



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
Kristin Vang Velteberg
Juridisk enhet

Innvalgstелефон
73 19 91 60

Vår dato
11.05.2016
Deres dato

Vår ref. (besvarett ved svar)
Deres ref.

Eide kommune
Rådhuset
6490 EIDE

FYLKESMANNEN I MØRE OG ROMSDAL	
Mottatt:	
J.nr.	dok.
Ark	Saksø
Sek.	

Settefylkesmann - klage etter plan- og bygningsloven - fradeling av tomt til småbruk - Eide – kommunens vedtak oppheves og avslås

Saken gjelder søknad om dispensasjon til fradeling av parsell i LNF-område. Kommunen har innvilget dispensasjon. Fylkesmannen opphever kommunens vedtak og avslår søknaden.

Vi viser til oversendelsesbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er oppnevnt som settefylkesmann til å behandle klagen. Bakgrunnen for oppnevning er at Fylkesmannen i Møre og Romsdal er klager i saken og dermed er inhabil til å foreta klagebehandling.

Saksgangen

Eide kommune innvilget dispensasjon til fradeling av parsell på 25 daa i LNF-område på eiendommen gnr/bnr , i vedtak av I dispensasjonssøknaden står det at; «Vi har i samarbeid med tomteeier utarbeidet et tomteforslag. Forslaget er for 25 mål, og vi har sammen valgt en størrelse og plassering som skal være mest mulig gunstig både med hensyn til det nåværende og fremtidige jordbruket, naturen og for at vi kan bygge opp et småbruk». I kommunens vedtak er det utdypet at en godkjenning vil medføre fradeling av 10 daa av i alt 113 daa innmarksbeite og 15 daa av i alt 181 daa skog. Den gjenværende parsellen vil dermed være gjenstående med 416,9 daa fulldyrket jord, 103 daa innmarksbeite og 166 daa skog. Vedtaket ble påklaget av Fylkesmannen i Møre og Romsdal den 23. desember 2015.

Kommunen opprettholder sitt eget vedtak etter forberedende klagebehandling, og har oversendt saken til Fylkesmannen for endelig avgjørelse.

Klagers anførsler

Fylkesmannen i Møre og Romsdal viser innledningsvis til sakens bakgrunn, herunder blant annet at eiendommen i kommuneplanen for Eide kommune er avsatt til LNF-formål, og at det derfor i utgangspunktet kun er tillatt med tiltak som naturlig tilhører landbruk og stedbunden næring, jfr. kommuneplanens bestemmelse punkt 6.8.1. Fylkesmannen skriver videre at «Etter kommunens egne retningslinjer forutsetter dispensasjon for fradeling i LNF-områder at berørte sektormyndigheter har gitt positiv uttale på forhånd, jf. kommuneplanbestemmelsene pkt. 6.8.2.»

Videre så skriver Fylkesmannen i Møre og Romsdal at det legges til grunn at hovedformålet med tiltaket er fradeling til beboelse, og at det er nettopp dette som har utløst behovet for dispensasjon.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal viser deretter til at dispensasjon ble frarådet i høringsuttalelsen av 15. oktober 2015. Her ble det vist til at Fylkesmannen ikke anser opprettelse av små enheter som en bærekraftig styrking av landbruksinteressene på lang sikt. Det ble videre påpekt at det er et relativt vanlig ønske å opprette mindre enheter fra eksisterende landbrukseiendommer. Et positivt vedtak i saken kan derfor resultere i uheldige virkninger i form av presedens. Det bemerkes også at kommuneplanen ikke tar høyde for behovet for såkalte livsstilsetableringer med krav om store tomteareal.

Under overskriften «*Fylkesmannens vurdering*» så holder Fylkesmannen i Møre og Romsdal i hovedsak fast ved vurderingen som framgikk av høringsuttalelsen, og skriver at;

«Ut fra landbruksinteressene vil det være formålstjenlig at arealressursene forblir samlet i større driftsenheter. En praksis med fradeling til store livsstilseiendommer fører til en lite effektiv arealbruk med hobbybasert landbruk og svært få boenheter per dekar.»

