



Dato: 22.04.2022 Arkivkode: GBR-44/209, N-504 Bilag nr: Arkivsak ID: 22/2438 J.post ID: 22/67982
Saksbehandler: Bente Huser Hostad
Saksansvarlig: Jannike Hovland

Behandlingsutvalg	Møtedato	Politisk saksnr.
Planutvalget	05.05.2022	085/22

Halden terrasse 6 - behandling av klage på reguleringsjefens vedtak av 7.1.2022 - avslått deling

Planutvalget-05.05.2022- 085/22

Vedtak:

Planutvalget slutter seg til kommunedirektørens begrunnelse, og omgjør ikke vedtaket av 7.1.2022. Omsøkt deling utløser krav om reguleringsplan. Det gis ikke dispensasjon fra plankravet da vilkårene for å gi dispensasjon ikke er oppfylt.

Saken sendes Statsforvalteren som avgjørende organ.

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

Planutvalget slutter seg til kommunedirektørens begrunnelse, og omgjør ikke vedtaket av 7.1.2022. Omsøkt deling utløser krav om reguleringsplan. Det gis ikke dispensasjon fra plankravet da vilkårene for å gi dispensasjon ikke er oppfylt.

Saken sendes Statsforvalteren som avgjørende organ.

SAKEN I KORTE TREKK

Det er søkt om å dele en eiendom i tre parseller, slik at det opprettes to ubebygde tomter for eneboliger og én tomt med eksisterende enebolig. Alle tomtene har areal over 800 m².

Reguleringsjefen avslo søknad om deling i vedtak av 7.1.2022. Det er krav om å utarbeide

reguleringsplan når fradelingen ikke kommer under unntak fra plankrav i kommuneplanen. Av hensyn til arealstrategien, naturforhold, topografi, åpenhet i eksisterende villaområde, vurderte reguleringsjefen at hensynene bak plankravet blir satt vesentlig tilside dersom det gis dispensasjon fra plankravet.

Vedtaket ble påklaget i brev datert 28.1.2022 fra Advokatfirmaet Bjørge-Skaaraas & Co på vegne av tiltakshaver Bernt Ivar Sletvold. Det anføres bl.a. at kommunen ikke har hjemmel til å avslå søknaden om å fradele to parseller, da det ikke er plankrav for fradelingen. Subsidiært anføres det at vilkårene for å gi dispensasjon fra plankravet er oppfylt. Det er ikke behov for en reguleringsplan, da en plan ikke vil gi større avklaringer i forhold til dagens situasjon. Det ligger til rette for flere tomter for eneboliger i området som i hovedsak består av eneboliger og det er en fordel å slippe en omfattende og fordyrende reguleringsprosess.

Kommunedirektøren finner at vedtaket bygger på korrekt rettsanvendelse og en forsvarlig skjønnsmessig vurdering. Det fremkommer ikke opplysninger eller anførsler i saken som tilsier at bygningssjefens vedtak må oppheves eller endres. jf. forvaltningsloven § 33.

Vedlegg:

Klage over vedtak	5745677
Avslått søknad om deling og dispensasjon - Halden terrasse 6	5682966
Søknad om dispensasjon	5612574
Nabomerknader fra Irmelin og Georg Muri	5612577
Tilsvare nabomerknader	5612578
Deleplan	5612579

DEL 2 – MER OM SAKEN

Søknaden

Søknaden gjelder å dele eksisterende eiendom i tre parseller, slik at det opprettes to ubebygde tomter og én tomt med eksisterende enebolig, alle med areal over 800 m².



Utsnitt deleplan

Plangrunnlag

Eiendommen inngår i kommuneplan 2017-2035 som nåværende boligområde. Området er uregulert og det er derfor bestemmelsene i kommuneplanens arealdel som gjelder. I henhold til bestemmelse § 3.1. er det plankrav for omsøkt fradeling. Fradelingen med to nye tomter kommer ikke under unntak fra plankrav i § 3.3.

Sakens gang

Søknad om deling ble registrert mottatt i kommunen 12.10.2021.

Vei og trafikk har ingen merknader, da Halden Terrasse er en uregulert kommunal vei.

Vann og avløp uttaler bl.a. at det ligger kommunal infrastruktur på eiendommen som har restriksjonsbelte. Offentlige vann- og avløpsledninger har et restriksjonsbelte på 4 meter til hver side målt fra ytterkant ledning, jf. Teknisk forskrift-17 §§15-7, 15-8. Tiltak må ikke oppføres i ledningsanleggets restriksjonsbelte, og det må ikke foretas terrengendringer som kan føre til endret overdekning av ledningsanlegget.

