



NORSK BYGGSERVICE AS
Johan Sverdrups gate 3
3256 LARVIK

Saksbehandler, innvalgstelefon
Axel Nenseth, 33372335

Statsforvalterens vedtak i klagesak - byggesak - Larvik - 1090/2 - Lesten - fradeling

Statsforvalteren viser til kommunens klagesaksoversendelse mottatt her 22. september 2023.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak av 30. mai 2023.

Statsforvalterens vedtak i klagesaken er endelig og kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder søknad fremsatt til kommunen i mars 2023 om opprettelse av ny grunneiendom. Arealet som er søkt opprettet som egen eiendom tilhører eiendom med gårds- og bruksnummer (gbnr.) 1090/2. Arealet er ifølge matrikelopplysninger 10 548,1 kvadratmeter stort, og er en teig som i sakskomplekset også er omtalt som «Lesten». Søknaden er fremsatt av Norsk Byggservice AS på vegne av tiltakshaver OBOS Block Watne AS. Sammen med søknaden var det vedlagt søknad om dispensasjon fra kommuneplanbestemmelse om plankrav. Slik Statsforvalteren forstår søknaden ble den ikke nabovarslet.

Kommunen avslo søknaden i vedtak av 30. mai 2023. Av vedtaket følger i hovedsak:

«Vedtak avslag

Larvik kommune avslår søknad om dispensasjon mottatt 14.03.2023 fra plankravet i kommuneplanens arealdel. Vilåårene for å gi dispensasjon etter plan- og bygningsloven §19-2 er ikke tilstede. Larvik kommune avslår etter dette søknad om oppretting av grunneiendom fragbnr.1090/2.»

Vedtaket ble påklaget av Norsk Byggservice i klage av 30. juni 2023 på vegne av OBOS Block Watne.



Sammen med klagen var det vedlagt kvittering der det fremgikk at nabovarsler var sendt den 30. juni 2023. Det kom i etterkant inn merknader fra flere naboer og fra personen som står oppført som hjemmelshaver av eiendommen i grunnboken.

Kommunen, ved Planutvalget, tok i møte den 19. september 2023 enstemmig klagen ikke til følge. Saken ble deretter oversendt Statsforvalteren for endelig avgjørelse.

Statsforvalterens merknader

Vår myndighet som forvaltningsklageorgan

Klagesaken behandles etter delegert myndighet fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Ved behandlingen av en klage kan Statsforvalteren prøve alle sider av saken, og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 34 andre ledd. Vi skal vurdere de synspunkter klager kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av klageren. Statsforvalteren kan opprettholde kommunens vedtak, omgjøre vedtaket, eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til kommunen til helt eller delvis ny behandling, jf. fvl. § 34 fjerde ledd.

Sakens opplysning

Saken anses tilstrekkelig opplyst etter fvl. § 17, og Statsforvalteren finner derfor å kunne avgjøre den på grunnlag av de opplysningene som foreligger. Statsforvalteren finner det ikke nødvendig å foreta befarung, da de faktiske forhold er forsvarlig belyst med kart og bilder, inkludert flyfoto.

Klagerett og klagefrist

Klager har klagerett. Klagen er fremsatt den 30. juni 2023. Dette er i utgangspunktet 10 dager etter utløpet av klagefristen på tre uker, dersom klagefristen begynte å løpe da vedtaket ble sendt fra kommunen. Kommunen har påpekt fristoversittelsen, og har slik Statsforvalteren forstår gitt oppreisning for oversittet klagefrist etter fvl. § 31 første ledd bokstav a). Det fremgår av saksopplysningene at Norsk Byggservice AS ikke fikk tilsendt kopi av det påklagede vedtaket, selv om de hadde bistått tiltakshaver med fremleggelsen av søknaden inkludert utarbeidelse av selve dispensasjonssøknaden.

