



Statsforvalteren i Rogaland

Vår dato:

08.12.2022

Vår ref:

2022/9832

Deres dato:

Deres ref:

2021/3495

KARMØY KOMMUNE
Postboks 167
4291 KOPERVIK

Kontakt saksbehandler

Ida Helle, 51568861
Aurora Skimmeland, 51568708

Klageavgjørelse i byggesak - gnr. 60 bnr. 19, Karmøy kommune - tiltakshaver: Ivar Kjell Jakobsen

TP Advokatfirma DA har på vegne av Ivar Kjell Jakobsen påklaget kommunens vedtak om avslag på søknad om fradeling av eiendom til boligformål. Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak.

Vi viser til kommunens oversendelse av 15.09.2022.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder søknad om tillatelse og dispensasjon fra kommuneplanen til fradeling av våningshus med tun, hage og landbruksgarasje.

Statsforvalteren i Rogaland har i brev av 09.12.2021 frarådd at dispensasjon blir gitt.

Karmøy kommune ved Sektor areal og byggesak, landbruksavdelingen fattet 21.03.2022 følgende vedtak administrativt:

«I medhold av § 12 i Jordloven, avslås fradeling av våningshus med tun, hage og landbruksgarasje fra gnr. 60 bnr. 19 - slik det fremgår av kartet, jfr. landbruksfaglig utredning og vurdering av saken.»

Karmøy kommune ved Sektor areal og byggesak fattet 02.05.2022 følgende vedtak administrativt:

«I medhold av § 26-1, jf. §§ 20-1 bokstav m) – samt 11-6 og 1-8 i plan- og bygningsloven, avslås dispensasjon fra LNF-formålet og delingsforbudet i strandsonens 100-meters belte, jf. utredning og vurdering av saken. Avslaget gjelder omsøkte boligparsell med landbruksgarasje på landbrukseiendom med gnr./bnr. 60/19.»

Vedtakene ble påklaget av advokat Christine B. Orre på vegne av Ivar Kjell Jakobsen i brev datert 25. 04.2022 etter jordloven og 03.06.2022 etter plan og bygningsloven.



Det anmodes i klagen om at de to påklagede vedtakene sees i sammenheng, da flere av de argumenter som er fremmet etter jordloven, også vil gjøre seg gjeldende etter plan- og bygningsloven og visa versa.

Klager anfører i det vesentlige at en tillatelse til fradeling ikke vesentlig tilsidesetter hensynene bak LNF-formålet eller det generelle bygge- og delingsforbudet i pbl § 1-8.

Klager viser til at det de seneste år er tilkjennegitt et lempeligere syn på å fradele tilleggs- og kårboliger i landbruksområder etter jordloven og viser til Landbruks- og matdepartementets skriv av 25.06.2010 og til departementets rundskriv M-1/13.

Det anføres at en fradeling av boligen, vil legge til rette for ny drift, da det bla. vil muliggjøre låneopptak og økt produksjon for fremtidig produsent, og minske risiko ved ev. fremtidige investeringer.

Det anføres at kommunen i sin begrunnelse overser eller unnlater å vurdere flere av søkers vektige argumenter, og at vedtaket synes avgjort med en generell begrunnelse. Klager reagerer videre på at saken er forberedt og ført i pennen av samme saksbehandler som skrev vedtaket etter jordloven, uten at de spørsmål knyttet til habilitet som er reist, i det hele tatt er kommentert.

I klagen stilles det spørsmål til årsaken til at kommunen, på eget initiativ, har innhentet uttalelse fra grunneiers sønn, før saken ble behandlet. Årsaken til forespørselen er at det etter klagers syn ikke pålegges grunneier varslingsplikt til en leietaker av egen eiendom, verken etter plan- og bygningsloven eller jordloven.

Det anføres at det i realiteten kun er snakk om å videreføre dagens situasjon. Det vises til at det ligger svært mange frittliggende boligparseller i umiddelbar nærhet til eiendommen. Det anføres i den forbindelse at det er vanskelig å skulle argumentere for at dette ene tiltaket skulle medføre en ulempe ut over det de øvrige parsellene gjør, eller at dette ene tiltaket skulle medføre en slik ekstraordinær ulempe for LNF-formålet at en fradeling vil undergrave plan eller regionale eller nasjonale interesser.

I klagen vises det til at planens åpning for spredt boligbebyggelse, eller omfanget av spredt boligbebyggelse i nærområdet verken er benevnt eller vurdert av saksbehandler. Det anføres at dette utgjør en feil i saksbehandlingen.

Det anføres at topografien og det naturlig vegetasjonsbelte med eldre eikeskog i grensen, gjør området særlig egnet til fradeling. Videre vises det til at det er langt mindre påregnelig med en slik konflikt som ellers kan tilsi at man må være forsiktig med å godkjenne fradeling av bolig i LNF-område.

