



«Mottakernavn»

«Adresse»

«Postnr» «Poststed»

«Kontakt»

Saksbehandler, innvalgstelefon

Håvard Haugnes, 62 55 10 57

Svar på omgjøringsbegjæring - Dispensasjon - Religiøst forsamlingslokale i Sarpsborg kommune

Statsforvalteren i Innlandet viser til omgjøringsbegjæring datert 16.02.2022, oversendt fra Kommunal- og distriktsdepartementet 05.04.2022. Vi beklager at saken har tatt lang tid.

Statsforvalterens konklusjon

Etter en fornyet vurdering finner ikke Statsforvalteren grunn til å omgjøre vår klageavgjørelse av 10.12.2021.

Saken gjelder

I vedtak av 10.12.2021 stadfestet vi kommunens dispensasjon for religiøst forsamlingslokale i «LNF spredt»-område. Adv. Bjørge Skaaras & Co. har bedt om omgjøring av vedtaket, på vegne av gjenboer Jens Petter Brandstorp (gbnr. 1008/8). For enkelhets skyld omtaler vi Brandstorp som «klager» i det følgende. Han mener at Statsforvalterens klageavgjørelse er ugyldig og at dispensasjonen skulle vært avslått.

I hovedsak anføres det at kommunens begrunnelse ikke er holdbar og at de to vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt. Klager trekker fram at planformålet er LNF og at gårdeiere i området tidligere har fått avslag på søknader om nye boenheter, under henvisning til planretningslinjer om areal- og transport. Det anføres at mangelfull begrunnelse i kommunens vedtak må føre til opphevelse, jf. fvl. § 41. Videre argumenter klager for at hensyn bak kommuneplanen blir vesentlig tilsidesatt. Tiltaket omfattes av «offentlig og privat tjenesteyting» og burde etableres i sentrum. Klager mener at fordelene ikke er klart større enn ulempene. Han mener fordelene er subjektive knyttet til søkeren og at argumentasjonen er for generell. Klager trekker fram ulemper som bønnerop og trafikkøkning. Han mener det har vært avholdt møter med vesentlig flere biler enn forutsatt i søknaden og at dette skaper trafikale problemer.

Omgjøringskompetanse

Iht. forvaltningsloven § 35, kan et forvaltningsorgan omgjøre sitt eget eller underordnet organ sitt vedtak, på nærmere vilkår. De aktuelle vilkårene er:

- a) endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller
- b) underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller
- c) vedtaket må anses ugyldig.



Alle parter er underrettet om vedtaket og en omgjøring vil være til skade for tiltakshaver. I denne saken er det derfor bokstav c som kan være aktuell – at vedtaket må anses ugyldig. Om forvaltningen kommer til at vedtaket er ugyldig, har man likevel ingen ubetinget plikt til å omgjøre vedtaket. Avgjørelsen vil bero på en helhetsvurdering, hvor det blant annet må tas hensyn til feilens art, tidsmomentet, skyld og innrettelseshensynet, jf. KDDs avgjørelse av 06.06.2019 (Frøya vindkraftpark). Statsforvalteren vil i det følgende vurdere om de anførte forholdene innebærer at vårt vedtak er ugyldig og om vi i så fall skal omgjøre vedtaket.

Statsforvalterens vurdering

1. Plangrunnlaget og saksbehandlingen

Arealformål og anførsel om usaklig forskjellsbehandling

Eiendommen er avsatt til «LNF-areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse» i kommuneplanen for Sarpsborg (2015-2026). Her tillates bl.a. næringsvirksomhet som kan innpasses i eksisterende bygninger, ikke begrenser landbruksdriften og ikke tilfører vesentlig belastning på omgivelsene, jf. kommuneplanens pkt. 5.4.4. Tiltaket er ikke i samsvar med arealformålet og betinger derfor dispensasjon. Arealformålet gir imidlertid visse holdepunkter for hva slags virkninger av et tiltak som typisk kan anses akseptable.

I omgjøringsbegjæringen anfører klager at kommunen har gitt flere avslag for etablering av nye boenheter på gårdene omkring. Statsforvalteren ser ikke at dette har betydning for vurderingen i foreliggende sak. Her er det søkt om dispensasjon for religiøst forsamlingslokale, ved å bruke et eksisterende verkstedbygg som ikke tilhører noe gårdsbruk. Statsforvalteren mener at tiltaket ikke er direkte sammenlignbart med avslagene som klager nevner, da disse gjelder etablering av bolig på landbrukseiendommer. Vi mener tiltaket heller ikke er sammenlignbart med tiltak innenfor «alminnelig» LNF-formål, siden eiendommen ligger i et «LNF spredt»-område. Her åpner kommuneplanen for noe virksomhet – ikke bare stedbunden næring på gården.

