



Tydal kommune
Tydalsvegen 125
7590 TYDAL

Saksbehandler, innvalgstelefon

Inger Wibe Grut

Vedtak i klagesak - dispensasjon - fradeling - eiendommene 188/1 og 188/16 - Tydal kommunes vedtak stadfestes

Statsforvalteren har behandlet klage over vedtak av kommunen om dispensasjon fra arealformål for fradeling av parseller til fritidsformål på eiendommene 188/1 og 188/16 i Tydal kommune.

Statsforvalteren har gjennomgått klagen, men ikke funnet grunnlag for å ta denne til følge. Vi har kommet til at kommunens vedtak er gyldig og skal stadfestes.

Sakens bakgrunn

Formannskapet i Tydal kommune behandlet 7. juni 2021 søknad om dispensasjon fra arealformål LNFR i kommuneplanens arealdel for fradeling av parsell på eiendommen 188/1 til fritidsformål fra Rita Hilmo og Toralf Øverås. Formannskapet behandlet samtidig søknad om dispensasjon fra arealformål bolig i kommuneplanens arealdel og gjeldende reguleringsplan for fradeling av parsell på eiendommen 188/16 til kombinert bolig/fritidsformål fra Kirsten Øverås Skott, Roar Øverås, Toralf Øverås og Kjell Øverås. Bakgrunnen for søknadene var at fire søsken med familier ønsker å etablere bolig/fritidseiendom med bebyggelse knyttet til barndomshjemmet Fredmo. Formannskapet fant at vilkårene for dispensasjon ikke var oppfylt for søknadene, og uttalte blant annet:

«I kommuneplanens arealdel står det at LNFR-områder er forbeholdt landbruks- og reindriftsnæring og boligområder er forbeholdt boligbebyggelse. Kommunedirektøren mener derfor at fradeling av tomter til fritidseiendommer må betraktes som en vesentlig tilsidesettelse av bestemmelsene i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan for Stugudal sentrum.

Sylane hyttefelt ligger 200 m fra omsøkte tiltak. Det regulerte feltet har mange uutbygde fritidsboligtomter. Ved å gi flere fritidstomter til området vil det kunne skape uheldig presedens for andre fritidsboligområder i kommunen. Samtidig mangler det boligtomter i Stugudalen. Dette er et stort hinder for Tydal kommune i forhold til å sikre besetting i Stugudalen fremover. Tydal kommune ønsker å legge tilrette for en fornuftig sentrumsutvikling i Stugudalen, og for å oppnå dette må det være tilgjengelige boligtomter i området.»

Roar Øverås, Kjell Ove Øverås, Kirsten Øverås Skott og Toralf Øverås klagde på avslaget 10. juni 2021. Vi viser til kommunens sammenstilling av klagen:



«De anfører følgende momenter som er grunnlag for klagen, samt tidligere klage i utvalgssak 5/21 (se ellers vedlagte klager for detaljer) :

1. Eiendommen Fredmo 188/16 er ikke egnet for ytterligere boligutbygging, da det tidligere er fradelt fem tomter fra eiendommen, som i dag benyttes som fritidseiendommer. De ønsker å skille ut de to siste egnede tomtene til fritidsformål, da den sistnevnte tomten allerede er bebygget med hytte, sanitærbygg og garasje.
2. Omsøkte teig på 2 daa fra eiendommen Østre Stugguvollen 188/1 er lite egnet til LNFutnyttelse. Mye av området består av våt myr og flere små tjern. Arealet ligger innklemmt mellom boligareal, fritidsareal og næringsareal, så det vil være naturlig å gjøre om også dette til fritidsareal.
3. Det blir ikke flere boligtomter i Stugudal ved et avslag. Alle 8 grunneiere som grenser til Fredmo har via signerte nabovarsler, ingen motforestillinger til disse fradelingene. Det er ikke stor etterspørsel på boligtomter i Stugudal. De aller fleste som bygger her, bygger hytter. Tydals folketall går nedover og de fleste etablerer seg ønsker nærhet til barnehage, skole, butikker, idrettshall osv. Det er nå 3., 4. og 5. generasjon (pr i dag 28 personer) etter Berit og Ola O. Berggård, som har Fredmo som familiens felles samlingsplass. De mener det er urimelig at familien som har sterk tilknytning til Fredmo og Stugudal, ikke får innvilget sin søknad. Det betyr svært mye for de å fortsatt kunne samles på Fredmo, og fortsatt ha muligheten til å være en del av Stugudals-samfunnet.
4. Søkerne stiller seg undrende til saksgang og at det ikke blir gitt noe svar. Saken blir stadig utsatt eller sendt til nye utvalg. De påpeker også at den tidligere klagen på vedtak i utvalg for miljø og samfunn (utvalgssak 5/21) burde ha vært nevnt i førstegangsbehandlingen i formannskapet 07.06.21, da den er meget relevant for saken. Det etterlyses også at kvittering for nabovarsel ikke er vedlagt i saksfremstillingen, da alle naboer har samtykket til omdisponering.»

