



FYLKESMANNEN I ROGALAND  
Postboks 59 Sentrum  
4001 STAVANGER

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Karen Elin Bakke, 5557 2126

## Stavanger kommune – gnr. 16 bnr. 26 - oppføring av erstatningsbolig med ny plassering – dispensasjon fra LNF- formål - settefylkesmann

Fylkesmannen i Vestland er oppnevnt som settefylkesmann i saken ved brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 16.10.2020. Vi viser også til deres klage av 07.05.2020.

### Vedtak

**Fylkesmannen i Vestland omgjør Stavanger kommunes vedtak av 23.04.2020, sak 54/20. Det gis ikke dispensasjon for oppføring av erstatningsbolig med ny plassering på gnr. 16 bnr. 26.**

### Sakens bakgrunn

Vi forutsetter at partene er kjent med saksdokumentene og sakens tidligere behandling. Fullstendig saksreferat vil derfor ikke bli gitt. Vi vil likevel kort nevne følgende fra sakens tidligere behandling:

Stavanger kommune ved utvalg for by- og samfunnsutvikling har gitt dispensasjon for oppføring av erstatningsbolig med minirensanlegg på ovennevnte eiendom i vedtak av 23.04.2020, 54/20. Vedtaket var enstemmig.

Vedtaket lyder slik:

*«Det gis dispensasjon til rivning av eksisterende bolig og oppføring av bolig på annet sted på eiendommen. Som vilkår settes at tomt for eksisterende gårdshus som skal rives, tilbakeføres til landbruksareal.*

*Administrasjonen utformer nærmere vilkår.*

*Dispensasjonen gis med bakgrunn i en konkret vurdering viser at fordelene med å gi dispensasjon klart er større enn ulempene, blant annet på grunn av følgende forhold:*

- Netto areal til landbruk endres ikke.
- Antallet boliger/bygg på eiendommen endres ikke.
- Flytting til annet sted er anbefalt av tidligere landbrukssjef, og gjør det enklere for eier(e) å selv drifte hele eller deler av eiendommen til formålet (landbruk).
- Flytting av boligen svekker ikke verdien eller drivbarheten som landbrukseieendom.

*Vedtaket fattes iht. PBL § 19-2.»*



Vedtaket ble påklaget av dere den 07.05.2020. Oppføring av nybygg i denne saken må, slik dere ser det, langt på vei likestilles med ny-etablering av bolighus. Bolighus uten nødvendig driftsmessig tilknytning bør som utgangspunkt ikke etableres i LNF- områdene, særlig ikke i pressområder som dette. Etter deres syn vil tiltaket innebære en videreføring og forsterkning av bygningsbruk i området uten nødvendig tilknytning til landbruksdrift. Boligen vil også legge beslag på produktivt jordbruksareal. Av hensyn til jordvern og fragmentering av landbruksområdet klaget dere på vedtaket. Vi viser til klagen i sin helhet.

Utvalg forby- og samfunnsutvikling behandlet klagen i møte den 03.09.2020, sak 123/20. Klagen ble ikke tatt til følge. Saken ble deretter oversendt Fylkesmannen i Rogaland for klagebehandling.

Fylkesmannen i Vestland er oppnevnt som settefylkesmann til å behandle saken, jfr. brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 16.10.2020.

### **Rettsregler**

Fylkesmannen er delegert myndighet til å avgjøre klagesaker etter plan- og bygningsloven (pbl.), se pbl. § 1-9 femte ledd og rundskriv T-2/09. Vi skal ved behandlings av saken se til at kommunen har fulgt lovene, forskriftene og saksbehandlingsreglene som gjelder på området.

Forvaltningsloven gjelder for Fylkesmannens behandling av saken, jf. plan- og bygningsloven § 1-9 første ledd. Vi har kompetanse til å prøve alle sider av saken, også nye omstendigheter, jf. fvl. § 34 andre ledd, og kan enten stadfeste, omgjøre, eller oppheve kommunens vedtak.

