



Statsforvalteren i Trøndelag

Trööndelagen Staatehaaltoje

Vår dato:

09.01.20233

Vår ref:

2022/12737

Deres dato:

13.12.2022

Deres ref:

22/801-30

Melhus kommune
Rådhusveien 2
7224 MELHUS

Saksbehandler, innvalgstelefon
Mari Hennum Syrrist, 74 16 84 33

Vedtak i klagesak - dispensasjon fra områdeplan for Melhus sentrum til fradeling til næringsformål - eiendommen 91/46 i Melhus kommune - kommunens vedtak stadfestes

Sammendrag

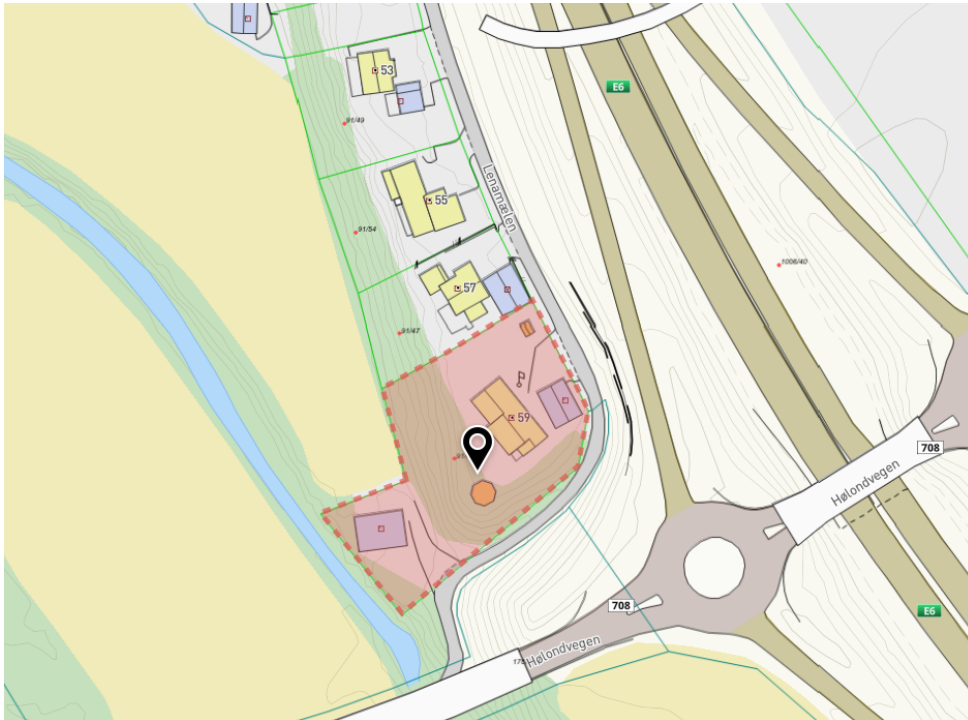
Statsforvalteren i Trøndelag har behandlet klage over Melhus kommunes vedtak om å avslå søknad om dispensasjon fra arealformål boligbebyggelse for fradeling av parsell til næringsformål på eiendommen 91/46. Statsforvalteren har etter en gjennomgang av saken kommet til at vilkårene for å gi dispensasjon ikke er oppfylt, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd. Kommunes vedtak stadfestes.

Statsforvalterens vedtak om stadfestelse er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen.

Sakens bakgrunn

Statsforvalteren gir i det følgende et kort sammendrag av sakshistorikken. Vi viser for øvrig til sakens dokumenter.

Tiltakshaver Øystein Indergård søkte den 4. mars 2022, med tilleggsdokumentasjon 26. april 2022, om dispensasjon fra områdeplan for Melhus sentrum til fradeling av areal til næringsformål fra eiendommen 91/46. Området som søkes fradelte er på 700 m².



Utsnitt av kart som viser omsøkt eiendom 91/46. Eiendommen er markert i rødt.



På den omsøkte parsellen ligger det i dag en eldre bygning som søker omtaler som stoll. Bygningen ligger for seg selv og noe avskjermet fra øvrig bebyggelse på eiendommen. Bygningen grenser mot dyrka mark.

