidare skogsdrift vert vanskelegare. Tilknyttinga til skogressursane vert noko sterkare med husa og skogen på same eigar. Dette slår ikkje tungt ut i saka, meiner Fylkesmannen.

På den andre sida må ein sjå saka i eit utvida og langsiktig perspektiv. Dersom eit positivt vedtak kan føre til at også andre eigarar av landbrukseigedommar må få dele ifrå ein omsetjeleg bustadtomt, vil dette i så fall undergrave omsyna bak reguleringa. Dette «planomsynet» skal ha vekt i dispensasjonsvurderinga. Sjå forarbeida til lova: Ot.prp. nr. 45 2007-2008, i merknaden til § 19-2.

At det hovudsakeleg er skog på eigedomen, kan vera eit moment som talar for fradeling. Store delar av areala på eigedomen kan imidlertid være dyrkbare, i følgje Gårdskart på internett. Dette omfattar ikkje berre areal der det i dag er skog med høg bonitet. Store areal klassifisert som uproductiv skog er dyrkbare i følgje Gårdskartet. Det tilseier at tomta kan nyttast betre enn i dag ved oppdyrking av nytt areal.

Vidare er det ikkje ein avsides skogsteig. Det er gårdsbygnader sentralt plassert i eit større landbruksområde. Etter dette må ein sjå på eigedomen som ein ganske vanleg landbrukseigedom, i alle fall når ein tek omsyn til moglegheitene på sikt.

Fylkesmannen legg vidare vekt på at ein tidlegare også har gjort ei planmessig vurdering av om areala skal kunne nyttast til bustadsføre mål, men da halde fast ved LNF statusen.

Dette tilseier at omsynet til presedensverknaden slår til i saka. Ein mogleg uønska presedensverknad er i alle fall en ulempe i vurderinga etter pbl. § 19-2.

Ser ein på føremonane med ein dispensasjon, er desse først og fremst personlege føremonar for søkjar. Sønnen får ein avgrensa bustadtomt. Den vert enklare å forvalte praktisk og rettsleg - som bustadtomt. Men det er ikkje så stor skilnad. Våningshuset kan imidlertid framleis nyttast som bustad, slik det har vore i fleire år, utan ein slik frådelling. For drifta av skog- og jordbruksressursane er det ikkje peikt på føremoner med ein frådelling. Den store skilnaden er at søkjar får ein omsetjeleg bustadtomt. Vert tomta solgt, vil det ikkje lengre vere tilknytting mellom bebuar og landbruksareala.

I følgje lovforarbeida skal ein ikkje leggje stor vekt på subjektive føremonar i dispensasjonsvurderinga. Det er kanskje ikkje så stor ulempe for driften av areala om ein bustadtomt vert frådelt, men heller ikkje en føremon. Det er ein ulempe at ein dispensasjon kan vere med på å skape presedens for å tillate slike frådelingar. Fylkesmannen har etter dette kome til at det er vanskeleg å sjå at fordelane er *klart* større enn ulempane, jfr. pbl. § 19-2, slik regelen skal forstås.

Konklusjon

Etter vurderingane ovanfor har Fylkesmannen alt i alt kome til at kommunen ikkje har vist til tilstrekkeleg overtydande moment for at vilkåra for dispensasjon til frådelling av en bustadtomt frå _____, jfr. pbl. § 19-2, er oppfylde.

Det er kanskje ikkje så stor ulempe for driften av landbruksressursane om ein bustadtomt vert frådelt, men heller ikkje ein føremon. Det er ein ulempe at ein dispensasjon kan vere med på å skape presedens for å tillate slike frådelingar. Føremonane det er vist til, er i all hovudsak personlege for søkjar. Dette skal ikkje ha stor vekt i ein dispensasjonsvurdering. Fylkesmannen har etter dette kome til at det er vanskeleg å sjå at fordelane er klart større enn ulempane, jfr. pbl. § 19-2.

Utan heimel i pbl. § 19-2 til å gje dispensasjon, er byggesaksmyndigheita rettsleg forplikta til å avslå søknaden, jfr. arealdelen til kommuneplanen, jfr. pbl. §§ 11-6 og 26-1.

Vedtak

Fræna kommune sitt vedtak av _____ om å tillate søknad om frådelling av ei bustadtomt frå gnr/bnr _____ opphevast.

Søknaden av _____ vert avslått.

Klagen gis medhald.

Fylkesmannens vedtak er endeleg og kan ikkje påklagast vidare i forvaltninga, jfr. fvl. § 28.

Med helsing

Kjetil Ollestad (e.f.)
direktør

Trond Flydal
ass. direktør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Kopi:

Fylkesmannen i Møre og Romsdal Postboks 2520 6404 MOLDE