



Saksbehandler: Elin Lånkan

Deres ref.:
Vår ref.: 2007/5238

Vår dato: 27.03.2008
Arkivnr: 423.1

Ragnhild Brun
Innstrandvegen
8020 Bodø

Astrid Stubbe
Hyllavegen 37
7670 Inderøy

INNHERRED SAMKOMMUNE

31 MARS 2008

Klage på avslag på søknad om fradeling, 1719/363/4 i Levanger kommune – kommunens vedtak stadfestes

Det vises til Innherred samkommunes ekspedisjon hit av 19. oktober 2007 hvor ovennevnte sak ble oversendt Fylkesmannen til endelig klagebehandling. Fylkesmannens myndighet som klageinstans følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 15 og delegering fra Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet.

Sakens bakgrunn:

Ragnhild Brun og Astrid Stubbe (tiltakshavere) søkte den 11. mai 2007 om deling av grunneiendom, gnr. 363 bnr. 4 i Levanger kommune. Det ble samtidig søkt om dispensasjon. Eiendommen er på totalt 10-11 dekar og pr. i dag bebygd med bolighus, uthus og naust. Eiendommen ligger mellom sjøen og fylkesveg 135 i en lengde av ca. 200 meter. Bredden mellom fylkesvegen og sjøen varierer mellom 45 og 80 meter

I søknaden opplyses det at eiendommen er deres barndomshjem, og at den i dag benyttes til fritidsformål. Bakgrunnen for søknaden er at de ønsker å få hver sin fritidsbolig. Tiltakshaverne ønsker å bygge en fritidsbolig ca. 25 meter fra fylkesvegen som grenser mot eiendommen i sør.

Tiltakshaverne opplyser i søknaden at naboeiendommen i øst er oppdelt og tett bebygd med hytter helt ned til sjøen. Videre opplyses det at det for noen år siden på naboeiendommen mot vest ble bygd ut et serviceanlegg med båtoppsett for småbåter. Selve servicebygget er oppført helt nede i fjæresteinene. For dette området er det nå utarbeidet et forslag til reguleringsplan som forutsetter en vesentlig utvidelse av virksomheten, bl.a. med småbåthavn for 100 båter og et industriområde.

Videre står det i søknaden at:

".....Vår eiendom er derfor allerede innklemmt mellom sterkt utbygde eiendommer på begge sider langs stranda, både mot øst og vest.

Slik vi har observert situasjonen er strandområdet på vår eiendom i dag ikke benyttet av almenheten eller eiendomsbesitter i området. Dette skyldes nok både det forhold at

stranda er gjenbygd på begge sider av vår eiendom, men også det forhold at den ikke er særlig innbydende for almenheten. Stranda er stort sett steinete og brattlendt..."

Eiendommen betyr mye for oss som er vokst opp her og det er for oss viktig å kunne ha hvert vårt husvære på eiendommen."

Kommunen sendte saken på høring 6. juni 2007. Av høringsinstansene er det bare Fylkesmannen i Nord-Trøndelag v/Miljøvernavdelingen som har merknader. I brev datert 6. juli 2007 går Miljøvernavdelingen i mot at det gis dispensasjon. I brevet skrives det bl.a. at:

".....Ytterøya, beliggende i Trondheimsfjorden, har betydelige natur- og kulturlandskapskvaliteter som har stor regional og dels nasjonal verdi. Kvalitetene er knyttet til en rekke gårdsbruk i drift, der gårdsbebyggelse, dyrkamark, beitemark og skogsmark danner en mosaikk som har store biologiske kvaliteter, samtidig som en rekke kulturminner er bevart i sine naturlige omgivelser.

Den opprinnelige gårds- og husmannsplassbebyggelsen er etablert med 2-300 meters innbyrdes avstand, langs med fjorden. De er egne enheter med en mosaikk av natur- og kulturlandskap mellom seg. Fradeling av areal for fritidshus og hytter mellom disse enhetene vil bidra til en uheldig fortetting av bebyggelsen, som over tid vil kunne endre landskapskvalitetene på øya.

Ytterøyas kvaliteter setter store krav til hvordan man planlegger og tilrettelegger for en økende etterspørsel etter areal for fritidsbebyggelse. Åpner man for en fortetting som omsøkte vil en eventuell dispensasjon skape presedens for senere saker som gjøre senere saker vanskeligere å håndtere. Miljøvernavdelingen kan ikke se at det foreligger særlige grunner for å gi dispensasjon...."

Saken ble behandlet av kommunen 21. august 2007, sak 612/07, og det ble gitt avslag på søknaden om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel og bygge- og deleforbudet i pbl. § 17-2. Videre ble søknaden om fradeling avslått. Kommunen konkluderer med at det ikke foreligger en overvekt av grunner for dispensasjon i forhold til grunner som taler mot dispensasjon. Det legges bl.a. vekt på at det både fra statlig og lokalt hold er innskjerpet praksis i forhold til bygging og deling i strandsonen, at Fylkesmannens Miljøvernavdeling går i mot at det gis dispensasjon og at deler av de oppgitte grunnene i søknaden til tiltakshaverne anses som generelle.