Det anføres at dersom tiltakshaver får dele fra, som omsøkt, vil veien ledes utenom gårdsrommet, slik at det blir lettere for publikum og ta seg ned til sjøkanten, uten at det oppleves som å krenke private interesser. Etter klagers syn vil allmenhetens interesser innenfor 100-meters beltet bli bedre ivaretatt ved en omlegging av vei, enn ved at tiltaket består slik det er i dag.

Videre er det anført at vedtakene er mangelfullt begrunnet siden det mangler konkrete og individuelle vurderinger av forholdene på stedet. I den forbindelse anføres det at vedtaket er ugyldig jf. forvaltningsloven (fvl.) § 41.



Karmøy kommune ved Hovedutvalg teknisk og miljø behandlet klagen politisk 06.09.2022 og opprettholdt kommunens tidligere vedtak.

Statsforvalteren viser for øvrig til sakens dokumenter.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren legger til grunn at klager har klagerett og at klagefristen er overholdt, jf. forvaltningslovens (fvl.) kap. VI og plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9.

Ved behandling av klagen kan klageinstansen prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. fvl. § 34 andre ledd. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til kommunen for helt eller delvis ny behandling. Vi vil understreke at vurderingen av vilkårene for å gi dispensasjon er rettsanvendelsesskjønn som kan prøves fullt ut av Statsforvalteren.

Vurdering etter jordloven

I jordloven § 12, 1. ledd står det at deling av eiendom som er «nyttå eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk» må godkjennast av departementet (delegert til kommunen). Det kommer vidare fram av tredje ledd at ved vurdering av om samtykke til deling skal gis, så skal det legges vekt på om delingen «legg til rette for ein tenleg og variert bruksstruktur i landbruket. I vurderinga inngår mellom anna omsynet til vern av arealressursane, om delinga fører til ei driftsmessig god løysing, og om delinga kan føre til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området. Det kan leggest vekt på andre omsyn dersom dei fell inn under formålet i jordlova».

Dersom de landbruksmessige hensynene taler for å avslå søknaden, kan samtykke likevel bli gitt dersom delingen vil vareta hensynet til bosetning i området, jf. jordloven § 12, 4. ledd.

Utgangspunktet i jordloven er at arealressursene skal holdes samlet. Det skal opprettholdes et grunnlag for landbruk som er samfunnsgagnlig på sikt, og som kan legge til rette for driftsmessig gode løsninger. Vi viser til jordloven § 1, 3. ledd der det står at; «Ein samfunnsgagnleg bruk inneber at ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov.»

I den aktuelle saken er det søkt om fradeling av et areal på 3663 m² fra gnr./bnr. 60/19 som i kommuneplanen er avsatt til LNF-område, til boligformål. Omsøkt våningshus og landbruksgarasje utgjør en betydelig del av ressursgrunnlaget på omsøkte driftsenhet. Vi er enige med kommunen i at fradeling er i strid med det å verne om eiendommens totale ressursgrunnlag.

Kommunen viser i sin saksbehandling til «at en deling vil medføre at det oppstår et fritt omsatt boligeiendom i LNF-område. Dette kan føre til konflikter mellom bo- og landbruksinteresser. Da eiendommen ligger i landbruksareal er det landbruksinteressene som skal ivaretas.»

Statsforvalteren er enig med kommunen i at etablering av en slik fritt omsettelige boligeiendom som her omsøkt, kan på sikt føre til konflikter mellom bolighensyn og landbruket i området som f.eks. langsiktige driftsmessige ulemper, og konflikter knyttet til lukt, støy og annet. Selv om dette ikke nødvendigvis vil by på utfordringer for dagens eier- og bruksstruktur, legger formålet med jordloven opp til en langsiktig forvaltning av landbruksarealene. Vi viser til rundskriv M-2/2021 der det er presisert i pkt. 5.5.3.2 at også bygninger er å anse som «arealressurser» i landbrukssammenheng. Hensynet til «vern om arealressursene» gjelder alle ressursene som tilligger landbrukseiendommen



og må ta utgangspunkt i de langsiktige virkningene for eiendommen og inntekten fra den ved å dele fra areal eller bygninger. Det er presisert at det ikke har «nevneverdig vekt hva som er privatøkonomisk mest lønnsomt for eieren, og heller ikke kortsiktige gevinster i form av et kontantoppgjør for det fradelte arealet.»

Den omsøkte fradelingen ligger i direkte tilknytning til fulldyrket jord i vest, og i øst mot innmarksbeite. Dette gjør det påregnelig at slike konflikter mellom landbruk og andre bruksinteresser kan bli aktuelle på sikt. Påregnelige drifts- og miljømessige ulemper taler etter vår vurdering med styrke for at omsøkt deling ikke bør tillates i denne saken.

