



Ørsta kommune  
Dalevegen 6  
6153 ØRSTA

Vår dato: 28.10.2018  
Vår ref.: 2018/12750

Deres dato: 21.06.2018  
Deres ref.: 18/3000-2

## Vedtak i klagesak - dispensasjon til bustadhus på landbrukseigedom - Ørsta - Møre og Romsdal - settefylkesmannsak

*Fylkesmannen i Trøndelag har som settefylkesmann for Fylkesmannen i Møre og Romsdal, behandla klage over vedtak av Ørsta kommune om å innvilge søknad om oppføring av bustadhus på gnr/bnr . Konklusjonen er at kommunen sitt vedtak skal verte oppheva og søknaden om dispensasjon avslått.*

### Sakens bakgrunn

Ørsta kommune fatta den 10.11.2017 vedtak om å innvilge dispensasjon frå kommuneplanen for oppføring av bustadhus på landbrukseigedomen gnr/bnr på . Det er snakk om eit bustadhus nr. 2 på eigendomen. Det vart i vedtak av 12.9.2017 innvilga søknad om omdisponering av arealet etter jordlova.

Eigedomen ligg i område regulert til landbruk- natur og friluftsføremål (LNF-område) i kommuneplanen. Det er derfor påkravd med dispensasjon for bustaden.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal hadde på føre hand uttalt seg negativt om søknaden ut frå eit landbrukssynspunkt. Dei har levert klage på vedtaket. Kommunen har vurdert klagen den 18.4.2016, og står på sitt vedtak.

Fylkesmannen i Trøndelag er oppnemnd som settefylkesmann for å handsame klagesaka, i brev frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 21.6.2018.

### Klagen

Vedtaket er påklaga av Fylkesmannen i Møre og Romsdal i brev av 28.11.2017. Fylkesmannen i Møre og Romsdal har klagerett, og klagen er levert i tide. Sjå forvaltningslova (fvl.) § 28 jfr. § 1-9 3. ledd og § 29.

I førehandsfråsegna til søknaden rådde Fylkesmannen i Møre og Romsdal ifrå dispensasjon. Det vart varsla mogleg klage på eit eventuelt positivt vedtak.

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:  
Henrik Øvrebø  
Telefon:  
73 19 91 88

Fylkesmannen i Møre og Romsdal (heretter klagar) meiner at eit bustadhus sentralt i jordbruksarealet vil være negativt både med omsyn til slått, gjødsling, pløying osv. Det vil derfor etter klagar sitt syn medføre drifts- og miljømessige ulemper for jordbruksdrift i området. Klagar legg til grunn at huset ikkje er nødvendig for landbruksdrifta, og ikkje kjem under landbruksomgrepet. Vidare påstår klagar at ein dispensasjon kan få uheldig presedensverknad, med negative konsekvensar for vern av matjord. Det vert påpeikt at det i følgje lova skal leggjast særleg vekt på omsynet til jordvern. Endeleg peiker klagar på at erfaring tilseier at slike bustadhus nr. 2 ofte vert frådelt. Ein har derfor ei restriktiv halding til dette hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Sjå heile klagen.

### Klageinstansen sine merknadar

#### Fylkesmannen sin kompetanse som klageinstans

Fvl. § 34 utgjer det rettslege utgangspunktet for Fylkesmannen sin kompetanse i klagesaker. Fylkesmannen kan prøve alle sider av saka, og kan òg ta omsyn til nye omstende. Fylkesmannen skal vurdere synspunkta klagaren kjem med, og kan òg 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 Trøndelag er i brev av 21.6.2018 frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, oppnemnd som settefylkesmann for å handsame klagen i saka. Bakgrunnen er at Fylkesmannen i Møre- og Romsdal er ugild som klageinstans fordi dei er klagar.

#### Rettsgrunnlaget

Kommuneplanens arealdel (20.6.1991) er rettsleg bindande, jfr. pbl. § 11-6. Byggetomta ligg i område regulert til landbruk- natur- og friluftsføremål (LNF) sone C i kommuneplanen. I følgje planen kan det innanfor desse områda berre gjevast løyve til bygging og frådeling i samsvar med tradisjonell stadbunden næring som har direkte tilknytning til landbruket. Bustaden krev derfor dispensasjon frå planen.



