



Sunn dal kommune
Postboks 94
6600 SUNNDALSØRA

Saksbehandler, innvalgstelefon
Hege Aas, 74 16 80 23

Vedt ak i klagesak - fradeling av bolig tomt og tilkomstvei - Sunndal ■■■ - kommunens vedtak omgjøres og søknaden avslås

Sunn dal kommune innvilget dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for fradeling av bolig tomt og tilkomstvei fra eiendommen ■■■ Fylkesmannen i Møre og Romsdal klaget på vedtaket. Fylkesmannen i Trøndelag har behandlet saken som settefylkesmann. Vi er etter en konkret vurdering av saken kommet til at vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt. Vedtaket omgjøres derfor og dispensasjonssøknaden avslås.

Sakens bakgrunn

Den ■■■ 2019 mottok Sunndal kommune søknad om fradeling av tomt til bolig hus samt areal for tilkomstvei til bolig huset. Omsøkte areal var på ca. 4,2 dekar og ble søkt fradelt fra eiendommen 65/1.

Den ■■■ 2019 ble søknaden jordlovsbehandlet. Kommunedirektøren innstilte på å avslå søknaden omdisponering og fradeling av til sammen 4,2 dekar jordbruksareal til bolig tomt og tilkomstvei til bolig tomt på ■■■ Alternativt forslag ble fremsatt av representant fra AP og var som følger: «Teknikk-, miljø- og kulturutvalget gir ■■■ tillatelse til omdisponering og fradeling av tilsammen 3,2 dekar jordbruksareal til bolig tomt på gnr. ■■■ Tilkomstvei legges til bolig felt og det foreslåtte nydyrka området skal dyrkes.» Det alternative forslaget ble vedtatt med 5 mot 4 stemmer.

Den ■■■ 2019 ble det søkt om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel og reguleringsplan for Brekklykkjo bolig felt. Bakgrunnen for søknaden var en konflikt angående hvem som skulle overta gården etter tiltakshaverne. Med søknaden ønsket tiltakshaverne nå å komme til et akseptabelt kompromiss ved å fradele en tomt fra gården til sønnen. ■■■ 2019 ble søknaden supplert med søknadsskjema.

Søknaden ble sendt på høring til berørte sektormyndigheter den ■■■ 2019.

Møre og Romsdal fylkeskommune uttalte seg til søknaden ved brev av ■■■ 2020. Fylkeskommunen hadde ingen planfaglige merknader utover de kommunen selv hadde drøftet.



Videre kjente ikke fylkeskommunen til automatisk fredete kulturminner på det omsøkte arealet, men påpekte at det var flere overgrodde røyser av uviss alder og funksjon. I utgangspunktet ville de frarå søknaden, men konkluderte med at det ble stilt krav om arkeologisk undersøkning før eventuell bygging på tomta.

Ved brev av [REDACTED] 2020 innga Fylkesmannen i Møre og Romsdal (heretter FMMR) sine merknader til tiltaket. Det ble blant annet vist til at det fremdeles var ledige tomter i planområdet, og at kommunen heller burde henvise hit heller enn å åpne for enkelttomter som ikke var i samsvar med planen. Videre pekte FMMR på at boligtomten ville bli liggende på innmarksbeite ifølge gårdskartet hos NIBIO, og var en del av jordvernet som hadde blitt tydelig innskjerpet de senere årene. Det ville bli veldig lite buffersone mellom bosted og aktiv landbruksdrift, noe som kunne medføre miljøutfordringer som støv,- støy- og luktplager for beboere, og drifts- og miljømessige ulemper for matprodusenten. Etter en samlet vurdering frarådet FMMR sterkt å gi tillatelse som omsøkt, og det ble varslet klage på et positivt vedtak.