Statsforvalteren er enig med kommunens vurdering om at Norsk Byggservice, i lys av firmaets forutgående involvering i saken, burde fått kopi av vedtaket da det ble sendt til tiltakshaver. Statsforvalteren har fått opplysning fra Norsk Byggservice om at de ikke ble kjent med vedtaket før den 21. juni 2023 da en ansatt gjennomgikk kommunens postlister/innsynsløsning. Norsk Byggservice har vedlagt dokumentasjon fra intern korrespondanse som viser at kopi av vedtaket ble sendt internt i selskapet denne dato. Etter en konkret vurdering av alle saksopplysningene vurderer Statsforvalteren, riktignok under noe tvil, at det må legges til grunn at Norsk Byggservice ikke fikk kjennskap til vedtaket før den 21. juni 2023. Etter fvl. § 29 annet ledd løper klagefristen ved slike tilfeller fra tidspunktet vedkommende fikk kunnskap om vedtaket. Klagen er fremsatt innen tre uker regnet fra 21. juni 2023, og må derfor anses rettidig.

Plan- og bygningsmyndighetenes kontrollfunksjon

Plan- og bygningsloven (pbl.) er en ja-lov. Det vil si at det må foreligge hjemmel i plan eller regler i og i medhold av plan- og bygningsloven for å kunne avslå en søknad, jf. pbl. § 21-4 første ledd.

Plansituasjonen og vurdering av om tiltaket er i strid med gjeldende arealplaner

Det aktuelle arealet «Lesten» omfattes ikke av noen reguleringsplan. Arealet omfattes av kommuneplanens arealdel (KPA) for 2021-2033, vedtatt av kommunestyret i oktober 2021, med tilhørende bestemmelser revidert sist i juni 2022. Rettsvirkningene av kommuneplan fremgår av pbl. § 11-6. Av bestemmelsens annet ledd fremgår det at tiltak ikke må være i strid med planens



arealformål og bestemmelser. I plankartet til KPA for 2021-2033 er arealet avsatt med formålet «boligbebyggelse», som er et formål som ligger under arealformålskategorien «bebyggelse og anlegg» i pbl. § 11-7 annet ledd nummer 1).

Kommunen har i KPA-bestemmelsene fastsatt krav om reguleringsplan for flere nærmere angitte tiltak. KPA-bestemmelse § 2-2 punktnummer 1) med tredje strekpunkt lyder følgende:

- «1) I tillegg til plankravet i pbl 12-1 3. ledd vil kommunen kreve reguleringsplan i uregulerte områder innenfor formålet bebyggelse og anlegg før det kan gis tillatelse til følgende tiltak:
- (...)
 - opprettelse av ubebygd grunneiendom.»

For opprettelse av ny ubebygd grunneiendom som er uregulert og avsatt til bebyggelse og anlegg skal det derfor etter hovedregelen i KPA-bestemmelse § 2-2 punktnummer 1 utarbeides reguleringsplan.

Under KPA-bestemmelse § 2-2 punktnummer 4 er det på nærmere vilkår fastsatt unntak fra plankravet for enkelte nærmere angitte typer tiltak der eiendommen er avsatt til boligbebyggelse. KPA-bestemmelse § 2-2 punktnummer 4 med første strekpunkt lyder følgende:

- «4) Utenfor de prioriterte tettstedene er følgende tiltak unntatt fra plankravene i § 2-2 pkt. 1, forutsatt at kravene i gjeldende arealplan er oppfylt både for eksisterende og ny bebyggelse og eiendom, bl.a slik at kravet til uteoppholds- og lekeareal, sikkerhet mot naturfare, parkeringsforhold, trafiksikkerhet for myke trafikanter og trygg skolevei er ivaretatt (listen er ikke uttømmende):
 - Oppføring av én enebolig på, og oppretting av én, ubebygget tomt avsatt til boligbebyggelse, så lenge tomten er større enn 600 m². Det forutsettes at avgivereiendommen forblir på minst 600 m² etter fradeling. (...)»

Isolert sett vil en alminnelig ordlydstolkning av første strekpunkt med setningen «Oppføring av én enebolig på, og oppretting av én, ubebygget tomt avsatt til boligbebyggelse, så lenge tomten er større enn 600 m²» kunne tilsi at oppretting av en ubebygget eiendom på mer enn 600 kvadratmeter som er avsatt til boligbebyggelse og er utenfor de prioriterte tettstedene, unntas fra plankravet dersom det samtidig ikke skal oppføres mer enn én enebolig på eiendommen. En alminnelig ordlydstolkning av bestemmelsen kan også tilsi at den kun omfatter tilfeller der en søknad om opprettelse av ny grunneiendom er tilknyttet søknad om oppføring av én bolig på den nye grunneiendommen. Det kan derfor reises tvil om søknad om oppretting av ny grunneiendom avsatt til boligformål uten samtidig søknad om oppføring mer enn én bolig faller inn under unntaket fra plankravet. Kommunen har imidlertid vurdert at § 2-2 punktnummer 4 med første strekpunkt må tolkes i samsvar med de øvrige bestemmelsene i § 2-2 om plankrav og unntak fra plankravet, og at hensikten med bestemmelsen er at oppretting av én ubebygd eiendom der det er tiltenkt oppføring av mer enn én bolig, ikke skal unntas fra plankravet.