Vi viser til klagen i sin helhet.

Formannskapet i Tydal kommune besluttet 21. juni 2021 å sende søknadene på høring. Trøndelag fylkeskommune og Statsforvalteren i Trøndelag frarådet at det ble gitt dispensasjon i sine høringsuttalelser.

Formannskapet i Tydal kommune behandlet klagen i møte 11. oktober 2021, men fant ikke grunnlag for å endre sitt tidligere vedtak. Formannskapet fant at det ikke var ikke fremkommet nye vesentlige opplysninger som ga grunnlag for endring av vedtaket. I etterkant av høringsrunden var det heller ikke kommet inn nye momenter fra de regionale myndighetene som ga grunnlag til å innvilge dispensasjonen. Det ble påpekt at klagernes familietilknytning til eiendommen er privatanliggende forhold som ikke kan tillegges vekt i dispensasjonsvurderingen.

Saken ble oversendt Statsforvalteren i Trøndelag for endelig klagebehandling 18. oktober 2021.

Statsforvalteren mottok 25. oktober 2021 kommentarer til saksgangen i Tydal kommune fra formannschaftsmedlem Gunnbjørn Berggård. Vi viser til brevet i sin helhet.



Statsforvalterens syn på saken

Statsforvalterens myndighet som klageinstans

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

Statsforvalterens myndighet i klagesaken følger av forvaltningsloven (fvl.) § 34. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, og kan også ta hensyn til nye omstendigheter. Statsforvalteren 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 skjønnet. Statsforvalteren kan stadfeste, oppheve eller fatte nytt vedtak i saken.

Klagefrist og rettslig klageinteresse

Klagerne er parter i saken og klageberettiget, jf. fvl. § 28. Klagen er levert i tide, jf. fvl. § 29. Vilklårene 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 eiendommen 188/1 gjelder kommuneplanens arealdel for Tydal kommune, vedtatt 21. juni 2012. Det aktuelle området er regulert til LNFR. For eiendommen 188/16 gjelder reguleringsplan for Stugdal sentrum, vedtatt 2. juli 2009, og området er regulert til boliger.

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

Behov for dispensasjon

Det er på det rene at tiltakene strider mot arealformålet i kommuneplanens arealdel og gjeldende reguleringsplan. Det er derfor nødvendig med dispensasjon for at tiltakene skal kunne godkjennes.

Statsforvalteren gjør oppmerksom på at man ikke kan endre arealformålet til en eiendom gjennom dispensasjon. Det kan kun gjøres gjennom arealplaner. Dispensasjonsvurderingene nedenfor er knyttet opp mot fradelingssøknadene, som krever dispensasjon.

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 eller nasjonale eller regionale interesser, ikke må bli vesentlig tilsidesatt ved at det gis dispensasjon. Det andre vilkåret er at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene.



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.

Det framgår videre i forarbeidene at det ikke skal være en kurant sak å fravike gjeldende plan:

«Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan. Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner. Innstrammingen er likevel ikke til hinder for at det f.eks. dispenseres fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene.»