Det er mottatt nabomerknad fra Halden Terrasse 8 - Irmelin og Georg Muri:

Muri har forståelse for Slettevolds ønske om å etablere 2 nye boligtomter på eiendommen, men peker på at adkomstveien slik den er vist på situasjonsplanen vil medføre betydelige inngrep i eksisterende terreng med konsekvenser også for deres eiendom, både for eksisterende kastanjetre og bruken av klagers eiendommen. De etterlyser snitt og annen forklaring som beskriver tenkt løsning for adkomstvei og parkering. Muri mener derfor at de mottatte dokumentene er mangelfulle. På denne bakgrunn motsetter Muri seg tiltaket om fradeling av omsøkte parseller.

Kommentar fra søker:

Søker vises til at illustrert adkomstvei er plassert 1 m fra nabogrense. Intern adkomstvei som ikke

krever vesentlige terrengendringer, kan plasseres inntil 1,0 m fra nabogrense uten søknad eller tillatelse. Søker kan ikke se at vei som vist på delplan vil kunne medføre betydelige negative konsekvenser for naboeiendommen. Skulle det oppstå tvil om hvorvidt naboens kastanjetre vil tåle eventuelle skjæringer/fyllinger, vil tiltakshaver ta inn en arborist og få en uttalelse.

Det er riktig at en del av siktsonen går over naboeiendommen, men søker kan ikke se at dette vil begrense naboens bruk av sin tomt da det er 15 meters byggegrense fra midt vei som gjelder.

Reguleringsjefens vedtak

I vedtak av 7.1.2022 fant reguleringsjefen at søknaden om fradeling ikke kommer under unntakene fra plankrav i kommuneplanen, og derfor utløser plankrav. Det ble ikke gitt dispensasjon fra plankravet. Det vises til reguleringsjefens vurdering:

«Det skal ikke være kurant å fravike gjeldende planer som omhandler konkrete forhold som har blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og som er vedtatt av kommunens folkevalgte. Dispensasjoner skal heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Etter plan- og bygningsloven §19-2 skal ikke dispensasjon gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Det søkes om dispensasjon fra plankravet i kommuneplanens bestemmelser § 3 for å kunne dele eksisterende eiendom i tre parseller. Det første vilkåret som må være oppfylt er at hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra ikke må bli vesentlig tilsidesatt.

Hovedhensynet bak plankravet er at eiendommen skal vurderes i en større sammenheng og at enkelt tiltak ikke skal vanskeliggjøre en eventuell fremtidig regulering. Reguleringsplaner blir til gjennom en prosess der politiske organer spiller en sentral rolle, men der også statlige organer, berørte organisasjoner, enkeltpersoner og grupper deltar. Plankravet sikrer dermed offentlighet og medvirkning i arealdisponeringen.

Plankravet må også ses i sammenheng med Bærum kommunes arealstrategi. Arealstrategien har kommet til uttrykk i kommuneplanens hensiktsbestemmelse. Det følger av pkt. 1 i kommuneplanens hensiktsbestemmelse at kommunen skal styre boligbyggingen mot fortetting i utvalgte områder og begrense fortetting i resten av kommunen, og av pkt. 5 at boligbyggingen utenfor fortettingsområdene i kommunen skal begrenses. Videre skal det føres en restriktiv utbyggingspolitikk i områder med småhus og rekkehus. Plankravet skal derfor også hindre uønsket utvikling og fortetting.

Det er under § 3.3 listet opp en rekke unntak fra plankravet, blant annet fradeling av én tomt for enebolig på minimum 800 m². For fradeling av flere tomter er det et plankrav. Man har i arbeidet med kommuneplanen vurdert at deling utover én tomt, samt oppføring av flere enn én enebolig kreves det en grundigere vurdering og derfor ikke satt dette som noe unntak fra plankrav. Dette henger også sammen med at man ønsker en større romlighet i eksisterende villaområder. Samtidig bør eiendommens vegetasjon og topografi vurderes grundig.

Det er søkt om dispensasjon fra byggegrense til vei for å kunne plassere bebyggelsen nærmere en 15 meter fra midt kommunal vei. Plassering av bebyggelse fastsettes ikke i en delesak og må vurderes i en eventuell byggesak. Det er derfor ikke tatt stilling til omsøkt dispensasjon vedrørende byggegrense til vei.