Klager peker her på nytt på faren for presedens, og at dette på sikt kan medføre en utjenlig eiendoms- og bruksstruktur ut fra hensynet til bærekraftig drift av landbruksarealene. Dette er i så fall lite forenlig med landbruksinteressene som ligger til grunn for arealdisponeringen til LNF-område.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal skriver videre at;

«Dersom kommunen vil innføre en slik praksis [med livsstilseiendommer], ser Fylkesmannen det som avgjørende at eventuelle behov for ny eiendomsstruktur blir vurdert gjennom revisjon av gjeldende plan, ikke gjennom enkeltvise dispensasjoner. [...] Enkeltvise dispensasjoner med prinsipiell rekkevidde vil derfor kunne undergrave kommuneplanen som styringsdokument og informasjonskilde.»

Når det gjelder hensynet til å styrke bosettingen, så står det også i klagen at det påligger kommunen som planmyndighet å tilrettelegge for en kunnskapsbasert, tilstrekkelig og variert boligstruktur gjennom den kommunale planleggingen, jfr. plan- og bygningsloven §§ 3-3, 11-2 og 11-5.

Det bes avslutningsvis om at vedtaket blir omgjort til avslag.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag viser for øvrig til klagen i sin helhet.

Fylkesmannen bemerker

Klagefrist og rettslig klageinteresse

Klagen er fremsatt innen klagefristen og klager har rettslig klageinteresse, jfr. forvaltningsloven (fvl.) §§ 28 og 29.

Fylkesmannens kompetanse i klagesaker

Fvl. § 34 danner det rettslige utgangspunktet for Fylkesmannens kompetanse i klagesaker. 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. Der

Fylkesmannen er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal det legges vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Fylkesmannen kan stadfeste, oppheve eller fatte nytt vedtak i saken.

Planstatus

Eiendommen omfattes av kommuneplanens arealdel 2004-2016, vedtatt 21. juni 2005. Eiendommen er avsatt til landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF).

Det foreligger ikke reguleringsplan for eiendommen.

I bestemmelsene til kommuneplanens arealdel punkt 6.8.2 står det følgende;

Erfaringsmessig vet en at det vil komme søknader om dispensasjon for bygging og fradeling i slike områder [LNF-områder]. For å søke om dispensasjon fra kommuneplanen må søknader være begrunnet og søknaden skal vurderes grundig før tillatelse blir gitt. Det forutsettes at berørte sektormyndigheter har gitt positiv uttale på forhånd.

Det er søkt om dispensasjon fra LNF-formålet til fradeling av parsell, men det framgår ikke klart for Fylkesmannen i Sør-Trøndelag verken i dispensasjonssøknaden eller i kommunens vedtak om parsellen i hovedsak er ment å skulle fradeles til boligeiendom eller til småbruk. Dette vil være av betydning da en fradeling til beboelse vil utløse et krav om dispensasjon, mens en fradeling til småbruk ikke vil gjøre det da det vil være i tråd med LNF-formålet. Fylkesmannen finner derfor først å måtte foreta en vurdering av hva hovedformålet med fradelingen er.

Tiltakshaverne skriver i dispensasjonssøknaden at de ønsker å fradele parsellen for å kunne etablere et småbruk, samtidig som ønsket om å komme hjem til hjembygden synes å være en stor motivasjon til å flytte. I kommunens vedtak står det videre som overskrift «*fradeling [...] til bolig/småbruk*», mens kommunen i sin vurdering omtaler fradelingen for å gjelde fradeling til småbruk. Kommunen bruker også beskrivelsen «*hobbybasert landbruk*» i sin vurdering. Det blir imidlertid noe motstridende når kommunen omtaler den fradelte parsellen for å gjelde etablering av småbruk, men samtidig behandler søknaden som en dispensasjonssak. Ut i fra det Fylkesmannen kan se så har altså ikke kommunen problematisert det at det ene forholdet utløser et behov for dispensasjon mens det andre ikke gjør det, noe kommunen burde ha gjort.

Fylkesmannens vurdering er at et småbruk ikke synes å skulle være hovedbeskjeftigelsen til søkerne, men at etableringen av småbruk heller relaterer seg til ønske om en bi-beskjeftigelse eller hobby. Tiltakshaverne skriver også selv at de er på leting etter småbruk *eller* eiendommer med store tomter, noe Fylkesmannen mener støtter den vurderingen. Videre så skriver tiltakshaverne også at de ønsker å komme hjem til hjembygda for å etablere seg; en uttalelse som også i større grad knytter seg opp mot ønsket om bosetting enn mot ønske om å drive småbruk. Det er imidlertid ikke utenkelig at disse to ønskene i stor grad henger sammen, men med tanke på at den omsøkt fradelte parsellen kan argumenteres for å være av liten størrelse med tanke på mulig inntektsgrunnlag, og da tiltakshaverne selv uttrykker andre ønsker jobbmessig i kommunen, så synes ønsket om å fradele i hovedsak å være utløst av ønsket om beboelse og da med småbruk som fritidsinteresse/hobby. Det er

ikke anført at parsellen er spesielt egnet for intensiv drift med et inntektspotensiale av noe omfang. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag finner derfor på samme måte som klager at hovedformålet med fradelingen er beboelse, noe som utløser et krav om dispensasjon for at fradeling skal kunne tillates.