Mangelfull begrunnelse i kommunens vedtak

I klageavgjørelsen har vi vurdert betydningen av kommunens mangelfulle begrunnelse i det opprinnelige vedtaket. Vi viser til s. 3 i vår klageavgjørelse:

«Utvalg for plansaker innvilget dispensasjon, til tross for kommunedirektørens innstilling om avslag. I vedtaket viser de kun til argumentene i søknaden, men foretar tilsynelatende ingen selvstendig vurdering. [...] Statsforvalteren mener at vedtak 14/21 (05.05.2021) ikke oppfyller kravet til begrunnelse i forvaltningsloven §§ 24 og 25. Vi vurderer imidlertid at feilen med manglende begrunnelse er rettet opp gjennom kommunens klagebehandling, sak 23/21 (01.09.2021). I kommunedirektørens saksframlegg [i klagesaken] er det gjort en grundig vurdering av vilkårene for dispensasjon – i lys av klagen og søkers kommentarer [...]. Etter vårt syn, bygger kommunen på relevante momenter og begrunner hvorfor dispensasjonen innvilges.»

Statsforvalteren vurderte det slik at begrunnelsen ble utbedret gjennom kommunens klagebehandling. Systemet med underinstansens klagebehandling, er at de har mulighet til å rette opp feil og utbedre vedtaket, før saken sendes til klageinstansen, jf. fvl. § 33. Det er Statsforvalteren som treffer vedtaket i siste instans. Statsforvalteren har full adgang til å overprøve vilkårene for dispensasjon, siden dette tilhører *rettsanvendelsen*, jf. fvl § 34. Som klageinstans har vi anledning til å tilføye ytterligere begrunnelse. Vi ser ikke grunn til at vi her skulle opphevet kommunens opprinnelige vedtak, når kommunen har utfyllt begrunnelsen og vi var enig i utfallet.



2. Dispensasjonsvilkårene

Tilsidesettelse av hensyn

Et vesentlig forhold som ligger til grunn for vår vurdering, er at eiendommen ligger i et «LNF spredt»-område. Her åpner kommuneplanen for noe næringsvirksomhet og dermed også tilhørende trafikk til eiendommen. Arealformålet viser, etter vårt syn, at kommuneplanens målsetning ikke er at all utvikling kun skjer innenfor byområdet – noe utvikling kan også aksepteres i mer perifere områder, fortrinnsvis i eksisterende bygg. Hensynet til å begrense trafikk er ikke like tungtveiende her, som i «alminnelige» LNF-områder. Man må også se tiltaket i lys av den tidligere bruken som allerede er godkjent på eiendommen (verksted og skraphandler).

Statsforvalteren er enig med klager i at arealformålet «offentlig eller privat tjenesteyting» kan omfatte tiltaket.¹ Tiltak innenfor denne kategorien bør normalt lokaliseres sentralt. Vi vurderer likevel at plasseringen av dette konkrete tiltaket ikke vil motvirke kommuneplanens målsetning om et levende sentrum. Slik vi vurderer det, er tiltaket noe på siden av de typiske publikumstjenestene og sentrumsfunksjonene som er drivere for byutvikling. Sentral lokalisering er ikke like avgjørende for dette tiltaket som for virksomheter med omfattende daglig kundebesøk og en ubegrenset krets av besøkende; slik som forretninger, salonger, kino og spiseplasser. Bruksendringen vil etter vårt syn påvirke sentrumsutviklingen i mindre grad.

Vi er for så vidt enig med klager i at tiltaket ikke vil *støtte opp under* statlige planretningslinjer for areal- og transportplanlegging. Statsforvalteren mener imidlertid at forsamlingslokalet ikke kan karakteriseres som en «besøksintensiv» virksomhet. Det er dermed ikke like vesentlig at tiltaket må lokaliseres sentralt. Som beskrevet i søknaden estimeres det omtrent 20-30 biler når det er arrangementer, ca. 25 ganger i året. Tiltaket vil ikke generere daglig trafikk til og fra. Selv om samlingssteder ideelt sett burde søkes plassert der man kan bruke kollektivtransport, vurderer vi at tiltaket og den forventede biltrafikken ikke i for stor grad vil motvirke målet om kompakte byer og bærekraftig transportmønster.