Den [REDACTED] 2020 ble dispensasjonssøknaden behandlet i formannskapet, jf. sak [REDACTED]. Kommunedirektøren innstilte på avslag med den begrunnelse at vilkårene for dispensasjon ikke var oppfylt, og at FMMR hadde frarådet sterkt å gi dispensasjon. Alternativt forslag ble fremmet av Jørgen Singdal på vegne SP, FRP, H, V og KRF:

«Formannskapet gir [REDACTED] dispensasjon fra kommuneplan for Sunndal og reguleringsplan for Brekklykkjo for fradeling av boligtomt og tilkomstveg på eiendommene gnr. [REDACTED]

Begrunnelse

- *Landbruksformålet settes ikke vesentlig til side ved at en tillater nedbygging av 3,2 daa innmarksbeite og skogareal.*
- *Plasseringen av tomten er gjort så skånsomt som mulig inntil allerede eksisterende boligfelt og det er felles bruk av tilkomsvei, vann og avløp.*
- *Det settes som vilkår at søker dyrker opp tilsvarende areal som går med av innmarksbeite. Totalt fulldyrka areal på gården vil etter dette øke.*
- *Fordelene ved å tillate fradelingen er klart større enn ulempene etter en samletvurdering.»*

Ved votering ble den alternative innstillinga vedtatt med 9 mot 2 stemmer.

Vedtaket ble oversendt Fylkesmannen i Møre og Romsdal ved brev av [REDACTED] 2020.

Vedtaket ble påklaget av FMMR den [REDACTED] 2020.

Den [REDACTED] 2020 ble det fremsatt merknader til klagen av advokatfullmektig [REDACTED] i Advokatfirmaet [REDACTED] på vegne av tiltakshaverne.

Klagen ble behandlet av kommunen den [REDACTED] 2020. Klagen ble ikke tatt til følge.

Saken ble oversendt til FMMR den [REDACTED] og Fylkesmannen i Trøndelag ble oppnevnt som settefylkesmann den [REDACTED] 2020.

Saksdokumentene ble [REDACTED] 2020 oversendt Fylkesmannen i Trøndelag for klagebehandling.



Klagen

Klager, FMRR, viser blant annet til at reguleringsplanen for [REDACTED] boligfelt og formålsgrensen i kommuneplanens arealdel, gir langsiktige utbyggingsgrenser for boligområde og landbruksområde for å sikre langsiktige investeringer og for å kunne utvikle og opprettholde landbruksnæringen i framtiden. En dispensasjon som omsøkt vil bryte med denne tydelige utbyggingsgrensen og skape drifts- og miljømessige utfordringer for matprodusent og beboere.

Klagens konklusjon siteres:

«Fylkesmannen kan ikkje sjå at kommunen har vist til arealmessige fordelar ved dispensasjon, eller at det ligger føre slike relevante grunnar. Dette, i tillegg til ulempene tiltaket kan gje for driftseininga, er i strid med dei omsyna som landbruksføremålet skal ivareta. Fylkesmannen er uroa over presedensverknaden eit positivt vedtak vil gje for framtidige søknader, og undergraving av kommuneplanen og reguleringsplanen som styringsverktøy.»

Klager ber om at vedtaket endres til avslag.

Fylkesmannens syn på saken

Fylkesmannens myndighet som klageinstans

Fylkesmannen er klageinstans for kommunens vedtak etter plan- og bygningsloven, jf. (pbl.) § 1-9 femte ledd, og delegasjonsvedtak fra departementet.

Fylkesmannens myndighet i klagesaken følger av forvaltningsloven (fvl.) § 34. Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken, og kan også ta hensyn til nye omstendigheter. Fylkesmannen skal vurdere de synspunkter klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av klageren. Det skal legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Fylkesmannen kan stadfeste, oppheve eller fatte nytt vedtak i saken.

Klagefrist og rettslig klageinteresse

Fylkesmannen i Møre og Romsdal har rettslig klageinteresse i kraft av å være berørt sektormyndighet, jf. Fvl. § 28. Klagen er levert i tide, jf. fvl. § 29. Vilkårene for å behandle klagen er oppfylt, jf. fvl. §§ 28 – 34.

Regler vedtaket bygger på

Generelt om vedtak i byggesaker

Byggetiltaket kan ikke utføres uten at søknad på forhånd er sendt kommunen og den deretter har gitt tillatelse, jf. pbl. § 20-2. I byggesaken vurderer kommunen byggetiltaket opp mot arealplaner og kravene til tiltaket i lovgivningen, se særlig pbl. kap. 29. Er tiltaket ikke i strid med disse reglene, eller gjeldende arealplaner, skal det godkjennes, jf. pbl. § 21-4. Vedtak skal være begrunnet, og begrunnelsen skal vise til de regler og nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på, jf. fvl. § 25.