Vedtaket ble påklaget av tiltakshaverne i brev datert 10. september 2007. I klagen anføres det bl.a. at:

- det i dette tilfelle er et spørsmål om å bygge i et område som allerede er nedbygd på begge sider langs stranda, og som vil bli ytterligere nedbygd med kommunens og Fylkesmannens velsignelse.
- området aldri har vært brukt av allmennheten, verken til rekreasjonsformål eller andre formål. Det egner seg ikke og er ikke attraktivt for allmenn bruk.
- det forventes at konkrete og spesifikke forhold ved søknaden deres blir vurdert, og at de ikke bare får en summarisk behandling basert på henvisning til generelle politiske erklæringer og henvisning til at deres sak muligens vil skape presedens for eventuelle fremtidige saker.

- Innherred samkommune i sin avgjørelse har lagt betydelig vekt på at det foreligger innsigelse mot dispensasjon fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, den samme Fylkesmannen som nå er klageinstans. Dette gir ikke tiltakshaverne mye reell klageadgang, og er i høyeste grad en trussel mot rettssikkerheten til tiltakshaverne.
- det foreligger usaklig forskjellsbehandling. Like vest for tiltakshavernes eiendom ble det for ikke så lenge siden etablert et serviceanlegg med båtoppsett for småbåter. Nå er dette anlegget planlagt videre utbygd med en småbåthavn for ca. 100 båter, et anlegg som helt vil utestenge allmennheten. Dette anlegget har Fylkesmannen gitt sin fulle anbefaling til. Videre ble det for kort tid siden vedtatt en reguleringsplan med hyttebebyggelse langs stranda noen få hundre meter vest for tiltakshavernes eiendom. Tiltakshaverne anfører at det ikke kan være avgjørende hvilken planform sakene behandles etter.

Klagen ble behandlet av kommunen 10. oktober 2007 og tidligere vedtak i saken ble opprettholdt. Kommunen kan ikke se at det er framført nye argumenter som er av en slik art at vedtaket om nektelse av dispensasjon og avslag på søknad om fradeling av tomt til fritidsformål bør endres.

Saken ble den 19. oktober 2007 oversendt Fylkesmannen for endelig klagebehandling.

I telefonsamtale med Fylkesmannen v/Elin Lånkan 14. mars 2008, presiserer tiltakshaver v/Ragnhild Brun at dersom det hadde vært mulig å bygge utenfor 100-metersbeltet, hadde de søkt om dette. Hele deres eiendom ligger imidlertid innenfor 100-metersbeltet, og det er følgelig ikke mulig å bygge utenfor. Videre presiseres det at eiendommen deres er bratt og lite tilgjengelig for allmennheten, at det ikke finnes verdifulle biotoper i området og at det er rimelig at de får dispensasjon i og med at det er gitt tillatelse på naboeiendommen for bygging av småbåthavn m.m.

Fylkesmannens vurdering:

Fylkesmannens myndighet som klageinstans fremgår av forvaltningslovens (fvl.) § 34. Av andre ledd følger det at vi kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Med dette menes at vi kan prøve om vedtaket er innholdsmessig lovlig, om det er truffet av rette myndighet, og om det er blitt til på lovlig måte.

I tillegg kan Fylkesmannen prøve førsteinstansens skjønnsutøvelse, om vedtaket bygger på riktig faktum og om det kommer i strid med ulovfestede regler for saksbehandlingen. Med dette menes om vedtaket innebærer såkalt "myndighetsmisbruk" dvs. om vedtaket er motivert ut fra utenforliggende eller usaklige hensyn, om avgjørelsen bærer preg av vilkårlighet eller om den innebærer usaklig forskjellsbehandling.

I fvl. § 34 annet ledd siste punktum, er det bestemt at statlig organ som er klageinstans for kommunale vedtak skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønnet.

Dispensasjon:

Området som søkes fradelt omfattes av kommuneplanens arealdel for Levanger kommune, vedtatt 27. september 2000 av Levanger kommunestyre. I planen er området regulert til landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-område) sone B5, hvor spredt fritidsbebyggelse kan tillates i et omfang som må fastlegges gjennom bebyggelsesplan. Videre går det fram av planbestemmelsene at avstanden til sjøkant eller vassdrag ikke skal være mindre enn

100 meter. Det går også fram av pbl. § 17-2 at det er bygge- og deleforbud i 100-metersbeltet langs sjøen. I den foreliggende saken er det ingen bebyggelsesplan og det er videre tale om å fradele i 100-metersbelte langs sjøen. Fradeling av den omsøkte tomta er følgelig betinget av at det i medhold av pbl. § 7 gis dispensasjon fra kommuneplanens arealdel samt fra pbl. § 17-2. Lovens vilkår for at dispensasjon kan gis er at det foreligger "særlige grunner", jf. pbl. § 7.