Det foreligger dermed ikke sterke nok samfunnsinteresser i denne saken til at deling bør tillates.

Eiendommen ligger videre i et område der bosettingshensynet ikke gjør seg gjeldende.

Etter en samlet vurdering av de relevante momentene i jordloven § 12 har vi etter dette kommet til at klagen ikke blir tatt til følge. Vi viser også til forvaltningsloven § 34, 2. ledd der det blant annet står at; «Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn.»

Vurdering av eiendomsstruktur etter jordloven § 12 slik som drifts- og miljømessige ulemper er knyttet til nasjonal politikk og er slik sett ikke bare en kommunal oppgave. Jordloven gir likevel kommunen som førsteinstans et visst handlingsrom i forhold til hvilke utfall den enkelte sak skal få.

Vurdering etter plan- og bygningsloven

Søknadsplikt og planstatus

Fradeling av eiendom krever tillatelse av kommunen etter pbl. § 20-2 jf. 20-1 bokstav m. Kommunen skal gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med plan- og bygningslovgivningen, jf. pbl. § 21-4 første ledd, og skal behandle søknad om rammetillatelse når søker ønsker det, jf. pbl. § 21-4 tredje ledd.

Eiendommen er i gjeldende kommuneplan, avsatt til LNF-område, dvs. landbruks- natur- og friluftsområde.

Nødvendige dispensasjoner

I områder avsatt til LNF-formål er det i utgangspunktet bare tillatt med tiltak som er nødvendig for drift av næringsmessig landbruk, samt gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag, jf. pbl. § 11-7 nr. 5 bokstav a. Hensynet til landbruket skal ha prioritet og være styrende for arealbruken her.

Fradeling av bolighus er ikke et nødvendig tiltak for næringsmessig landbruk eller gårdstilknyttet virksomhet for øvrig, og tiltaket er derfor i strid med LNF-formålet. Tillatelse til fradelingen er på denne bakgrunn betinget av dispensasjon fra arealformålet. Etter pbl. § 19-1 kan dispensasjon gis etter grunnlagt søknad.

Dispensasjonsvilkårene

Vilkårene for å kunne gi dispensasjon fremgår av pbl. § 19-2. Søknaden må vurderes opp mot de offentlige hensyn som skal ivaretas gjennom plan- og bygningsloven og den aktuelle planen, og spesielt hensynet til en forsvarlig og fornuftig areal- og ressursdisponering. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens



formålsbestemmelse eller nasjonale og regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Plan- og bygningsloven forutsetter en snever adgang til å gi dispensasjon fra arealplaner, jf. departementets uttalelse i tilknytning til «kan»-skjønnnet i pbl. § 19-2 første ledd i forarbeidene, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242:

«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.»

Statsforvalteren legger til grunn at departementets uttalelse ovenfor innebærer at det generelt skal vises tilbakeholdenhet med å dispensere fra arealplaner, også når de rettslige vilkårene i pbl. § 19-2 er til stede, jf. Sivilombudets uttalelse i SOM-2019-589.

Vurdering av dispensasjon fra LNF-formålet etter plan- og bygningsloven

Det første spørsmålet Statsforvalteren må ta stilling til, er om hensynene bak LNF-formålet blir vesentlig tilsidesatt av fradelingen det er søkt om.

Hensynene bak LNF-formålet er blant annet å verne om ferdsel- og friluftsliv og landbruksinteressene, samt å bevare det eksisterende landskapsbildet. Større sammenhengende jord- og skogbruksarealer er viktig for et bærekraftig landbruk. I LNF-områder der landbruksinteressene gjør seg gjeldende, vil derfor hensynet til å hindre en uheldig fragmentering og nedbygging av landbruksområder stå sentralt. Arealformålet skal også sikre gode bruksvilkår for dem som driver landbruk. Dette innebærer blant annet at det er viktig at det ikke gjennomføres tiltak som påfører landbruket driftsulempere.

Det er anført i klagen at topografien er særlig egnet til fradeling. Det vises blant annet til at det naturlige vegetasjonsbelte med eldre eikeskog i grensen, gjør at det er langt mindre påregnelig at det oppstår konflikt med langbruksdriften. Vi ønsker imidlertid å understreke at eiendommen vil ligge tett på et aktivt landbruksområde og er omringet av fulldyrket jord, innmarksbeite og produktiv skog. Når eiendommen ligger så tett på gårdsdriften, kan det oppstå konflikter knyttet til blant annet lukt, støv og støy fra landbruksmaskiner. Selv om det følger av klagen at fradelingen ikke reelt vil medføre endring av dagens situasjon, og at langbruksdriften vil videreføres, vil eierforholdene over tid kunne endre seg. I et langsiktig perspektiv er det derfor grunn til å tro at konflikt knyttet til disse forholdene vil ha en negativ innvirkning på langbruksdriften. Statsforvalteren vil også peke på at den omsøkte eiendommen er svært mye større enn en normal boligtomt, og over tre ganger så stor som de regionale retningslinjene anbefaler ved fradeling til boligformål i LNF-områder.