Til venstre: Kartutsnitt frå Gårdskart (NIBIO), som syner landbrukseigedomen Tomta for omsøkte bustad, ligg midt i kartet. Registrert markslag der er «open fastmark». Nær omkring er det innmarksbeite. Det er eit uthus/skur på tomta i dag. Eksisterande tun er markert til høgre på kartet.

Dispensasjon frå ein bindande plan eller frå lovkrav krev at vilkåra i pbl. § 19-2 er oppfylte. Dette skal vere en streng unntaksregel. Dispensasjon krev at intensjonane bak reguleringsføremålet i kommuneplanen ikkje vert vesentleg tilsidesett. I tillegg må fordelane med dispensasjon vere klart større enn ulempene etter ei samla vurdering.

Planen er utforma etter ein omfattande prosess og er vedteke av kommunens høgaste folkevalde organ, kommunestyret. Planen gjer at utbygging går føre etter grundige vurderingar der enkelttiltak sjåast i ein større samanheng. Planprosessen skal sikre at alle interesserte får informasjon om- og moglegheit til å delta med sine meningar ved utbygging av eit område. Ein vedteke plan gjer det påreknaleg kva som kan verte bygd.

Dette ligg bak at vilkåra for dispensasjon er strenge. Lovgjevar har sagt at det ikkje skal vere kurant å fråvike gjeldande plan. Normalt vil det ikkje vere høve til å gje dispensasjon når omsyna bak føresegna det vert søkt dispensasjon frå fortsett gjer seg gjeldande med styrke.

Etter fvl. §§ 23 - 25 skal vedtak vere skriftleg grunngjeva. Grunngjevinga skal sitere reglane vedtaket byggjer på, og i naudsyn grad nemne innhaldet i reglane og den rettslege problemstillinga. Vidare skal dei fakta som vedtaket byggjer på nemnast. Og hovudomsyn ved utøving av skjønns bør nemnast. Sjå § 25.

#### Vurdering

Fylkesmannen har nedanfor vurdert klagen, og teke standpunkt til om vedtaket om å dispensere frå arealformålet «LNF» er gyldig. Det er under dette vurdert om grunngjevinga for vedtaket er rettsleg haldbar, jfr. fvl. § 25.

Innleiingsvis peiker ein på at administrasjonen i kommunen i sin utgreiing av saka, har konkludert med at det ikkje er grunnlag for dispensasjon. Men Samfunnsutvalet har meint at dispensasjon kan verte innvilga, og godkjent søknaden.

Kommunen legg til grunn at det ikkje er naudsynt med bustaden for drifta av areala. Det gjeld sjølv om sækjar, som er arvtakar til eigedomen, med bustaden får betre føresetnader for å ta over garden, og har lagt fram planar for å drive areala. I dag er areala forpakta bort, ifølgje saksdokumenta. Sjå innstillinga til vedtaket. Sjå vidare kommunen sin førebuing av klagen, datert 11.6.2018.

Det er ikkje omsynet til landbruksdrifta, men heller omsynet til busetting, som har vore det positive argumentet for godkjenning, slik klageinstansen forstår vedtaket. Samstundes legg Samfunnsutvalet til grunn for godkjenninga at bustaden ikkje har vesentlege negative følger for landbruket, slik de ser det. Dei skriv:

«Samfunnsutvalet har vore på synfaring i saka. Samfunnsutvalet finn etter ei samla vurdering, og utifrå dei interessene kommuneplanen har hatt som føremål å sikre, at dispensasjon for hus nummer to på gnr/bnr        kan vert gitt.

Samfunnsutvalet finn at bygging av nytt hus med plassering som omsøkt, ikkje medfører vesentlege ulemper for landbruksinteressene. Samfunnsutvalet ser vidare at omsøkt areal er eit uproduktivt jordbruksareal. Samfunnsutvalet viser til at det også er eit viktig omsyn å legge til rette for busetting i alle deler av kommunen.»

For å dispensere, må ikkje intensjonane bak reguleringa av områda til LNF-føremål verte vesentleg tilsidesett, jfr. pbl. § 19-2. Det er usemje mellom den vurdering av landbruksinteressene som administrasjonen og regional landbruksmyndigheit legg til grunn, og den vurdering Samfunnsutvalet har gjort.