Statsforvalteren slutter seg til kommunens tolkning. Statsforvalteren er enig med kommunen om at ettersom det i denne saken fremgår at den tiltenkte bruken av Lesten er oppføring av mer enn én boligenhet, så omfattes søknaden ikke av bestemmelsen om unntak fra plankrav i § 2-2 punktnummer 4 første strekpunkt. Det anses derfor å foreligge plankrav etter hovedbestemmelsen i KPA-bestemmelse § 2-2 punktnummer 1 tredje strekpunkt. Søknaden er dermed avhengig av dispensasjon fra plankravet.



Kommunens henvisning til pbl § 12-1 tredje ledd

Statsforvalteren ser at kommunen har vurdert at det for den omsøkte opprettelsen av ny grunneiendom også foreligger krav om reguleringsplan etter pbl. § 12-1 tredje ledd.

Etter pbl. § 12-1 tredje ledd må det utarbeides reguleringsplan for tiltak som «kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Statsforvalteren finner imidlertid ikke holdepunkt for at den omsøkte opprettelsen av ny grunneiendom kan anses å få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Statsforvalteren kan derfor ikke se at den omsøkte opprettelsen av grunneiendom utløser reguleringsplankrav etter pbl. § 12-1.

For øvrig bemerker Statsforvalteren at reguleringsplankravet i pbl. § 12-1 tredje ledd er en saksbehandlingsregel som det **ikke** kan dispenseres fra. Dette er i motsetning til plankravet i KPA-bestemmelse § 2-2 som er en materiell kommuneplanbestemmelse med hjemmel i pbl. § 11-9 nummer 1 og som det kan søkes dispensasjon fra. Statsforvalteren kan imidlertid ikke se at denne feilen i kommunens begrunnelse har fått noen avgjørende betydning for resultatet i det påklagede vedtaket, ettersom det som vist ovenfor er plankrav i KPA-bestemmelse § 2-2 punktnummer 1 og kommunen faktisk har gjort en materiell behandling av søknaden om dispensasjon.

Klageanførslene kan oppsummeres som:

- Dispensasjonssøknaden er dels begrunnet med at det allerede er en planprosess i gang, og at det er for å ha et ryddig eiendomsforhold i planprosessen at det er ønske om å fradele den aktuelle teigen fra resten av eiendommen med gbnr. 1090/2. «Lesten» er vedtatt som boligareal i kommuneplanens arealdel, og hører derfor heller ikke like naturlig inn under hovedeiendommen med gbnr. 1090/2.
- Store deler av begrunnelsen for avslaget baserer seg på et scenario der den igangsatte planprosessen ikke fører frem til reguleringsplan. Det presiseres at både Norsk Byggservice og OBOS Block Watne er klart innstilt på å fullføre planprosessen.

Statsforvalterens vurderinger av klagen

Klagesaken gjelder spørsmålet om kommunens avslag på søknad om dispensasjon er i samsvar med lov.

Klagesakens avgrensning

Kommunen har opplyst at det i vedtaket og kommunens behandling av klagen kun er tatt stilling til søknaden om dispensasjon. Kommunen har påpekt at utover dispensasjon er det for den omsøkte opprettelsen av ny grunneiendom også nødvendig med ytterligere dokumentasjon/avklaringer herunder med hensyn til risiko for kvikkleire/skred (pbl. § 28-1) og om nødvendige eierrådigheter over eiendommen (pbl. 21-2 sjette ledd jamfør matrikkelloven § 9). Statsforvalteren vil i dette klagevedtaket derfor kun ta stilling til spørsmålet om dispensasjon.