Statsforvalteren vurderer etter dette at bruksendringen vil påvirke byutvikling og transportmønster i noen grad. Etter vårt syn vil likevel ikke hensynene gjøre seg gjeldende med stor styrke, sett i lys av den forventede bruken, «spredt»-formålet og eksisterende godkjent bruk på eiendommen. Vi vurderer at tiltaket ikke *vesentlig* vil tilsidesette hensyn bak kommuneplanen og statlige planretningslinjer. Statsforvalteren opprettholder derfor konklusjonen om at det første vilkåret etter pbl. § 19-2 er oppfylt.

Interesseavveining

Statsforvalteren har gjort en vurdering av fordeler og ulemper i klageavgjørelsen. I det følgende vil vi redegjøre nærmere for vår vurdering og komme med noen presiseringer.

Fordeler

Statsforvalteren vurderer at tiltaket medfører fordeler som ikke er av privat karakter. Lokale for religionsutøvelse er et samfunnstjenlig formål i seg selv. Behovet for egnet lokale for menigheten knytter seg til en grunnleggende rett til religions- og kulturutøvelse.

Etter vårt syn har søker sannsynliggjort en arealbruksmessig god løsning for å løse menighetens behov. Det er en fordel å ta i bruk eksisterende verkstedbygning. Denne er fradelt, gått ut av bruk og

¹ Arealformålet kan omfatte bl.a. menighetshus og bedehus, jf. veiledningen til kart- og planforskriften.



tilhører ikke noe gårdsbruk. Det er da god ressursutnyttelse å ta det i bruk til et samfunnstjenlig formål som omsøkt.

Eiendommen er godkjent for bruk som verksted og skraphandler. Ny bruk som religiøst forsamlingslokale vil medføre at eiendommen blir ryddet opp og blir mindre til sjenanse for omgivelsene. Det vil være en fordel for nærområdet med en virksomhet som ikke avhenger av varig utelagring eller støyende arbeid.

Statsforvalteren vurderer at beliggenheten i spredtbygd strøk er gunstig. Når det ikke er naboer tett på, er det enklere å utøve sitt virke i fred. I tettbygde strøk kan nærheten til utenforstående oppleves som en begrensning idet det lettere kan komme naboklager om f.eks. bønnerop. Vi mener derfor at menigheten har et begrunnet behov for en plassering der det er mer rom omkring. Her er nærmeste nabo mer enn 150 meter unna. Bruksendringen gir en fordel idet det tilrettelegges for et lokale for utøvelse av religion, der brukerne ikke vil oppleve å være til sjenanse for omgivelsene.

I omgjørbegjæringen påpeker klager at de «muligheter søker har for å etablere seg andre steder, herunder økonomiske forutsetninger» ikke er relevant. Statsforvalteren er enig i at søkers økonomi ikke er relevant. Slik vi vurderer det, ser vi det likevel som en ressursmessig fordel at bruksendringen muliggjør religionsutøvelse i et tilgjengelig egnet lokale, uten behov for omfattende ombygging. Søker har opplyst at det ikke er en «enkel affære for en slik menighet å tilegne seg et egnet lokale i eller rundt sentrum». Bygget har også en gunstig beliggenhet midt i distriktet til menighetens medlemmer i gamle Østfold. Fordelen er ikke tillagt stor vekt, men får likevel en viss betydning idet det ikke er tungtveiende ulemper som taler imot.

Ulemper

Ulempene som anføres er hovedsakelig knyttet til økt bilbruk til eiendommen. Medlemmene vil sannsynligvis komme til å bruke bil til lokalet når det er møter. Vi har likevel vurdert at dette ikke er en betydelig ulempe ift. transportmønster og utslipp, gitt forventet trafikkmengde. Vi viser til vurderingene under «Tilsidesettelse av hensyn».

I omgjørbegjæringen trekker klager fram at tiltaket kan gi ulemper lokalt i form av tidvis mye trafikk. Han sier det er observert «opp mot 70-90 biler der samtidig. Det er det ikke kapasitet til. I tillegg skaper det trafikale problemer med hensyn til utkjøringen på fv.130».

Statsforvalteren vurderer at trafikkmengden ikke kan ventes å medføre trafikale utfordringer av nevneverdig betydning. I søknaden er det opplyst at det kan bli 20-30 biler på de største arrangementene og normalt langt mindre enn det. Det er ikke daglig trafikk inn og ut, men trafikk konsentrert til møtetidspunktene. Oldtidsveien har en ÅDT på 5400, avkjørselen har god sikt og eiendommen har tilstrekkelig parkeringsdekning på egen eiendom. Vi mener forholdene ikke tilsier at bruksendringen vil skape trafikale problemer for Oldtidsveien eller omgivelsene. Vi vil likevel bemerke at dispensasjonen kun gir unntak for «det aktuelle tilfelle søknaden gjelder».² Om det senere oppstår bruk av annen karakter eller vesentlig større omfang, kan det være grunnlag for å kreve ny søknad, siden rammene for dispensasjonen da blir overskredet.