Vurdering av saken

Anførsler om saksbehandlingsfeil

Klagerne har stilt spørsmål ved saksgangen, blant annet fordi saken har blitt behandlet av forskjellige utvalg, den har blitt utsatt og at det har tatt lang tid å få svar. Vi viser til kommunens redegjørelse av dette:

«Søker stiller seg undrende til saksgang og at det ikke blir gitt noe svar. Saken blir stadig utsatt eller sendt til nye utvalg. Søknaden har tidligere vært oppe til behandling i utvalg for miljø og samfunn, 11.02.21, hvor det ble gitt avslag på søknaden. Klagen etter dette vedtaket ble satt på saklista for formannskapet 10.05.21. Formannskapet valgte da å oppheve vedtaket av 11.02.21 fra utvalg for miljø og samfunn. Dette ble begrunnet med alle saker etter plan- og bygningslovens bestemmelser som ikke er delegert til kommunedirektøren, behandles av formannskapet inntil nytt delegeringsreglement er vedtatt, samt at alle klagesaker etter plan- og bygningslovens bestemmelser som har vært behandlet i utvalg for miljø og samfunn, førstegangsbehandles på nytt i formannskapet. Søknaden ble på nytt førstegangsbehandlet i formannskapet 07.06.21, hvor det da på nytt ble gitt avslag på søknaden. Det er lite oversiktlig for søker at saksgangen har dratt slik som den har gjort, men resultatet etter førstegangsbehandlingen, både i utvalg for miljø og samfunn, samt at formannskapet har konkludert noe tilsvarende, og gitt avslag på søknaden. Det vurderes derfor at dette ikke har hatt betydning for utfall i saken.»

Statsforvalteren kan ikke se at kommunen har begått saksbehandlingsfeil som kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. § 41. Kommunen står fritt til å sende en dispensasjonssøknad på høring under klagebehandlingen. Vi bemerker at beslutningen om å sende en dispensasjonssøknad på høring ikke er et enkeltvedtak, og den beslutningen kan derfor ikke påklages. Vi gjør også oppmerksom på at klagen sendt inn 1. mars 2021 er lagt ved saksdokumentene som er oversendt Statsforvalteren.

Dispensasjon fra arealformål LNFR i kommuneplanens arealdel

Det første spørsmålet er om en dispensasjon vil føre til at hensynene bak arealformålet blir vesentlig tilsidesatt, jf. pbl. § 19-2 andre ledd.



Landbruks-, natur-, friluftsliv- og reindriftsformålet (LNFR) i arealplan 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. I denne saken er det landbrukshensyn og hensynet til naturmangfold som gjør seg gjeldende.

Kommunen skriver at den omsøkte eiendommen, 188/1, er en landbrukseiendom på ca. 3.500 dekar, derav ca. 31 dekar fulldyrka jord. Dyrkajorda blir i dag utleid til aktivt landbruksforetak. Parsellen består, ifølge gårdskart fra Skog og landskap, av produktiv skog og myr, og er klassifisert som dyrkbar jord som er egnet for oppdyrking til fulldyrka jord. Klima- og miljøavdelingen hos Statsforvalteren uttaler at myr har en viktig funksjon med tanke på naturmangfold, som flomdemper og som karbonlager når det gjelder klimaendringer. Myr og torvmark er de største karbonlagrene vi har på land og at disse lagrer store mengder karbon og klimagasser. Bygging i myr og våtmark innebærer forholdsvis store klimagassutslipp, og tap av økosystemfunksjoner. Dette påvirker både utslippene i kommunen og evnen til klimatilpasning, og det bør som om hovedregel ikke bygges ned eller ødelegges myr og våtmarksområder. Med bakgrunn i dette fraråder Klima- og miljøavdelingen å innvilge en dispensasjon. Arealet må opprettholdes som et LNFR-område slik at man unngår inngrep i dette området. Det må samtidig settes av en kantsone mellom myrarealet og bebyggelsesformålet slik at man i minst mulig grad påvirker myras hydrologi og vannkjemi.

Statsforvalteren finner på bakgrunn av det ovennevnte at det er klart at hensynene bak arealformålet blir vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon, jf. pbl. § 19-2 andre ledd.

Fordi Statsforvalteren har kommet til at det første vilkåret for å gi dispensasjon ikke er oppfylt, så er det i utgangspunktet ikke nødvendig å vurdere om fordelene med dispensasjon er klart større enn ulempene. Vilklårene er kumulative, som betyr at begge vilklårene må være oppfylt for at dispensasjon kan gis. Vi finner likevel grunn til å konstatere at fordelene med en dispensasjon ikke anses som klart større enn ulempene i denne saken. Vi kan ikke se at en dispensasjon medfører klare fordeler, utenom fordeler av privat karakter ved at tiltakshaverne får fradelt arealet slik de ønsker. Dette er imidlertid ikke en relevant fordel i lovens forstand.