Det anføres at planens åpning for spredt boligbebyggelse, eller omfanget av spredt boligbebyggelse i nærområdet verken er benevnt eller vurdert av saksbehandler. I den forbindelse anføres det at



dette utgjør en feil i saksbehandlingen. Statsforvalteren kan ikke se at arealet som er ønsket fradelt er definert som spredt boligbebyggelse på en slik måte som pbl. § 11-11 nr. 2 fastsetter.

Som det går frem innledningsvis har Statsforvalteren i Rogaland i brev av 09.12.2021 frarådet at dispensasjon blir gitt.

Vi vurderer at boligen og landbruksgarasjen er en viktig ressurs for driftsenheten. Statsforvalteren vurderer det slik at en dispensasjon til fradeling i denne saken vil bidra til fragmentering av landbruksområdet som vil tilsidesette hensynet til å sikre en rasjonell utnyttelse av landbruksområdet.

Det anføres i klagen at det ligger svært mange frittliggende boligparseller i umiddelbar nærhet til eiendommen. I den forbindelse vises det videre til at det er vanskelig å skulle argumentere for at fradelingen skal medføre en slik ekstraordinær ulempe for LNF-formålet at dette vil undergrave plan eller regionale eller nasjonale interesser. LNF-formålet skal ivareta hensynet til et bærekraftig jordbruk. En fradeling slik tiltakshaver søker om, vil føre til en fritt omsettelig boligeiendom i et aktivt landbruksområde. Selv om gården ikke i dag har behov for våningshus, et annet bolighus og to fritidsboliger (utleieenheter) på landbrukseiendommen, kan dette endre seg ved en fremtidig driftsomlegging. I et langsiktig perspektiv vil dermed fradelingen kunne ha en negativ innvirkning på landbruksdriften.

Hensynene bak LNF-formålet er vesentlig tilsidesatt jf. pbl. § 19-2 andre ledd første setning. Statsforvalteren finner derfor ikke grunnlag for å vurdere om lovens formålsbestemmelse eller nasjonale og regionale interesser er vesentlig tilsidesatt.

Begge vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd må videre være oppfylt for at dispensasjon skal kunne bli innvilget. Selv om klager har vist til fordeler ved en fradeling går vi ikke inn i en fordel/ulempe vurdering etter pbl. § 19-2 andre ledd andre setning. Vi vil likevel bemerke at det ikke er anført noen fordeler som er relevante i et arealforvaltningsperspektiv. Vei kan legges om uten at fradeling skjer, og vi kan dermed ikke se at en dispensasjon er nødvendig for å oppnå dette.

Øvrige anførsler

I klagen stilles det spørsmål om årsaken til at kommunen, på eget initiativ, har innhentet uttalelse fra grunneiers sønn, før saken ble behandlet. Klager viser i den forbindelse til at det ikke pålegges grunneier varslingsplikt til en leietaker av egen eiendom, verken etter plan- og bygningsloven eller jordloven. Når det gjelder anførselen knyttet til involveringen av grunneiers sønn vises det til at kommunen kan kreve utvidet varsel etter pbl. § 21-3 andre ledd, og at det ikke er noe i veien for at det hentes inn merknader fra personer som kan bli berørt av et vedtak. Vi viser i denne forbindelse til at kommunen har plikt til å utrede en sak etter fvl. § 17.

Klager reagerer videre på at saken er forberedt og ført i pennen av samme saksbehandler som skrev vedtaket etter jordloven, uten at de spørsmål knyttet til habilitet som er reist, i det hele tatt er kommentert. Statsforvalteren kan ikke se at det er forhold i saken som tilsier at saksbehandleren i saken er inhabil. Statsforvalteren kan videre ikke se at vedtaket er mangelfullt begrunnet.

(Vedtak neste side.)



Vedtak:

Statsforvalteren stadfester kommunens vedtak av 21.03.2022 og 02.05.2022.

Klagene tas ikke til følge.

Vedtaket kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28.

Odd-Arild Holen
(e.f.)
juridisk seniorrådgiver

Ida Helle
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

TP ADVOKATFIRMA DA
Ivar Kjell Jakobsen

Vågsgata 42
Ilshaug 60

4306
4250

SANDNES
KOPERVIK