På bakgrunn av denne vurderingen mener reguleringsjefen at hensynet bak plankravet blir vesentlig tilsidesatt. Siden begge vilkårene må være til stede for at dispensasjon skal kunne gis, vurderes ikke vilkåret om fordeler og ulemper. Søknad om dispensasjon og deling avslås

derfor.»

Klagen

Vedtaket ble påklaget i brev datert 28.1.2022 fra Advokatfirmaet Bjørge-Skaaraas & Co på vegne av tiltakshaver Bernt Ivar Sletvold. Det anføres at kommunen ikke har hjemmel til å avslå søknaden om å fradele to parseller, da det ikke er plankrav for fradelingen. Sett hen til ordlyden i bestemmelse § 3.3 bokstav a) første strekpunkt: «opprettelse av eiendom for 1 enebolig» med minste tomtestørrelse på 800 m², anføres det at ordlyden i bestemmelsen angir type bolig og antall som er unntatt plankrav ved deling, i tillegg til tomtestørrelse. Ordlyden angir ikke at det kun er anledning til «fradeling av én tomt for enebolig på minimum 800 m²» slik som kommunen skriver i vedtaket. Det er ikke støtte i bestemmelsen om at det kun er tillatt med én deling.

Subsidiært anføres det at vilkårene for dispensasjon uansett er oppfylt. Hensynene bak plankravet i kommuneplanen blir ikke vesentlig tilsidesatt, slik kommunen har lagt til grunn i vedtaket. En må se hen til hva reguleringsplanen for området vil kunne avklare, slik Sivilombudet har lagt til grunn i sak 2019/4292. Arealformålet i kommuneplanen er boligformål, og tomten ligger inne i et boligfelt og er omkranset av andre boliger – i hovedsak eneboliger. Omsøkte deling omfatter også tomt til enebolig. Tomtestørrelsen er godt over minimumskravet for fradeling uten plan. Det er med andre ord gitt hva «resultatet» av en reguleringsplan ville blitt.

Kommunen har i vedtaket ikke funnet grunn til å vurdere om fordelene er klart større enn ulempene. Det anføres at også dette vilkåret oppfylt. Interesseavveiningen skal knyttes til om det bør gjennomføres i en reguleringsprosess eller ikke, før fradeling av to tomter i et eksisterende boligstrøk kan skje. Det vises til Sivilombudets sak 2019/4292. Klager anfører at det i denne saken vil gi liten merverdi i å gjennomføre en reguleringsplansak. Arealutnyttelsen er gitt og vil bli tilstrekkelig vurdert i delings- og dispensasjonssaken. Nær sagt samtlige omkringliggende tomter er fortettet. Delingen vil ikke ha noen merkbare konsekvenser for bomiljøet eller utløse behov for teknisk- eller sosial infrastruktur. Området synes å være fullt ut fortettet. Det er også bestemmelser i kommuneplanen som vil styre fremtidig utbygging. Det er dermed ikke behov for et ytterligere juridisk styringsdokument.

Det anføres at fordelene ved en dispensasjon i denne saken, er betydelige. Både med hensyn til at kommunen unngår å behandle en resurskrevende plansak, uten at det er nødvendig eller behov for det, og det er også så klart en økonomisk og tidsmessig fordel å unngå en reguleringsplansak. Konklusjonen er at det foreligger en klar fordelsovervekt for å gi dispensasjon.

KOMMUNEDIREKTØRENS MERKNADER

Søknaden gjelder å dele eksisterende eiendom i tre parseller, slik at det opprettes to ubebygde tomter og en tomt med eksisterende enebolig. For bebyggelse vist på tomt mot veien (Halden Terrasse) er det søkt om dispensasjon fra byggegrense mot vei. Denne dispensasjonen er ikke behandlet da bebyggelsens plassering ikke behandles i delesaken.

Plankrav

Hovedspørsmålet er om omsøkt deling, med fradeling av to nye parseller for eneboliger med tomter som er større enn 800 m², utløser krav til reguleringsplan. Kommuneplanens arealdel (vedtatt 4.4.2018) bestemmer i § 3.1 at det er krav om reguleringsplan for søknadspliktige tiltak i uregulerte områder som er avsatt til byggeområder.