Arealplaner vedtaket bygger på

For byggetiltaket gjelder kommuneplanens arealdel for Sunndal. Det aktuelle området er regulert til LNFR for spredt boligbebyggelse nåværende med hensynssone landskap h550_3.



Planbestemmelsene inneholder blant annet følgende regler:

«3.1 LNF-områder, Landbruks- natur og friluftsområder hvor det kan tillates spredt bolig- eller fritidsbebyggelse, LNF-SpredtBolig1 – 3 (Drøpping), LNFSpredtBolig4 (Oppdøl), LNF-SpredtBolig5 (Viklandet), LNF -SpredtBolig6-9 (██████████ SpredtBolig10 (Furu) og LNF-SpredtFritid1 (Ålvundfjord), LNFSpredtFritid2 (Flå).

e) I områdene LNF -SpredtBolig 8-9 (██████████ kan det tillates bygging av tilsammen 4 boligenheter i løpet av planperioden (4år).

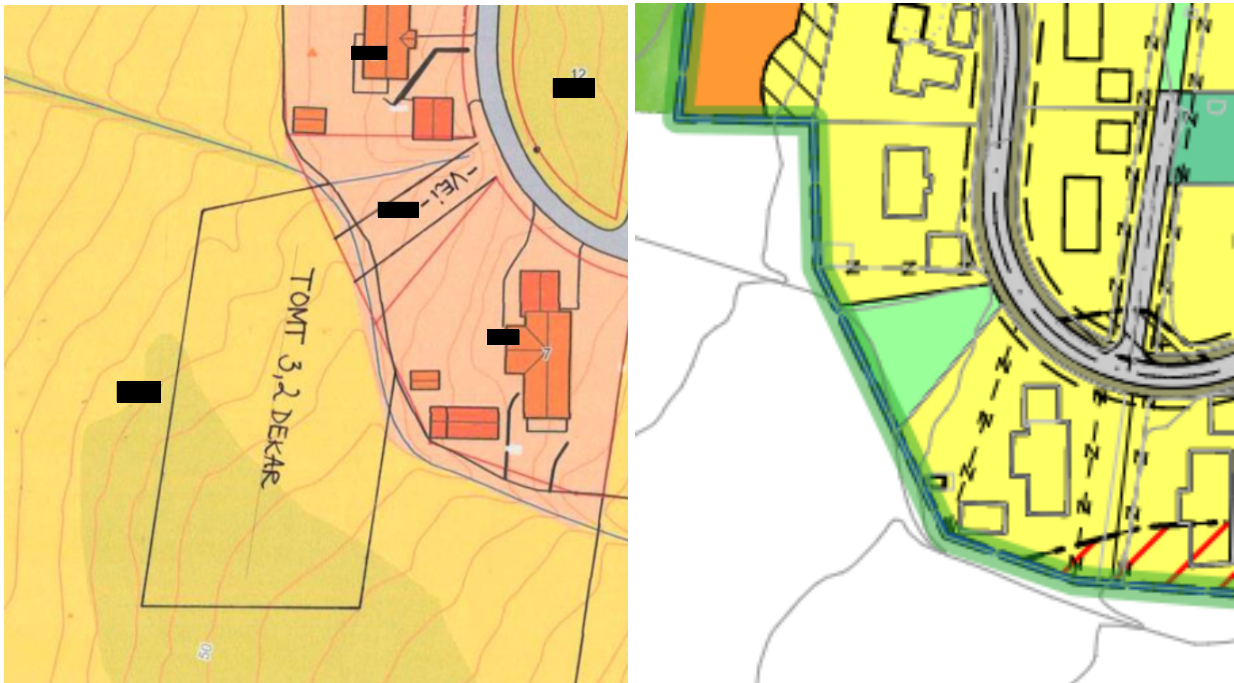
i) Det skal ikke bygges på dyrket mark. I tillegg gjelder byggegrense for nye boliger på minst 30 meter fra dyrka mark for å forhindre drifts- og miljømessige ulemper, samt at tilkomstveg ikke skal fragmentere eller forverre arronderinga til landbruksareal.»