I administrasjonen sin innstilling til står det mellom anna:

«Rådmannen har stor forståing for ønsket om at neste generasjon på gardsbruket skal kunne bygge seg hus på garden. Sjølv om søkjaren sjølv meiner den omsøkte plasseringa er den beste, ligg det føre klare fagvurderingar frå kommunen sin landbrukssjef og frå fylkesmannen om at denne plasseringa medfører vesentleg konflikt med landbruksinteressene.»

(...)

«Sjølv om det er eit viktig politisk mål å legge til rette for busetting i alle deler av kommunen, vil dette kunne verte oppfylt ved å finne ei plassering av huset som er mindre konfliktfylt. Landbrukssjefen har peika på at det bør vurderast ei plassering i nærleiken av eksisterande tun. Det ligg vidare føre klare nasjonale føringar om at omsynet til jordvern skal vektleggast sterkare, dette har kome i fleire av dei seinare stortingsperiodane. Rådmannen finn å måtte legge til grunn at en dispensasjon vil setje omsyna bak plangrunnlaget vesentleg til sides og at det såleis ikkje er grunnlag for å kunne gje dispensasjon, jf. pbl § 19-2 andre ledd»

Den rettslege problemstillinga vert om Samfunnsutvalet har gjeve en overtydande grunngjeving for sin vurdering, ut i frå kva som er relevante rettslege argument. Her vert vurderingane frå administrasjonen og regional myndigheit ein viktig bakgrunn.

Innstillinga legg til grunn at omsøkte bustad vert liggjande inni eit samanhengande landbruksareal. Normalt kan det gje mange ulemper, både for drift av areala, som vert brotne opp, og for bustaden, som får landbruk nær omkring. Her er det ikkje eit så stort problem for drifta, ifølgje Samfunnsutvalet, som mellom anna peiker på at arealet er uproduktivt.

Vidare vert det i innstillinga, og frå klagar, synt til jordvernomsynet. Det er eit generelt problem med nye bustader i samanhengande landbruksareal at jord vert bygd ned bit for bit, og landbruksareala splitta opp. Klagar syner til erfaringar om at slike bustader ofte vert frådelt etter ein tid, og avhenda. Tilknytning til landbruket vert dermed borte.

Verknadene for jordvern, må vurderast både spesielt i den einskilde saka. Det sistnemnde gjeld meir generelt kva konsekvensar det kan få på sikt og for eit større

område, om ein opnar for slike dispensasjonar. Dette heng saman med at ein eventuell dispensasjon kan verte presedens, som òg peikt på i klagen.

Klageinstansen ser at det å hjelpe unge som vil etablere seg i område utsette for fråflytting, særleg dei som ønskjer å ta over familiegardsbruk, også kan ha positive verknader for landbruket på lang sikt. Det kan vere med på å oppretthalde levande bygder. Dette er eit rettsleg relevant moment i saka.

Det blir eit spørsmål korleis dei nemnde momenta skal verte lagt vekt på når ein fastlegg nærare kva som er intensjonane bak reguleringa til LNF. Sjå pbl. § 19-2.

Det er slik klageinstansen forstår regelverket, dei *direkte* verknadene for landbruket, både generelt for eit større område på lang sikt og på kortare sikt i den einskilde saka, som i hovudsak ligg bak reguleringa til LNF-føremål.

Ein syner her til forståinga av LNF-omgrepet i pbl. Sjå rettleiar til Kommuneplanens arealdel T-1491 (Miljøverndepartementet, 2012) i merknadene til LNF-føremålet. Sjå vidare fråsegn om tolking av landbruksomgrepet i høve til kårustad, av 13.10.2016, frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet (ref. 16/4044-4). Det gjeld vidare at omsynet til jordvern skal ha særleg vekt i vurderingar av dispensasjon, jfr. pbl. § 19-2 3. ledd. Dette følgjer elles uansett her av LNF-reguleringa, jfr. § 19-2 2. ledd. Ein kan òg syne til forvaltningspraksis.

Meir presist inneber reguleringa til LNF-føremål at der det ikkje er naudsynt med bustad nr. 2 for drift av ein landbrukseigedom, skal ein verne jord som kan verte nytta til landbruksføremål ved ikkje å bygge på denne. Og det gjeld sjølv om det er mogleg at bustaden *indirekte* kan ha føremoner på sikt. Det er altså ein konservativ regel.