Dispensasjon fra arealformål boliger i gjeldende reguleringsplan

Det første spørsmålet blir også her om en dispensasjon vil føre til at hensynene bak arealformålet blir vesentlig tilsidesatt, jf. pbl. § 19-2 andre ledd.

Kommunen skriver at den omsøkte eiendommen, 188/16, er en boligeiendom på 8,4 dekar. Eiendommen er tenkt delt opp i tre eiendommer, hvorav to fritidseiendommer og en boligeiendom. Kommunen skriver videre at det mangler boligtomter i Stugudalen, og dette er et stort hinder for Tydal kommune med tanke på å sikre bosetting i Stugudalen fremover. Tydal kommune ønsker å legge til rette for en fornuftig sentrumsutvikling i Stugudalen, og for å oppnå dette må det være tilgjengelige boligtomter i området.

Statsforvalteren finner at hensynene bak arealformålet vil bli vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon. Som kommunen skriver, så er det mangler på boligtomter i området, som er et hinder for å sikre helårs bosetting. Det å tilrettelegge for fritidsboliger på et areal avsatt til boliger, er derfor uheldig og vil tilsidesette hensynene bak arealformålet i vesentlig grad. Vi viser også til Klima- og miljøavdelingens høringsuttalelse, både når det gjelder det første vilkåret for dispensasjon, og hvorvidt fordelene med en dispensasjon anses for å være klart større enn ulempene:



«Vi slutter oss til kommunedirektørens vurdering om at søknadene bør avslås. Dette med bakgrunn i at det allerede er avsatt en betydelig tomtreserve på omtrent 400 fritidseiendommer i gjeldende kommuneplan og at det er behov for boligtomter i Stugudalen. Dersom dispensasjon likevel gis, må det forventes at kommunens plansystem som styringsverktøy svekkes og at behovsargumentet for nye boligtomter i fremtidige saker blir betydelig svekket eller faller bort. Det må tas i betraktning at det har vært søkt dispensasjon for fradeling av boligtomter i Stugudal tidligere, i strid med formål avsatt i overordna plan, og hvor mangelen på boligtomter har vært brukt som argument for å kunne innvilge dispensasjon.

Det er en utfordring at det legges opp til endringer og tiltak gjennom enkeltdispensasjoner som i disse sakene, da dette fører til en omfattende presedens. En presedens vil med et slikt omfang sannsynligvis sette hensynet bak gjeldende kommuneplan til side og kan i ytterste konsekvens medføre at viktige miljøverdier går tapt. Grunnlaget for å gi dispensasjon må vurderes nærmere og begrunnes slik at det går tydelig frem hvorfor kommunen eventuelt velger å innvilge en dispensasjon. Samtidig minner vi om at fordelene må være klart større enn ulempene – jf. plan- og bygningslovens § 19-2. Slik vi ser det er fordelene i disse dispensasjonene knyttet til søkerne selv basert på private behov og ønsker. Vi anbefaler at slike plangrep fortrinnsvis tas som en reguleringsendring eller gjennom helhetlig revisjon av kommuneplan/kommunedelplan slik at man får vurdert behovet og fordelene ved en slik arealdisponering i et større perspektiv. Vi vil ellers bemerke at 2 daa er store tomter og at kommunen bør vurdere å redusere tomtestørrelsen av hensyn til den langsiktige arealutviklingen i kommunen. Vi registrerer imidlertid at dette er en tomtestørrelse som det er åpnet for gjennom overordna plan.»

Statsforvalteren tiltrer kommunens vurdering av at fordelene med en dispensasjon ikke anses som klart større enn ulempene, jf. pbl. § 19-2 andre ledd.

Konklusjon

Statsforvalteren har kommet til at kommunens vedtak er gyldig.

Statsforvalteren fatter følgende

vedtak:

Tydal kommunes vedtak av 7. juni 2021 stadfestes

Klagen har ikke ført frem.

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

Med hilsen

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

Inger Wibe Grut
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

Rita Hilmo	Berggarden 36	7590	Tydal
Roar Øverås	Sylsjøvegen 13	7590	TYDAL
Toralf Øverås	Berggarden 36	7590	TYDAL
Kirsten Øverås Skott	Mellomriksveien 897	7370	Brekkebygd
Kjell Ove Øverås	Dørumveien 68	9334	ØVERBYGD