Videre gjelder reguleringsplan for ██████████ boligfelt vedtatt ██████████ 2016, for den delen som er tenkt til adkomstveg. Arealet er regulert til friområde.

Planen med bestemmelser er rettslig bindende, jf. pbl. §§ 11-6 og 12-4.

Behov for dispensasjon

Tiltaket strider mot bestemmelse 3.1 i kommuneplanen bokstav i om at det ikke skal bygges på dyrket mark, samt formålet friområde i reguleringsplan for Brekklykjo boligfelt. Det er derfor nødvendig med dispensasjon fra disse reglene for at tiltaket skal kunne godkjennes.



Utsnitt situasjonskart til venstre og reguleringsplan for Brekklykjo boligfelt til høyre

Tiltakshavers advokatfullmektig har i merknadene til klagen anført at fradelingen ikke behøver dispensasjon, nettopp fordi det kun er snakk om en fradeling i denne omgang og ikke bygging. Til dette vil fylkesmannen påpeke at det er snakk om en fradeling til boligtomt, og en godkjent fradeling



ville derfor gitt forventninger om bygging. Det vil være lite hensiktsmessig å tillate fradeling til boligtomt som likevel ikke kan bebygges. Det er for øvrig på det rene at også fradeling er omfattet av rettsvirkningen av gjeldende planer, jf. pbl. § 26-1 hvor det framgår at «Opprettelse av ny grunneiendom (...) må ikke gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot (...) plan.»

Dispensasjon

Dispensasjon fra en bindende plan eller fra lovkrav kan gis i visse tilfeller, jf. pbl. § 19-2. To vilkår må være oppfylt for at dispensasjon kan gis. Det første vilkåret er at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke blir vesentlig tilsidesatt ved at det gis dispensasjon. Det andre vilkåret er at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Dette skal være en streng unntaksregel. Dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra gjør seg gjeldende med styrke, vil det normalt ikke være anledning til å gi dispensasjon. Vi viser til lovens forarbeider: Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), i merknadene til § 19-2.

Vurdering av saken

Kommunedirektøren innstilte på å avslå søknaden fra [REDACTED] Formannskapet ga imidlertid dispensasjon og fattet følgende vedtak:

«Formannskapet gir [REDACTED] dispensasjon fra kommuneplan for Sunndal og reguleringsplan for [REDACTED] for fradeling av boligtomt og tilkomstveg på eiendommene gnr. [REDACTED]

Begrunnelse

- Landbruksformålet settes ikke vesentlig til side ved at en tillater nedbygging av 3,2 daa innmarksbeite og skogareal.
- Plasseringen av tomten er gjort så skånsomt som mulig inntil allerede eksisterende boligfelt og det er felles bruk av tilkomsvei, vann og avløp.
- Det settes som vilkår at søker dyrker opp tilsvarende areal som går med av innmarksbeite. Totalt fulldyrka areal på gården vil etter dette øke.
- Fordelene ved å tillate fradelingen er klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.»

Vedtaket i saken er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 (1) bokstav b. Dette innebærer at forvaltningslovens krav til begrunnelse gjelder for vedtaket. Av fvl. § 25 framgår det at det i begrunnelsen for et enkeltvedtak skal vises til de regler vedtaket bygger på. Dersom det er nødvendig for at parten skal forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. Videre må det nevnes de faktiske forhold vedtaket bygger på og også de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utvisning av forvaltningsmessig skjønn.

Forvaltningens begrunnelsesplikt skal sikre at berørte parter i saken får nødvendig og tilstrekkelig informasjon til å forstå forvaltningens avgjørelse, og til å forstå hvorfor forvaltningen eventuelt ikke etterkommer partens søknad, krav, ønske eller klage. Kravene i fvl. § 25 er å anse som minimumskrav.