Søknaden ble behandlet og avslått ved delegert vedtak den 27. mai 2022, sak 524/22. Kommunen mente at hensynene bak arealformålet boligbebyggelse ville bli «vesentlig tilsidesatt» dersom dispensasjonen ble innvilget, jf. pbl. § 19-2 andre ledd første punktum. Vilkårene for å innvilge dispensasjon var derfor ikke oppfylt. Kommunen bruker betegnelsen «omdisponering» fra boligformål til næringsformål i vedtaket. Dette er ikke en betegnelse i plan- og bygningsloven. Det som her er søkt om og behandlet av kommunen er fradeling av et areal som er regulert til boligformål til næringsformål. Å bruke begrepet «omdisponering» for det som her er omsøkt er ikke



korrekt begrepsbruk, men dette har ingen betydning for innholdet i kommunens vurdering eller gyldigheten av vedtaket.

Vedtaket ble påklaget av Øystein Indergård (heretter omtalt som klager) i brev den 29. mai 2022. Klager anførte blant annet at det også i dag er biltrafikk til og fra stallen/uthuset som står på det aktuelle arealet i dag, og at omsøkt tiltak ikke vil føre til noen økning av trafikk på denne strekningen. Når det gjelder kommunens vurdering av risiko for flom i området skriver klager at stallen blir brukt til lagring av henger etc. som vil tåle en eventuell flom.

Formannskapet gjennomførte forberedende klagebehandling i møte 6. desember 2022, sak 148/22. Vedtaket av 27. mai 2022 ble opprettholdt og saken ble sendt til Statsforvalteren i Trøndelag for endelig klagebehandling. Sakens dokumenter ble mottatt her 13. desember 2022.

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. Vi kan prøve alle sider av saken, og kan også ta hensyn til nye omstendigheter. Statsforvalteren skal vurdere de synspunktene klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av klageren. Vi skal prøve om vedtaket er innholdsmessig lovlig, om det er truffet av rette myndighet, og om det har blitt til på lovlig måte. I tillegg kan Statsforvalteren prøve førsteinstansens skjønnsutøvelse, om vedtaket bygger på riktig faktum og om det er i strid med ulovfestede regler for saksbehandlingen. I dette ligger prøving av om vedtaket innebærer såkalt myndighetsmisbruk, det vil si om vedtaket er motivert ut fra utenforliggende eller usaklige hensyn, om avgjørelsen bærer preg av vilkårlighet eller om den innebærer usaklig forskjellsbehandling.

Det skal legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Statsforvalteren kan stadfeste, oppheve eller fatte nytt vedtak i saken.

Klagefrist og rettslig klageinteresse

Klageren har rettslig klageinteresse i saken og er klageberettiget, jf. fvl. § 28. Klagen er levert i tide, jf. fvl. § 29. Vilkårene for å behandle klagen er oppfylt, jf. fvl. §§ 28 – 34.

Planstatus

Det følger av pbl. § 1-6 andre ledd at *«Iverksetting av tiltak som omfattes av denne lov, kan bare skje dersom de ikke er i strid med (...) reguleringsplan»*. Tilsvarende følger det av pbl. § 12-4 andre første og andre ledd at reguleringsplaner er rettslig bindende og at tiltak ikke må utføres *«i strid med planens arealformål og bestemmelser.»*

Omsøkt eiendom ligger innenfor områdeplan for Melhus sentrum, planID 2016001, vedtatt 24. september 2019. Den er avsatt til boligbebyggelse, B1, i områdeplanen.

Det fremgår av plankartet til områdeplanen for Melhus sentrum at omsøkt tiltak ligger helt eller delvis innenfor følgende hensynssoner:

- Faresone flom h_320



- Faresone for ras og skredfare h_310
- Infrastruktursone – Rekkefølgekrav infrastruktur h_430

En hensynssone består av kartfestet informasjon som angir hvilke hensyn og restriksjoner som gjør seg gjeldende innenfor sonen og som har betydning for bruken av det konkrete arealet, innenfor det arealformålet som er satt. Hvilke hensynssoner som kan inngå i områdeplanen er uttømmende opplistet i hovedkategoriene i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a til f, jf. pbl. § 12-6.