Dispensasjonsreglene i plan- og bygningsloven

Etter plan- og bygningsloven § 19-2 kan det gis dispensasjon dersom to rettslige vilkår er oppfylt. For det første må hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse, eller nasjonale eller regionale interesser, ikke bli vesentlig tilsidesatt. For det andre må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene. Begge vilkår må være oppfylt for at dispensasjon skal kunne gis. Dersom begge nevnte vilkår er oppfylt, faller det inn under kommunens forvaltningskjønn, jamfør vilkåret «kan» i pbl. § 19-2 første ledd første setning «Kommunen **kan** gi (...) dispensasjon», å bestemme om det skal gis dispensasjon eller ikke. Dette innebærer at selv om begge de to rettslige vilkårene for dispensasjon er oppfylt, oppstår det likevel ingen automatisk rett til å få dispensasjon.



Hva gjelder vurderingstemaet til de to rettslige vilkårene for dispensasjon, vises det til lovens forarbeider i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 242:

«Vilkåret «særlige grunner» i gjeldende § 7 er erstattet med en mer detaljert angivelse som klargjør og strammer inne dispensasjonsadgangen. 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 gjør seg gjeldende med styrke» (Statsforvalterens understrekning).

Fra samme lovforarbeider siteres også følgende som særskilt gjelder ved dispensasjon fra planer:

«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 av planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner [...]»

Vedrørende dispensasjon fra plankrav har Sivilombudet i uttalelse SOM-2019-4292 uttalt:

«Formålet med et generelt plankrav er gjennom en planprosess å fastsette mer i detalj hvordan arealet innenfor planområdet skal benyttes. Hensynene bak et generelt plankrav gjør seg tydelig gjeldende når bruken av større arealer skal avklares og det er åpent hva arealet skal brukes til. I slike tilfeller vil allmennheten, offentlige instanser, naboer og andre berørte ha et særlig behov for å kunne uttale seg. Gjennom en planprosess vil man kunne sikre en demokratisk og helhetlig utvikling av arealutnyttelsen i et område, og viktige forhold som bomiljø, trafikk, teknisk infrastruktur etc. vil kunne sees i sammenheng med videre utvikling. Hensynene bak et generelt plankrav vil også kunne gjøre seg tydelig gjeldende for mindre tiltak, der tiltaket har eller vil kunne få større virkninger for et område. Dess større virkning et tiltak vil ha på omgivelsene, dess mer vektige blir hensynene som taler for en planprosess, og dermed også hensynene som taler imot dispensasjon.

Ved vurderingen av om hensynene bak et plankrav vil bli vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon er det naturlig å ta utgangspunkt i hva en reguleringsplan for området vil kunne avklare. Det må deretter sees hen til om disse forholdene allerede er avklart på annen måte, f.eks. gjennom kommuneplanbestemmelser, etablert infrastruktur, eller at området har en etablert bebyggelsesstruktur. Dersom viktige forhold ikke er avklart, tiltakets virkning for omgivelsene er av en viss grad og størrelse, eller tiltaket er særlig omstridt, vil det være vanskelig å konkludere med at hensynene bak plankravet ikke blir vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon, jf. § 19-2 andre ledd første punktum.

(...)

En reguleringsplan vil kunne avklare om planområdet skal utvikles og utnyttes på en annen måte enn tidligere, herunder om det skal åpnes opp for fradeling og fortetting. En reguleringsplan vil også kunne avklare med bindende virkning mer i detalj hvordan et eventuelt ønske om fortetting skal gjennomføres, herunder i hvilken grad og på hvilken måte det skal fortettes. Gjennom en åpen og demokratisk prosess vil allmennheten, offentlige instanser, naboer og andre berørte få anledning til å uttrykke sitt syn på utviklingen av området. Herunder kan det tas til orde for utarbeidelse av en helhetlig plan, som kan sikre en gjennomtenkt og enhetlig arealutvikling av området fremover i tid. En reguleringsplan vil følgelig kunne avklare flere forhold av betydning.»



Kommunens begrunnelse

I det påklagede vedtaket av 30. mai 2023 har kommunen begrunnet avslaget på dispensasjon med at begge to rettslige vilkårene for dispensasjon er vurdert å ikke være oppfylt.

Vedrørende det første dispensasjonsvilkåret har kommunen i vedtaket redegjort for hensyn bak reguleringsplaner og krav om reguleringsplaner, og dels om hensyn i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse. Kommunen konkluderer med at både hensyn bak plankravet og i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt.