### Plansituasjon

Eiendommen er avsatt til landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-område) i kommuneplanen. I LNF-områder kan det i utgangspunktet bare oppføres bygninger som har direkte tilknytning til stedbunden næring.

Det er anført at tiltaket er i tråd med kommuneplanens 2.14 bestemmelser om boliger i LNF-områder (pbl § 11.11 pkt. 2), hvor det er gitt følgende rammer:

- 1. Eksisterende, lovlig fradelte og bebygde boligeiendommer i LNF-områder inngår i planen.*
- 2. Erstatningsbolig, tilbygg og påbygg på eksisterende lovlig fradelt og bebygd boligeiendom kan tillates inntil BYA 160 m<sup>2</sup> inkludert garasje/nødvendig parkering. Maksimal gesimshøyde skal være 4,7 meter og maksimal mønehøyde 7,7 meter målt fra gjennomsnittlig planert terreng. Bebyggelse skal ha saltak.*
- 3. Nye boliger og etablering av flere boenheter tillates ikke.*

Fylkesmannen viser til at den aktuelle eiendommen er en gårdseiendom, ikke en boligeiendom. I likhet med kommunen finner vi derfor at bestemmelsen ikke kommer til anvendelse.

Videre er arealet avsatt til landbruksformål i reguleringsplan 978, hvor følgende fremgår: §. 3. «*Ett følgehus kan tillates når det er driftsmessig forsvarlig med mer enn en bolig på gårdsbruket.*»

På bakgrunn av ressursgrunnlaget og driften på eiendommen er landbrukssjefen av den klare oppfatning at det ikke er behov for to boliger på eiendommen. Tiltaket krever etter dette dispensasjon fra reguleringsplanens § 3 og LNF- formålet i kommuneplanen for å kunne realiseres.

Videre følger det av regionalplan for Jæren 2050 at «*På gårdsbruk med avgrensede ressurser og/eller ikke selvstendig drift tillates ikke oppføring av mer enn et gårdshus.*»

Tiltaket krever også tillatelse for omdisponering etter jordloven § 9.



### Dispensasjon

Vilkårene for å kunne dispensere følger av pbl. § 19-2 andre ledd:

*«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.»*

Vilkårene for å innvilge dispensasjon er et rettslig vurderingstema, og ikke et kommunalt skjønn, jf. Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) side 242. Dersom vilkårene er oppfylt, «kan» kommunen gi dispensasjon, jf. pbl. § 19-2 første ledd. Ingen har krav på dispensasjon.

Kommuneplaner og reguleringsplaner har blitt til gjennom en omfattende prosess, og er vedtatt av kommunestyret. Det skal derfor ikke være kurant å gjøre unntak fra gjeldende planer. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i prosessen er det viktig at endringer ikke skjer ved dispensasjoner, men at endringene blir behandlet etter reglene om kommune- og reguleringsplanlegging, jfr. Ot. prp. nr. 32 (2007-08) side 242.

### **Fylkesmannens vurdering**

Det er opplyst at det er to bolighus på eiendommen gnr. 16 bnr. 26, samt driftsbygning. Den ene boligen er planlagt revet i forbindelse med utvidelse av motorvei og etablering av sykkelstamveg langs E39 fra Solasplitten-Forusbeen, med påfølgende støykrav og høyspentlinjer i området. Det er allerede inngått en avtale med Statens vegvesen om permanent arealavståelse. Boligen ligger sør på eiendommen ved eksisterende driftsbygning.

Søker ønsker derfor å oppføre erstatningsbolig på en annen plass på eiendommen, mot nord ved Kreklingeveien 56A. Tidligere landbrukssjef har anbefalt plasseringen som omsøkt, like vest for eksisterende bolig.

På bakgrunn av ressursgrunnet og driften på eiendommen er landbrukssjefen likevel av den klare oppfatning at det ikke er behov for to boliger på eiendommen.

Illustrasjonen under er hentet fra saksdokumentene og viser eksisterende bolig og omsøkte plassering av erstatningsboligen:



Figur 1 Nordligste oransje sirkel er omsøkt plassering for erstatningsbolig, særligste er plassering på eksisterende bolig.