Vilkårene for å gi dispensasjon

Etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 19-2 kan det dispenseres fra bestemmelser i eller i medhold av loven. 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. Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Bestemmelsen gjelder i prinsippet også for planer.

Dette innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke. Det er således ingen som har krav på å få dispensasjon.

Fylkesmannen viser også til pbl. § 19-2 fjerde ledd hvor det står følgende;

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og må tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Fylkesmannens vurdering

Innledning - mangler ved kommunens saksbehandling

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ønsker innledningsvis å komme med et par bemerkninger til kommunenes saksbehandling.

Ved førstegangs gjennomlesning av sakens dokumenter hos Fylkesmannen så ble det oppdaget at ikke alle sidene av dispensasjonssøknaden forelå saksdokumentene. Fylkesmannen tok derfor kontakt med kommunens saksbehandler for å be om å få dispensasjonssøknaden oversendt på nytt. Saksbehandler kunne da opplyse om at kommunen heller ikke hadde en komplett søknad i sitt saksregister. Kommunens saksbehandler har dermed ikke fullt ut kunne vurdert dispensasjonssøknaden fra søkerne, noe Fylkesmannen anser som mangelfull behandling. Fylkesmannen viser i den forbindelse til punkt 6.8.2 i kommuneplanens arealdel om at søknader skal vurderes grundig før tillatelse blir gitt. Ved vurdering av om dispensasjon skal kunne gis er det av avgjørende betydning at de grunner søker framsetter for å bli innvilget dispensasjon, er lest og behandlet før vedtak fattes. Fylkesmannen har på denne bakgrunn vurdert om kommunens vedtak skulle oppheves og sendes tilbake for ny behandling, men har til tross for den mangelfulle behandlingen kommet til at det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jfr. fvl. § 41. De hensyn som kommunen har vektlagt i sin vurdering går i stor grad ut på ønsket om å få flere bosatte i kommunen, samt at kommunen ønsker å kunne tilby små livstilseiendommer til de få som ønsker det. Fylkesmannen kan ikke se at kommunens vurdering ville blitt noe annerledes om saken ble returnert og dispensasjonssøknaden vurdert på nytt i fullstendig utgave. Det understrekes imidlertid at søkerne har oversendt den

komplette dispensasjonssøknaden til Fylkesmannen etter henvendelse fra kommunen på Fylkesmannens vegne, slik at hele søknaden nå blir behandlet fullstendig.

Det kan tillegges at etter at tiltakshaverne ble gjort oppmerksom på at ikke hele dispensasjonssøknaden forelå ved oversendelsen til Fylkesmannen, har de uttrykt bekymring for om klager ved Fylkesmannen i Møre og Romsdal kan ha utarbeidet sin klage på ufullstendig grunnlag. Fylkesmannen kan ikke se at klagen baserer seg på feil grunnlag eller at det foreligger slike feil eller mangler som krever retting, jfr. fvl. § 32 siste ledd. Klagen synes å forholde seg til søknaden slik den er fremsatt.

Dispensasjonsvurderingen

Det første spørsmålet i saken blir om en dispensasjon til fradeling til bolig vesentlig tilsidesetter hensynene bak LNF-formålet om dispensasjon blir tillatt, jfr. pbl. § 19-2 andre ledd første setning.

De interesser som ligger bak utleggelsen av et område til landbruks-, natur- og friluftsområde, vil alltid veie tungt i avgjørelser om dispensasjon. « *Dette er arealer som i det vesentlige skal være ubebygget, eller bare bebygget i tilknytning til landbruk og reindrift*», jfr. Ot. prp. Nr. 32 (2007-2008). Inn under landbruksområder går dyrket mark, skog og annen utmark som skal benyttes eller sikres i landbruksproduksjonen. Dette tilsier at dersom det ønskes fradelt eiendom til ny bebyggelse, kan eiendommen bare kreves delt så langt den fremtidige utnyttelsen ikke vil være i strid med arealformålet i bindende plan.