En kartfestet hensynssone gir i seg selv kun opplysninger om forhold som bør hensyntas når det skal treffes enkeltvedtak. Det følger av forarbeidene at formålet med å fastsette hensynssoner i planer er å *«vise viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. Hensynssonene vil også være et grunnlag for å vurdere nye planinnspill eller gi veiledning ved behandlingen av dispensasjonssøknader»*, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 217.

I tillegg til de opplistede hensynssonene som tiltaket er omfattet av, ligger det også delvis innenfor området for 10-årsflom og regnes derfor som en del av vassdraget. Området der omsøkt tiltak ligger er også kartlagt som et svært viktig friluftsområde.

Det omsøkte tiltaket strider mot arealformålet i områdeplanen for Melhus sentrum. Det er derfor betinget av at det med hjemmel i pbl. § 19-2 andre ledd gis dispensasjon fra formålet i planen.

Rettslig grunnlag for dispensasjon

Det rettslige utgangspunktet er at kommunen, etter en skjønnsvurdering, *«kan»* gi dispensasjon fra reguleringsplaner, jf. pbl. § 19-2 første ledd. Skjønnsvurderingen er underlagt klare begrensninger etter pbl. § 19-2 andre ledd.

Etter pbl. § 19-2 andre ledd første punktum kan ikke dispensasjonen gis dersom *«hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt.»* Videre må fordelene med dispensasjonen være *«klart større enn ulempene»*, jf. § 19-2 andre ledd andre punktum. Vilkårene er kumulative. Det innebærer at begge vilkårene må være oppfylt for at dispensasjonen skal kunne gis.

Ordlyden i pbl. § 19-2 andre ledd trekker på generelt grunnlag i retning av at terskelen for å gi dispensasjon skal være høy. Dette bekreftes i lovens forarbeider, jf. Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 242, der det fremgår:

«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.»

Når det gjelder vurderingen som skal foretas etter vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd, uttales følgende i forarbeidene:



«Andre ledd avgrensner kommunens adgang til å gi dispensasjon. [...] Det kreves at hensynene bak den bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må det foretas en interesseavveining, der fordelene ved tiltaket må vurderes opp mot ulempene. Dagens § 7 blir praktisert slik at det er tilstrekkelig med alminnelig interesseovervekt, men etter den nye bestemmelsen må det foreligge klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Ordvalget innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke.»

Hvorvidt vilkårene for dispensasjon i § 19-2 er oppfylt eller ikke, vil være et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Forvaltningslovens regler om at Statsforvalteren skal legge stor vekt på det kommunale selvstyret kommer derfor kun i betraktning ved den etterfølgende interesseavveiningen av om dispensasjon «kan» gis, jf. § pbl. § 19-2 første ledd.

Vurdering av saken

Dispensasjonsvurderingen

Det første spørsmålet er om hensynene bak arealformålet blir «vesentlig tilsidesatt» dersom det gis dispensasjon til fradeling av parsellen fra boligformål til næringsformål, jf. pbl. § 19-2 andre ledd første punktum.

Ordlyden «vesentlig tilsidesatt» må forstås slik at ikke enhver negativ innvirkning på de hensynene som skal ivaretas er tilstrekkelig til at det kan anses å foreligge en vesentlig tilsidesettelse. Den samlede vurderingen av de elementene som anses å representere en tilsidesettelse, eller ha en negativ innvirkning på de relevante hensynene, må anses å ha et kvalifisert preg, jf. Agder lagmannsretts dom i LA-2015-197645.

Det følger av forarbeidene til pbl. at ordlyden «vesentlig tilsidesatt» innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes om dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke, jf. Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 242.

Arealformålet boligbebyggelse omfatter områder hvor alle former for permanent helårs boligbebyggelse og bruk til bolig, samt tilhørende anlegg, er tillatt. Tilhørende anlegg er slikt som fellesarealer, uthus, garasje, hage, grøntarealer og møteplasser. Hensynet bak arealformålet, med de begrensninger det inneholder, er å sikre god bokvalitet. Områder avsettes til boligbebyggelse med tilhørende infrastruktur for å sikre uhindret rekreasjon, lek, idrett og opphold for allmennheten.