Vedrørende det andre dispensasjonsvilkåret siteres det følgende fra kommunens begrunnelse:

«Andre dispensasjonsvilkår:

For at en dispensasjon skal kunne gis må fordelene med dispensasjonen klart overstige ulempene. I utgangspunktet er det allmennyttige, areal- og ressursdisponeringshensyn som er relevante fordeler i en dispensasjonsvurdering. Hvilke hensyn som er relevante i vurderingen, må sees i sammenheng med hvilke hensyn plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og arealplaner er ment å ivareta. Det er under enhver omstendighet ikke tilstrekkelig for å innvilge en dispensasjonssøknad at ulempene ved dispensasjonen eventuelt skulle være beskjedne. Vurderingen må vise at det foreligger relevante, klare og positive fordeler som er «klart større» enn ulempene dispensasjonen medfører. Personlig/subjektive fordeler kan vektlegges i den grad de er sammenfallende med hensyn etter pbl.

Fordelene med å innvilge en dispensasjon er at man kan få en raskere saksbehandling i forhold til en planprosess. Ulempen med dispensasjonen er at man fraviker krav om reguleringsplan som skal ivareta en helhetlig utvikling av området, slik som beskrevet ovenfor. Videre mener byggesak er at det alltid vil være en risiko for at det vil kunne skje endringer i et planarbeid og at det er uheldig å tillate en fradeling før planprosessen er ferdig. Utenom rent personlige og privatrettslige fordeler, hvilket ikke kan tillegges vekt, kan ikke byggesak se at fordelene overstiger ulempene i denne saken.»

Statsforvalterens vurdering av dispensasjonsvilkårene

Innledningsvis bemerker Statsforvalteren at vi vurderer at kommunens forståelse av dispensasjonsvilkårene fremstår korrekt og forsvarlig.

Vedrørende vilkåret om at fordelene ved dispensasjon klart må være større enn ulempene, slutter Statsforvalteren seg i det vesentligste til kommunens vurdering og avveining av ulemper og fordeler ved dispensasjon i saken. Kommunens konklusjon om at fordelene ved dispensasjon ikke klart overstiger ulempene fremstår forsvarlig, og Statsforvalteren finner ikke holdepunkt for å overprøve konklusjonen. Statsforvalteren har merket seg at i det dispensasjonssøknaden er anført at det er en fordel ved dispensasjon at man ved en formalisering av «Lesten» som en egen eiendom vil kunne gå videre med reguleringsplanarbeidet, og at slutføring og avklaring av planprosessen er en fordel for allmennheten. Statsforvalteren kan imidlertid ikke se at omstendigheten at reguleringsplaner generelt kan være fordelaktig for allmennheten kan anses som noen fordel som kan tillegges særlig vekt i spørsmålet om dispensasjon fra krav om reguleringsplan. Øvrige fordeler som er anført i dispensasjonssøknaden fremstår i hovedsak å være av mer teknisk økonomisk karakter, herunder om pant på eiendom med gbnr. 1090/13, som i liten grad kan tillegges vekt under avveiningen av fordeler og ulemper ved dispensasjon.

Statsforvalteren har med dette kommet til at minst ett av vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt. Dette er en selvstendig avslagsgrunn for søknad om dispensasjon. Statsforvalteren finner det derfor ikke nødvendig for resultatet i dette klagevedtaket å gå nærmere inn på hvorvidt vilkåret om hvorvidt hensyn bak plankrav eller i lovens formålsbestemmelse, eller nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt ved dispensasjon.



Statsforvalteren slutter seg med dette til kommunens konklusjon om at vilkårene for dispensasjon fra plankravbestemmelsen i kommuneplanens arealdel ikke er oppfylt.

Konklusjon

Under henvisning til vurderingene over opprettholder Statsforvalteren kommunens vedtak av 30. mai 2023. Det vil si at klager ikke har medhold i klagen.

Med hilsen

Lars Gustavsen (e.f.)
fungerende direktør i Justis- og
vergemålsavdelingen

Axel Nenseth
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

OBOS BLOCK WATNE ENTREPRENØR AS
HOVEDKONTOR
LARVIK KOMMUNE
Steinar Spetalen
Jørn Spetalen

Hammersborg torg 0179 OSLO
3
Postboks 2020 3255 LARVIK
Klepakerveien 176 3280 Tjodalyng
Kjerringvikveien 130 3280 TJODALYNG