I forarbeidene til pbl. § 7 (Ot.prp. nr. 56 1984-85) er det blant annet uttalt at uttrykket "særlige grunner" må ses i forhold til offentlige hensyn planlovgivningen skal ivareta. De særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn. Som eksempel kan nevnes tilfeller der vurderingen av arealbruken er endret etter at det ble utarbeidet plan, eller at tidsfaktoren tilsier at en ikke bør avvente en planendring. Når det gjelder pbl. § 17-2 er bygge- og deleforbudet i strandsonen begrunnet med at kyst- og strandstrekningene er svært attraktive for allmennhetens ferdsel og friluftsliv. Disse områdene er definert som av nasjonal interesse, og det er således svært viktig å holde områdene mest mulig åpne og tilgjengelig for allmennheten. I en dispensasjonsvurdering i forhold til pbl. § 17-2 må det vurderes om de grunner som tilsier dispensasjon er så mye sterkere enn de hensyn som ligger bak bygge- og deleforbudet at et unntak er forsvarlig. Normalt vil verken økonomiske hensyn eller personlig forhold tillegges noen vekt i vurderingen av om særlige grunner foreligger.

Foreligger en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon, vil lovens krav være oppfylt og dispensasjon kan gis. I motsatt fall er lovens krav ikke oppfylt og dispensasjon kan ikke gis. De særlige grunner som taler for dispensasjon må ligge innenfor rammen av loven. De ulike bestemmelser og planer har som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess. Det skal derfor ikke være en kurant sak å fravike disse. Kommunen må heller ikke bruke sin dispensasjonsmyndighet på en slik måte at den undergraver planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd om medvirkning i planprosessen er det viktig at endringer i planene av betydning ikke skjer ved dispensasjon, men behandles etter reglene for kommuneplanens arealdel og reguleringsplan.

Ut fra nyere rettspraksis legges det til grunn at vurderingen av om det foreligger særlige grunner hører inn under forvaltningens frie skjønn, jf. dom av Høyesterett av 15. februar 2007. Dette får riktignok ingen umiddelbar betydning for Fylkesmannens overprøvingsadgang. Imidlertid betyr det at hensynet til det kommunale selvstyret kommer inn som et relevant moment når Fylkesmannen skal vurdere vilkåret, jf. fvl. § 34 andre ledd, siste punktum.

Ved avgjørelsen om det foreligger særlige grunner skal det foretas en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken.

Tiltakshaverne anfører som særlige grunner at eiendommen er deres barndomshjem og at det er viktig for dem å ha hver sin fritidsbolig der. Videre anføres det at eiendommen er lite attraktiv for allmennheten bl.a. på grunn av at den er bratt, at det ikke foreligger verdifulle biotoper i området og at det ikke er mulig å bygge utenfor 100-metersbelte på grunn av at hele eiendommen ligger innenfor. Det anføres også at det er rimelig at de får dispensasjon i og med at det er gitt tillatelse på naboeiendommen i vest for bygging av småbåthavn m.m.

Etter Fylkesmannens vurdering står naturinteressene sterkt på Ytterøy, det vises i den sammenheng til uttalelsen fra Fylkesmannens Miljøvernavdeling av 6. juli 2007. Vi kan ikke

se at de særlige grunnene som er anført er av en slik vekt at vilkåret for dispensasjon, verken fra kommuneplanens arealdel eller pbl. § 17-2, er oppfylt. Fylkesmannens konklusjon er følgelig at det ikke foreligger særlige grunner i den foreliggende saken. I vurderingen har vi også lagt vekt på at Miljøverndepartementet har uttalt at dersom statlige eller fylkeskommunale etater går i mot at det skal gis dispensasjon, bør det faste utvalg for plansaker ikke gi dispensasjon. Som alminnelig antakelse foreligger det da ikke særlige grunner.

Usaklig forskjellsbehandling:

Tiltakshaverne anfører at det foreligger usaklig forskjellsbehandling. Like vest for tiltakshavernes eiendom ble det for ikke så lenge siden etablert et serviceanlegg med båtoppsett for småbåter. Nå er dette anlegget planlagt videre utbygd med en småbåthavn for ca. 100 båter, et anlegg som helt vil utestenge allmennheten. Dette anlegget har Fylkesmannen gitt sin fulle anbefaling til. Videre ble det for kort tid siden vedtatt en reguleringsplan med hyttebebyggelse langs stranda noen få hundre meter vest for tiltakshavernes eiendom. Tiltakshaverne anfører at det ikke kan være avgjørende hvilken planform sakene behandles etter.

Både når det gjelder småbåthavn m.m. og hyttefeltet er det vedtatt reguleringsplaner. Det er med andre ord ikke tale om dispensasjonssaker, og de er følgelig ikke sammenlignbare med den foreliggende saken.

På bakgrunn av det ovenstående fatter Fylkesmannen følgende

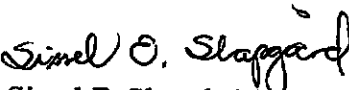
vedtak:

Levanger kommunes vedtak av 21. august 2007, sak 612/07, stadfestes.

Klagen tas ikke til følge.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen.

Med hilsen


Sissel E. Slapgård (e.f.)
bygg- og justisleder


Elin Lånkan

Kopi til:

Innherred samkommune, PBOM Pb. 130

7601 Levanger

Saksbehandlers telefon: 74 16 80 32