Etter dette, må ein her seie seg einig i at den vurdering av omsynet bak LNF-føremålet, som er lagt til grunn i innstillinga frå kommunen sin administrasjon, er mest korrekt, rettsleg sett.

Dei momenta som det er lagt vekt på i grunngjevinga frå Samfunnsutvalet, er relevante i saka. Men grunngjevinga saknar vurdering og vektlegging av viktige moment. Dette er verknadene av en dispensasjon for landbruksomsynet meir generelt for eit større område på lang sikt. Vedtaket byggjer altså på eit ufullstendig faktum, sett opp mot kva regelverket fastset skal vere viktige moment.

Etter vurderinga ovanfor, har klageinstansen kome til at det ikkje er rettsleg grunnlag for vedtaket om dispensasjon frå reguleringsføremål «LNF» for omsøkte bustad. Grunngjevinga er at ein dispensasjon set omsynet bak reguleringsføremålet i kommuneplanen vesentleg til sides, slik dette skal fortolkast etter gjeldande rett. Eit grunnvilkår for dispensasjonen er derfor ikkje oppfylt. Heimel er arealdelen til kommuneplanen jfr. pbl. § 11-6 1. ledd, og pbl. § 19-2.

Klageinstansen kan ikkje sjå at det er naudsynt å drøfte om føremonene med en dispensasjon klart overstig ulempene, jfr. pbl. § 19-2. Konklusjonen må i alle høve verte at vedtaket er ugyldig.

Det nemnast at kommunen har rettslege verkemiddel for å fremje omsynet til busetting, også i landbruksområde. Etter lovens system er det planlegging som kan nyttast for å få til dette. Ørsta kommune har ein gamal kommuneplan. I ein revisjon, som visstnok er på gang, kan t.d. føremålet LNF med underformålet «areal for spreidde bustader», jfr. pbl. § 11-7 2. ledd nr. 5 b), opne for noko bustadbygging i landbruksområde.

Ein tek ikkje i dette vedtaket stilling til ein eventuell søknad om ein bustad nr. 2 plassert ein annan stad på eigedommen, t.d. nærare eksisterande tun.

### Konklusjon

Etter vurderinga ovanfor, er det ikkje rettsleg grunnlag for vedtaket om dispensasjon frå reguleringsføremaal «LNF» der bustaden er omsøkt. Heimele er kommuneplanen, jfr. pbl. § 11-6 1. ledd, og pbl. § 19-2.

Grunngjevinga er at ein dispensasjon set omsynet bak reguleringsføremalet i kommuneplanen vesentleg til sides, slik dette skal fortolkast etter gjeldande rett. Eit grunnvilkår for dispensasjonen er derfor ikkje oppfylt. Heimele er arealdelen til kommuneplanen jfr. pbl. § 11-6 1. ledd, og pbl. § 19-2.

Ein finn at saka er godt nok utgreidd til at klageinstansen bør treffe endeleg vedtak i saka, jfr. fvl. § 34 5. ledd. Det synast til kommunens utgreiing. Sjå fvl. § 17. Vedtaket må bli at søknaden vert avslått.

Klageinstansen tek ikkje her vedtaket stilling til ein eventuell søknad om ein bustad nr. 2 plassert ein annan stad på eigedommen, t.d. nærare eksisterande tun.

Sjå elles heile vurderinga ovanfor.

### **Vedtak**

Ørsta kommune sitt vedtak av 10.11.2017 om å innvilge søknad om ein ny bustad på landbrukseigedomen gnr/bnr            etter dispensasjon, vert oppheva.

Søknaden om dispensasjon vert avslått.

Dette vedtaket er endeleg og kan ikkje klagast på vidare i forvaltninga, jfr. fvl. § 28.

Med helsing

Trond Flydal (e.f.)  
Seksjonsleiar, juridisk seksjon  
Kommunal- og justisavdelinga

Henrik Øvrebø  
Seniorrådgjevar  
Kommunal- og justisavdelinga

*Dokumentet er elektronisk godkjend og har derfor ingen underskrift*

Kopi til:

Fylkesmannen i Møre og Romsdal Fylkeshuset

6404 MOLDE