Ombudsmannen har i sak 2011/2812 uttalt at det «*må være et grunnleggende krav til begrunnelse for et dispensasjonsvedtak etter pbl. § 19-2 at det fremgår at hvert av lovens kumulative vilkår er vurdert og hvilke konklusjoner vurderingene munnet ut i*». Kommunen har i dette tilfellet verken vist til lovens dispensasjonsbestemmelse, ei heller foretatt en vurdering av vilkårene i pbl. § 19-2.

Slik Fylkesmannen ser det oppfyller ikke formannskapetets vedtak de krav som stilles til begrunnelse. Det vises til at hensyn ikke settes vesentlig til side, men ikke hvorfor det konkluderes med dette. Videre konkluderes det med at fordelene ved å innvilge dispensasjon er større enn ulempene, uten at det vises til konkrete fordeler og ulemper med dispensasjon. Vi viser også til at formannskapet gir dispensasjon både fra kommuneplanens arealdel og reguleringsplan for Brekklykkjo uten at det er presisert hva som er arealformålet i reguleringsplanen, eller foretatt en spesifikk dispensasjonsvurdering opp mot dette formålet.

I rettspraksis er det slått fast at et forvaltningsvedtak kan kjennes ugyldig når begrunnelsen gir utilstrekkelig grunnlag for å bedømme om vedtaket lider av innholdsmessige feil, jf. blant annet Høyesteretts avgjørelse i Rt.1981 s.745. Da det mangler begrunnelse for dispensasjonsvedtaket, er det ikke er mulig for oss å prøve den rettsanvendelsen kommunen har gjennomført. Den manglende begrunnelsen gjør at det er uklart om kommunen har forstått og anvendt pbl. § 19-2 riktig.

Etter Fylkesmannens vurdering foreligger det mangler ved vedtakets begrunnelse som kan tyde på svikt ved selve avgjørelsen. Det er en «*ikke helt fjerntliggende mulighet*» for at feilen har hatt betydning for vedtakets innhold, jf. Rt. 2009 s.661 avsnitt 71. Den mangelfulle begrunnelsen medfører at kommunens vedtak er ugyldig.

Vi finner imidlertid at saken er tilstrekkelig opplyst til at vi kan foreta en selvstendig vurdering av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

Dispensasjonsvurdering, jf. Pbl. §19-2

Første spørsmål blir om hensyn bak LNF -formålet i kommuneplanens arealdel blir vesentlig tilsidesatt dersom det gis dispensasjon.

Landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsformålet (LNFR) i kommuneplanens arealdel omfatter områder som skal nyttes eller sikres til landbruksproduksjon, herunder jordbruk, skogbruk og reindrift, og/eller som skal bli liggende som naturområder og naturområder med spesiell betydning for friluftslivet. Dette er arealer som i det vesentlige skal være ubebygget, eller bare bebygget i tilknytning til landbruk og reindrift og for bruk av området til friluftsliv.

Den omsøkte boligtomta består delvis av innmarksbeite og delvis av produktivt skogareal, og vil bli liggende inne i et sammenhengende jordbruksareal. Skogarealet er bevokst med bjørk. Arealet til tilkomstveien består hovedsakelig av fulldyrka jord og noe innmarksbeite.

Det omsøkte arealet skal benyttes til boligtomt og tilkomstvei, og vil etter sitt formål tilsidesette hensyn bak arealformålet LNF. Spørsmålet blir om tilsidesettelsen kan karakteriseres som vesentlig.

Klager har vist til at kommunen gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplanen for [REDAKERT] har tatt stilling til område for boligbygging samt område for å utvikle og opprettholde landbruksnæringen. Deler av klagen siteres:



«Den omsøkte tomte er i gjeldande kommuneplan avsett til LNFR areal for spreidde bustader, jf. pbl. §§ 11-7 nr. 5 b) og 11-11 nr. 2, og er ein del av område LNF-SpredtBolig [REDACTED] kor det er tillate bygging av 4 bueiningar i planperioden. I kommuneplanen er det knytt føresegn til dette området, kor det under bokstav i) på s. 12 står «Det skal ikke bygges på dyrket mark. I tillegg gjelder byggegrensene for nye boliger på minst 30 meter frå dyrka mark for å forhindre drifts- og miljømessige ulemper, samt at tilkomstveg ikke skal fragmentere eller forverre arronderinga til landbruksareal.» Reguleringsplanen for Brekklykjo bustadfelt og formålsgrensa i kommuneplanen gir langsiktige utbyggingsgrenser for bustadområde og landbruksområdet for å sikre langsiktige investeringar og for å kunne utvikle og oppretthalde landbruksnæringa i framtida. Ein dispensasjon som omsøkt, vil bryte med denne tydelege utbyggingsgrensa, og vil skape drifts- og miljømessige utfordringar for matprodusent og bebuarar.