Figur 2 NIBIOS ARS kart viser at det er fulldyrka jord hvor nytt hus er tenkt plassert, søker opplyser at denne dele ikke kan pløyes på grunn av store steinmasser.



Eksisterende bolig har et areal og gårdsrom på 673 m<sup>2</sup>, totalt areal for ny bolig er 680 m<sup>2</sup>. Det er etter det opplyste ikke drift på gården og landbruksjorden er forpaktet bort. I forbindelse med generasjonsskifte vil eiers sønn starte opp med sau og oppgradere eksisterende driftsbygning. Eiendommen består av 67 dekar, hvorav 55 dekar er fulldyrka og 5,5 dekar er innmarksbeite.

For å kunne gi dispensasjon må hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, og hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke bli vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering, jf. pbl. § 19-2 annet ledd.

Det første en må vurdere er om hensynene bak disponeringen til landbruk-, natur- og friluftsområde (LNF- område) vil bli vesentlig tilsidesatt dersom dispensasjon gis.

Vi legger til grunn at hensynet bak disponeringen til LNF for denne eiendommen er gjort nettopp ut fra landbrukshensyn. LNF- områdene skal i utgangspunktet holdes fri for bygninger. Nødvendige tiltak for landbruket og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag er likevel tillatt. Et viktig hensyn bak byggeforbudet i LNF- områdene er å motvirke fragmentering og nedbygging av landbruksområdene, og sikre sammenhengende flater med jord- og skogbruksareal som gjør landbruket bærekraftig. Det er en klar nasjonal målsetting at det skal tas hensyn til landbruksinteressene i plan- og dispensasjonssaker. De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging slår fast at det er en viktig oppgave i planleggingen å ta vare på de mest produktive landbruksarealene.<sup>1</sup>

Det følger også av pbl. § 19-2 tredje ledd at det ved dispensasjoner skal legges «*særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for ...jordvern*». Landbruket er en arealkrevende næring, og dyrket mark er en knapp ressurs. På regjeringens sider fremkommer det at «*[b]are tre prosent av Norges areal er i dag dyrket mark- inkludert overflatedyrket jord og innmarksbeite.*»<sup>2</sup>

Det fremkommer at saksdokumentene at det er registrert fulldyrket jord der erstatningsboligen ønskes oppført, jf. NIBIOs gårdskart AR5. I søknaden opplyses det om at marken hvor boligen er søkt oppført er å betrakte som overflatedyrket mark og at arealet ikke kan pløyes. Fylkesmannen i Rogaland har i sin høringsuttalelse vist til at boligen uansett vil legge beslag på produktiv jordbruksareal.

Søker har vist til at eksisterende bolig/gårdstun vil bli tilbakeført til dyrkbar mark etter at eksisterende bolig er revet. Det er derfor ikke objektivt sett tale om tap av jordbruksmark. Det er ikke nærmere opplyst om hvordan dette skal gjennomføres, hvordan kvaliteten på jorden er/ vil bli og om det eventuelt vil innebære jordflytting fra tomten som den nye boligen eventuelt skal bygges på.

Hva gjelder jordflytting er det usikkert om dette er en god måte å drive jordvern på. Vi mener derfor at en eventuell jordflytting ikke er et tungtveiende argument i saken. Vi viser til regjeringens oppdaterte jordvernstrategi der det fremkommer at:

---

<sup>1</sup> Se veileder H-2347 N fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet m. fl. «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.