Den omsøkte eiendommen ligger i enden av en blindvei som går gjennom et boligområde. Trafikk til og fra denne eiendommen vil dermed passere mange boliger for å komme til omsøkt eiendom. Næringsaktivitet på eiendommen vil kunne skape mer trafikk på veien, hvilket igjen vil kunne føre til økt støy og støv, og det vil få betydning for trafiksikkerheten. En eiendom til næringsformål skaper ofte også mer aktivitet på selve eiendommen enn en eiendom med bolig. Det vil også kunne være snakk om aktivitet som ikke er ønskelig i et boligområde. Disse forholdene tilsier klart at en fradeling av omsøkt parsell til næringsformål ikke er i overenstemmelse med hensynet til god bokvalitet.

Gjennom å avsette områder til boligformål i arealplanen har kommunen tatt et valg om hvilke områder som skal benyttes til bolig for kommunens innbyggere. Det er gjennom en grundig planprosess tatt valg om å prioritere boligformål i enkelte områder og andre formål andre steder i kommunen. Dersom områder som er avsatt til boligformål i kommuneplans andrealdel gjennom



dispensasjon fradeles til næringsformål innebærer det at det blir et mindre område som er avsatt til boligformål i kommunen. Selv om arealet som er søkt fradelt i denne konkrete saken ikke er spesielt stort bør slik fradeling skje gjennom en planprosess, ikke gjennom dispensasjon. Gjennom en planprosess utføres det en mer grundig utredning av konsekvenser av et slikt tiltak enn hva som gjøres gjennom en dispensasjon. Som kommunen skriver i den forberedende klagebehandlingen vil den omsøkte fradelingen til næringsformål ha flere utfordringer enn at det er i strid med boligformålet. Kommunen skriver videre at en «*dispensasjon vil være avhengig av en flomvurdering, en geoteknisk vurdering og en vurdering av om tiltaket kan tillates innenfor 10-årsflom, som blir vurdert som en del av selve vassdraget.*» Dette har sammenheng med at det omsøkte arealet, som redegjort for under planstatus, er helt eller delvis omfattet av flere hensynssoner.

Statsforvalteren har på grunnlag av det overnevnte kommet til at hensynene bak arealdeformålet blir «*vesentlig tilsidesatt*» dersom det gis dispensasjon til fradeling av parsellen fra boligformål til næringsformål, jf. pbl. § 19-2 andre ledd første punktum.

Med bakgrunn i at Statsforvalteren har kommet til at det første dispensasjonsvilkåret ikke er oppfylt, er det ikke nødvendig at vi tar stilling til det andre dispensasjonsvilkåret, herunder om fordelene med dispensasjon til omsøkte fradeling er klart større enn ulempene. Vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er kumulative og dispensasjon kan uansett ikke gis når det første vilkåret ikke er oppfylt. Statsforvalteren kan imidlertid kort bemerke at vi heller ikke ser at det andre dispensasjonsvilkåret er oppfylt. Statsforvalteren ser ingen relevante areal- og ressursdisponeringsmessige fordeler med å gi dispensasjon til omsøkte fradeling til næringsformål. Samtidig foreligger det klare og tungtveiende ulemper med fradelingen.

Konklusjon

Statsforvalteren har kommet til at vilkårene for å gi dispensasjon fra arealformålet i områdeplanen for Melhus sentrum til fradeling til næringsformål ikke er oppfylt.

På bakgrunn av det ovennevnte og med hjemmel i forvaltningsloven § 34 fatter Statsforvalteren følgende

vedtak:

Melhus kommunes vedtak om å avslå søknad om dispensasjon fra områdeplan for Melhus sentrum til fradeling til næringsformål stadfestes.

Klagen har ikke ført fram.

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



Med hilsen

Elisabeth Holand Sjøli (e.f.)
Seniorrådgiver
Juridisk seksjon

Mari Hennum Syrrist
rådgiver
Juridisk seksjon

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Øystein Indergård

Lenamælen 59

7224

MELHUS