Innafor omsøkt område er det ca. 2 daa innmarksbeite og 1 daa skog ifølgje gardskartet til NIBIO. NIBIO gjennomførte jordsmonnkartlegging for Sunndal i 2017 og jordkvaliteten ble registrert som svært god. Innmarksbeite er ein viktig ressurs for landbruksnæringa og ei omdisponering av matjord til etablering av bustad er ikkje i tråd med den nasjonale jordvernstrategien om at det ikkje skal omdisponerast meir enn 4 000 daa dyrka jord årleg, og det regionale målet om ei maksimum omdisponering på 200 daa jord, jf. kap. 3.1 i Landbruksmelding for Møre og Romsdal 2017-2021. Fylkesmannen vil igjen få peike på at det er areal- og ressursdispensasjonsomsyn som kan grunnje ein dispensasjon etter plan- og bygningslova. Personleg omsyn eller ønskje har normalt sett ikkje avgjerande vekt, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.»

Fylkesmannen støtter denne vurderingen. I forlengelsen av dette vil vi også vise til at kommuneplanens arealdel er blitt til gjennom en omfattende prosess med bred medvirkning og er vedtatt av kommunens øverste organ, kommunestyret. Det skal ikke være kurant å fravike gjeldende plan. Sunndals kommuneplan er dessuten vedtatt i 2019, og det vil generelt være grunn til å være ekstra tilbakeholden med å fravike en såpass ny plan. Dette fordi kommunen nylig har tatt stilling til arealbruken for området. Også reguleringsplanen det er søkt dispensasjon fra er forholdsvis ny (vedtatt 2016). Det er viktig at en dispensasjon ikke bidrar til å undergrave planene som styringsverktøy.

Videre fremgår det av pbl. § 19-2 fjerde ledd at «kommunen bør heller ikke dispensere fra planer (...) når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.»

I dette tilfellet har FMMR som sektormyndighet sterkt frarådet at det gis dispensasjon som omsøkt. Dette er et ytterligere argument for å ikke gi dispensasjon, noe som også kommunedirektøren har påpekt.

Vurderingen av om hensynene bak arealformålet blir vesentlig tilsidesatt, henger nært sammen med vurderingen etter jordlova. Søknaden ble godkjent etter jordloven, og dette vedtaket ble ikke påklaget. Imidlertid er det et poeng at også ved jordlovsbehandlingen innstilte, og argumenterte, kommunedirektøren for avslag. Det ble blant annet vektlagt at omdisponeringen ville kunne føre til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket, og at det var viktig å ivareta et helhetlig jordbruksområde med klare avgrensninger mot bebyggelsen, dvs. ikke fragmentere eller forverre arronderingen til jordbruksarealet.



Fylkesmannen finner etter dette at hensyn bak LNF- formålet vil bli «*vesentlig tilsidesatt*» dersom det gis dispensasjon. Det første dispensasjonsvilkåret er ikke oppfylt. Da vilkårene i pbl. § 19-2 er kumulative, dvs. at begge må være oppfylt for at dispensasjon skal kunne gis, finner vi ikke grunn til å vurdere vilkår 2.

Konklusjon

Fylkesmannen har kommet til at kommunens vedtak er ugyldig.

Fylkesmannen fatter følgende

vedtak:

Sunnadal kommunes vedtak av [REDACTED] 2020 omgjøres og dispensasjonssøknad avslås.

Klagen har ført frem.

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

Med hilsen

Elisabeth Holand Sjøli (e.f.)
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Hege Aas
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

[REDACTED]
Fylkesmannen i Møre og Romsdal Postboks 2520 6404 MOLDE