Kommunen har selv uttalt at kommunen ser på dette som et «prøveprosjekt» og at kommunen derfor vil avvente for å se hvordan dette utvikler seg. Kommunen vil dermed i ny kommuneplan se på om man finner areal som kan egne seg for «livsstilseiendommer» slik at man slipper problemet med presedens.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag uttaler til dette at kommunen allerede ved et slikt «prøveprosjekt» kan skape en uheldig virkning i form av presedens. Ved at det i dette tilfellet åpnes for at det etableres en boligeiendom i et LNF-område ved at en større landbrukseiendom fradeles, så åpnes det for at også andre kan søke om å få gjøre det samme. Kommunen vil da kunne stå ovenfor en problemstilling omhandlende usaklig forskjellsbehandling om kommunen da velger å avslå i neste runde. Det tillegges også at når kommuneplanen ikke åpner for slike livsstilseiendommer i kommunen, så bør man være forsiktig med å gi dispensasjon for slike tilfeller.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag viser videre til at en bit-for-bit fradeling/utbygging kan ha negative konsekvenser for både biologisk mangfold, friluftsliv og kulturlandskap. Videre så fører en bit-for-bit utbygging over tid til en undergraving av gjeldende arealplaner og kommunens helhetlige utbyggingsstrategi.

Det vises også til at selv om tiltakshaverne i dag har planer om et lite småbruk med begrenset dyrehold, så vil det ved en godkjent dispensasjon til fradeling ikke foreligge noe krav til tiltakshaverne om å gjennomføre sine planer. Kommunen kan derfor sitte igjen med en fradelt tomt som kun benyttes som boligeiendom. Når det gjelder hovedeiendommen som fradeles så vil dette kunne

være en fremtidig svekkelse. Selv om landbrukseiendommen per i dag ikke er i drift så kan det godt være at den i fremtiden igjen vil være det og det synes da uheldig om man fradeler deler av eiendommen til andre formål enn det som er det opprinnelige formålet.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag kan imidlertid se at det for hovedeiendommen, slik den framstår i dag, anføres at det er en fordel med en fradeling dersom dette er en del av eiendommen som i dag står ubenyttet og blir mer og mer gjengrodd. Det er også tenkelig at tiltakshaverne vil kunne skape seg et visst inntektsgrunnlag basert på en etablering av småbruk, men da det ikke fremgår av dispensasjonssøknaden i hvor stor grad «driften av småbruket» er ment å være inntektsbringende eller ikke så er det vanskelig å skulle si noe om dette. Det er videre et moment at man ved å tillate fradeling vil kunne innskrenke den inntektsmuligheten som i dag ligger for hovedbruket om det igjen skulle bli aktiv drift der. Fylkesmannen anser det på denne bakgrunn å kunne være til skade for hovedbruket om en fradeling tillates.

Bit-for-bit utbygging oppstår når summen av mange små inngrep over tid gir uakseptable skader på miljøet. Det er altså ikke bare fradeling som faller inn under begrepet, men alle typer inngrep, herunder også boligbygging. Dersom man tillater mange slike små inngrep, kan man da tilslutt snakke om en bit-for-bit utbygging, noe som ikke er ønskelig med tanke på de negative konsekvensene dette kan medføre. Dette er også bakgrunnen for ønsket om at boligbebyggelse bør styres til områder avsatt til dette i overordnet plan. Fylkesmannen finner på bakgrunn av denne vurderingen at en dispensasjon til fradeling til bolig vesentlig tilsidesetter hensynene bak LNF-formålet om dispensasjon blir tillatt, jfr. pbl. § 19-2 andre ledd første setning.

Fylkesmannen vil ikke gå inn på en fordel-/ulempe vurdering etter pbl. § 19-2 andre ledd andre setning da søknaden uansett avslås på annet grunnlag.

Konklusjon

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag opphever kommunens vedtak og fatter nytt vedtak med avslag på dispensasjonssøknad. Dispensasjon som omsøkt kan ikke gis.

I medhold av pbl. § 1-9 og Miljøverndepartementets rundskriv av 23. juni 2009, samt Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv av 28. september 2009 fattes etter dette følgende

Vedtak

Eide kommune sitt vedtak av [redacted], oppheves og søknaden om dispensasjon avslås.

Klagen tas til følge.

Fylkesmannens vedtak kan ikke påklages.

Med hilsen

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