Unntak fra plankravet listes opp i bestemmelse § 3.3:

«I byggeområder gjelder følgende unntak fra kravet om reguleringsplan forutsatt at

bestemmelsene om uteareal, utnyttelse m.v. i KPA § 14 og 27 (småhusbebyggelse) overholdes og at tiltaket er i tråd med kommuneplanens bestemmelser under Arkitektur, kulturminner og landskap (jf §§ 7, 8, 9 og 10):

a. For eksisterende boligbebyggelse:

- oppføring av 1 enebolig og opprettelse av eiendom for 1 enebolig med tomtestørrelse minimum 800m², der eiendommen ikke omfattes av uregulert vei og ikke er brattere enn gjennomsnittlig stigningsforhold på 1:3»

Fra klagers side anføres det at bestemmelsens ordlyd «*opprettelse av eiendom for 1 enebolig*», ikke begrenser hvor mange «eneboligtomter» over 800 m² som kan fradeles en eiendom, når også øvrige krav til utnyttelsesgrad og uteoppholdsareal er oppfylt.

Kommunedirektøren er ikke enig i denne fortolkningen. Kommunedirektøren mener det kommer klart frem av ordlyden i kommuneplanens bestemmelse, at unntak fra plankravet gjelder «*oppføring av 1 enebolig og opprettelse av eiendom for 1 enebolig*». Bestemmelsen åpner opp for 2 tiltak som gjelder henholdsvis oppføring av en enebolig og fradeling av en tomt, som enten kan omsøkes hver for seg eller som kan foretas samtidig.

Sett hen til at vi er på legalitetsprinsippets område, vurderer kommunen at ordlyden «*eiendom for 1 enebolig*» er tilstrekkelig klar for å avgrense bestemmelsens rekkevidde til å gjelde fradeling av én tomt til én enebolig. Bestemmelsen åpner ikke opp for et ubegrenset antall fradelinger for eneboligtomter større enn 800 m², slik følgen av klagers anførsel vil være. En slik fortolkning vil i så fall undergrave plankravet, slik at feltutbygginger faktisk kan gjennomføres ved fradelinger av eneboligtomter større enn 800 m².

Unntak fra plankravet for å fradele én tomt, kom inn i forrige kommuneplanrullering i 2018. Fra før var det kun unntak for å oppføre én enebolig. Kommunen så ikke behov for en reguleringsplan dersom eiendommen der man oppførte eneboligen, også ble fradelt. Flere tiltakshavere ønsket også å fradele tomt til ny enebolig. I planbeskrivelsen som lå til grunn for endringen, står det:

«Unntaket foreslås nå utvidet til å også omfatte fradeling av tomt til 1 enebolig.»

Det ble samtidig redegjort for at plankravet etter siste revidering (i 2015) *ble «innskjerpet til kun å omfatte 1 enebolig»*. Det kommer klart frem av planbeskrivelsen at unntaket utvides fra å gjelde «kun» oppføring av 1 enebolig, til også å omfatte fradeling av tomt på minst 800 m² til 1 enebolig, slik ordlyden i kommuneplanen også lyder.

Kommunens fortolkning om at det kun er unntak fra plankravet for fradeling av én tomt til enebolig, er fulgt opp gjennom kommunens praktisering av bestemmelsen.

Etter gjennomgang av klagen mener kommunedirektøren at unntak fra plankravet uansett ikke kommer til anvendelse i denne saken, fordi eiendommen omfattes av uregulert vei. For å komme under unntak fra plankrav er det en forutsetning at eiendommen ikke omfattes av uregulert vei. Denne forutsetningen er ikke oppfylt i denne saken hvor eiendomsgrensen går ut i uregulert vei.

Dispensasjon fra plankrav

Av vurderingen ovenfor, er det krav om å utarbeide reguleringsplan for omsøkt fradeling i henhold til bestemmelse § 3.1 i kommuneplanens arealdel. Vi viser til at fradelingen ikke kommer under unntak fra plankrav i bestemmelse § 3.3 i kommuneplanens arealdel.

Adgangen til å dispensere fra kommuneplanens arealdel er hjemlet i plan- og bygningsloven kapittel 19. Lovens § 19-2 lyder:

«Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene.»

Av forarbeidene til loven fremgår bl.a. under merknadene til § 19-2:

«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.»

Lovens vilkår om at hensynene ikke må bli vesentlig tilsidesatt og at det må foreligge en klar overvekt av fordeler er kumulative, som vil si at begge vilkårene må være oppfylt. Når vilkårene er oppfylt, er det opp til kommunens frie skjønnsmessige vurdering («kan»-skjønn) å bestemme om vi vil gi dispensasjon.

Som reguleringsjefen viser til i vedtaket, er hovedhensynet bak plankravet at eiendommen skal vurderes i en større sammenheng der en bl.a. vil se hen til kommunens arealstrategi for om det skal fortettes her, samtidig som en reguleringsplan videre skal avklare type bebyggelse, utnyttelse, parkering, plassering, forholdet til offentlig vei og infrastruktur, for å nevne noe. Planforslag blir underlagt en åpen prosess som sikrer offentlighet og medvirkning i arealdisponeringen.