<sup>2</sup> Sjå <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/landbrukseiendommer/innsikt/jordvern/jordvern/id2009556/>



*«Flytting av dyrka jord er ei form for fysisk kompensasjon av jordbruksareal, der ein tek vare på sjølve jorda, men ikkje det arealet som legg grunnlaget for eksisterande produksjon. Bruk av kompenserande tiltak, som jordflytting, er vurdert som ein siste utveg om ein ikkje kan unngå nedbygging og avbøte gjennom tilpassingar. Det er til no få gode, dokumenterte døme på jordflytting som kompenserande tiltak. Det er difor framleis stor uvisse knytt til både agronomiske, økonomiske, miljømessige og planfaglege forhold. ...».<sup>3</sup>*

Fylkesmannen har forståelse for ønsket om å bygge bolig på eiendommen. Vi er i likhet med Fylkesmannen i Rogaland likevel kommet til at en dispensasjon for oppføring av bolig vil medføre at hensynene bak arealdisponeringen vil bli vesentlig tilsidesatt dersom det gis dispensasjon.

Vi ser at det er sterke personlige hensyn som gjør seg gjeldende i saken. Personlige forhold skal imidlertid normalt ikke tillegges vekt i dispensasjonsvurderingen. Et byggetiltak har som oftest et mer varig perspektiv og har konsekvenser for andre enn tiltakshaver. Derfor er det i lovens forarbeider understreket at hensynet til individuelle forhold knyttet til søkers person normalt ikke har avgjørende vekt, jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) side 242. Vi ser også at tiltaket inne innebærer et økt antall boliger på gårdsbruket. Dette kan også tale for dispensasjon.

Fylkesmannen viser til at eiendommen ligger innenfor kjerneområde landbruk i regionalplan for Jæren 2050. Dette innebærer at hensynet til landbruk skal ha høy prioritet og være styrende for arealbruken. Jordvern og matvaresikkerhet er et viktig nasjonalt og regionalt mål som er skjerpet, se pbl. § 19-2 tredje ledd. Siden dyrket mark er en knapp ressurs, vil også jord på denne eiendommen ha et særlig vern. Selv om det i dag står to boliger på eiendommen, vil erstatningsboligen med ny plassering objektivt sett medføre en styrking av boliginteressene på stedet uten tilknytning til landbruksdriften på eiendommen. En bit for bit nedbygging av dyrket jord til boligformål vil i tillegg samlet sett komme i vesentlig konflikt med landbruksformålet. Hertil kommer også at bolighus som er oppført i LNF -områdene vil kunne bli søkt fradelt på et senere tidspunkt, selv om det i denne saken ikke er konkrete indikasjoner nå på at det omsøkte huset vil bli søkt fradelt.

Fylkesmannen i Rogaland har som kjent uttalt seg negativt til dispensasjonssøknaden og har også klaget på det positive vedtaket. Dersom berørt statlig fagmyndighet motsetter seg dispensasjonen, følger det av pbl. § 19-2 fjerde ledd annet punktum at kommunen ikke bør gi dispensasjon, se Ot. prp. nr. 54 (1984-85) side 101.

På bakgrunn av hensynet til jordvernet i et langsiktig perspektiv, og bit for bit nedbyggingen som det her legges opp til, er vi kommet til at dispensasjonen vesentlig tilsidesetter landbrukshensyn jf. pbl. § 19-2 andre ledd. Det første vilkåret for å gi dispensasjon er derfor ikke oppfylt.

Et av de nødvendige vilkårene for å kunne dispensere, er ikke oppfylt, og dispensasjon kan ikke gis, jf. pbl. § 19-2. Det er etter dette ikke nødvendig for Fylkesmannen å ta stilling til om fordelene ved dispensasjonsvedtaket er klart større enn ulempene, da begge vilkårene i pbl. § 19-2 må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon.

Fylkesmannen i Vestland omgjør Stavanger kommunes vedtak av 23.04.2020, sak 54/20, om innvilgelse av dispensasjon.

---

<sup>3</sup> Vedlegg i Prop. 1 S (2018 –2019) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak), s. 213-214



Fylkesmannens vedtak, jf. side én, er endelig og kan ikke påklages videre.

Med hilsen

Anne Kjersti Sande  
fagdirektør

Karen Elin Bakke  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

Kjell Helge Jåtun                      C/O H0101, Sandgåda    4020   Stavanger  
5

STAVANGER KOMMUNE    Postboks 8001                      4068   STAVANGER