I klagen anføres det at hensynene bak plankravet i kommuneplanen ikke blir vesentlig tilsidesatt, En må se hen til hva reguleringsplanen for området vil kunne avklare, slik Sivilombudet har lagt til grunn i sak 2019/4292. Arealformålet i kommuneplanen er boligformål, tomten ligger inne i et boligfelt og er omkranset i hovedsak av eneboliger. Omsøkt deling omfatter to nye tomter til eneboliger, samtidig som tomtestørrelsen er godt over minimumskravet for fradeling uten plan. Det er med andre ord gitt hva «resultatet» av en reguleringsplan ville blitt.

Kommunedirektøren tiltrer reguleringsjefens vurdering og konklusjon om at hensynene bak plankravet blir vesentlig tilsidesatt dersom det gis en dispensasjon i denne saken. Selv om eiendommen er avsatt til «nåværende boligområde», mener kommunen at videre oppstyking av eiendommen i flere tomter, bør undergis en helhetlig planbehandling. Som reguleringsjefen viser til, er forholdet til kommunens arealstrategi viktig å følge opp for å avklare om det her ligger til rette for fortetting. Videre er tomtestørrelser og hensyn til vegetasjon og topografi trukket frem som viktige forhold som bør undergis en planfaglig vurdering. Kommunedirektøren er enig i dette. Kommunedirektøren viser til at det er et spørsmål om det her faktisk ligger til rette for oppdeling av eiendommen i tre parseller slik det er søkt om. Ut fra opplysninger i saken, er det videre behov for å avklare tomtens avgrensing mot offentlig vei som i dag er uregulert. Plassering av bebyggelse på de ubebygde tomtene er noe som må avklares når det allerede nå på «delestadiet» er søkt om dispensasjon for å plassere bebyggelse på ny parsell i strid med byggegrense mot vei. Plassering i forhold til viktig infrastruktur som ligger over eiendommen, er også et forhold som bør få en planfaglig avklaring. Vi kan ikke se at resultatet av en planprosess er «gitt», hvilke muligheter og begrensninger som eventuelt vil underlegges tomten vil bero på en grundig planmessig vurdering.

Kommunedirektøren tiltrer konklusjonen om at hensynene bak plankravet settes vesentlig tilside dersom det gis dispensasjon fra plankravet.

Da det ene vilkåret for å gi dispensasjon ikke er oppfylt, har ikke reguleringsjefen vurdert om det foreligger noen fordelsovervekt for å gi dispensasjon.

I klagen anføres det å foreligge fordelsovervekt. Det trekkes frem som fordeler at kommunen vil slippe å behandle en resurskrevende plansak som det ikke er behov, som også vil gi en økonomisk og tidsmessig fordel.

Kommunedirektøren kan kort kommentere at de anførte fordelene ikke gjør seg gjeldende med styrke i denne saken. Det vil være en stor ulempe å ikke få vurdert de viktige forholdene som er trukket frem i en planfaglig åpen prosess. Vi kan her oppsummere; forholdet til arealstrategien, forholdet til natur og topografi, uregulert vei, plassering i forhold til byggegrense mot vei og viktig infrastruktur, tomtestørrelser og tilpasning til eksisterende boligområde. For kommunen er det ingen fordel å slippe en reguleringsprosess i en slik sak, da det er i kommunens interesse at dette avklares. Fordelen for tiltakshaver med hensyn til å utvikle eiendommen sin og slippe en reguleringsprosess, er ikke en fordel som tillegges særlig vekt i dispensasjonsvurderingen i denne saken. Det foreligger heller ingen klar fordelsovervekt for å gi dispensasjon.

Etter gjennomgang av klagen, finner kommunedirektøren at ingen av vilkårene for å gi dispensasjon fra plankravet, er oppfylt. Det anbefales ikke at klagen tas til følge.

Behandlingen i møtet 05.05.2022 Planutvalget

Votering:

Kommunedirektørens forslag ble enstemmig vedtatt.

Planutvalget-05.05.2022- 085/22:

Vedtak:

Planutvalget slutter seg til kommunedirektørens begrunnelse, og omgjør ikke vedtaket av 7.1.2022. Omsøkt deling utløser krav om reguleringsplan. Det gis ikke dispensasjon fra plankravet da vilkårene for å gi dispensasjon ikke er oppfylt.

Saken sendes Statsforvalteren som avgjørende organ.