Slik vi vurderer det, er det ikke sannsynliggjort at tiltaket gir støy, sjenanse eller annen påvirkning på nærområdet, ut over det som må regnes som akseptabelt innenfor «LNF spredt»-områder.³

² Ot. prp. 32 (2007-2008) s. 242

³ Sammenlignet med hva som tillates av næringsvirksomhet i kommuneplanen pkt. 5.4.4



Oppsummerende om interesseavveiningen

Statsforvalteren er etter dette kommet til at tiltaket ikke vil medføre tungtveiende ulemper. Etter vårt syn skal det da mindre til for å veie opp for disse. Vi har vurdert at det foreligger fordeler knyttet til samfunnsinteresser og god areal- og ressursdisponering. Vi vurderer at summen av disse er klart større enn ulempene i denne saken. Det har betydning for vår vurdering at det ikke er søkt om å etablere noe helt nytt på en ubebygd eiendom. Saken gjelder bruksendring på en eiendom som fra før godkjent som verksted og skraphandler, med dertil tilhørende trafikk. Statsforvalteren opprettholder vår konklusjon om at også det andre vilkåret i pbl. § 19-2 er oppfylt.

3. Subsidiær vurdering av eventuell omgjøring

Som det fremgår av pkt. 1 og 2 over, mener vi at vedtaket ikke inneholder feil som kan medføre ugyldighet. Av hensyn til en fullstendig behandling av omgjøringsbegjæringen, vil vi likevel redegjøre for noen subsidiære betraktninger, om en skulle kommet til at vedtaket må anses ugyldig. Forvaltningen har ingen plikt til å omgjøre. Som nevnt beror dette på en helhetsvurdering av momenter som til feilens art, tiden som er gått, skyld og hensynet til tiltakshavers innrettelse.

Klagers hovedanførsel er at vedtaket er basert på feil rettsanvendelse – dvs. vurderingen av de to dispensasjonsvilkårene. Etter vårt syn bygger ikke vårt resultat på noen klare eller grove feil. De avgjørende forholdene gjelder til dels skjønnsmessige kriterier, hhv. i hvor stor grad hensyn blir tilsidesatt og en konkret avveining av fordeler og ulemper. Slik vi vurderer det vil en evt. rettsanvendelsesfeil i dette henseendet ikke utgjøre noen tungtveiende grunn til å omgjøre.

Statsforvalteren finner grunn til å legge større vekt på tiltakshavers innrettelse og at menigheten ikke er å bebreide. Tiltakshaver skal normalt ha en klar forventning om å kunne innrette seg i tillit til et endelig vedtak i saken. Søknaden har vært gjenstand for klagebehandling.

Innrettelsen er mest beskyttelsesverdig i perioden fram til tiltakshaver blir gjort kjent med at det kan foreligge grunnlag for å omgjøre vedtaket. I denne saken gikk det 4,5 måneder fra klageavgjørelsen (10.12.2021) til omgjøringsbegjæringen ble gjort kjent for tiltakshaver. Menigheten mottok ikke begjæringen direkte fra Bjørge & Skaaraas (16.02.2022). De mottok heller ikke kopi da Kommunal- og distriktsdepartementet videresendte den til Statsforvalteren (05.04.2022). Menigheten ble først kjent med omgjøringsbegjæringen ved Statsforvalterens foreløpige svar av 29.04.2022. Isolert sett er ikke 4,5 måneder svært lang tid. I denne saken er dette likevel en avgjørende periode, og lenge nok til at tiltakshaver pådro seg store kostnader og arbeidsinnsats.

Betydelig arbeid og investeringer er gjort i perioden desember – april. Både prosjektering, kjøp av materialer og utført arbeidsinnsats. Tiltakshaver har dokumentert at over kr. 200 000,- er pådratt mellom vår klageavgjørelse og til varselet om omgjøringsbegjæringen. Menigheten har også utført et stort antall dugnadstimer i denne perioden. Denne innrettelsen har skjedd i god tro, uten kjennskap til at vedtaket er begjært omgjort.

Statsforvalteren legger videre vekt på at tiltakshaver fikk en forsterket forventning da kommunen ga igangsettingstillatelse for byggearbeidene, 25.03.2022, med tilhørende gebyr på kr. 55 000,-. Det alt vesentligste av arbeidene er utført etter dette. Vi vurderer at tiltakshaver ikke kan lastes for å ha pådratt seg kostnader og arbeidsinnsats i tillitt til vår klageavgjørelse, i perioden fram til 29.04.2022. Menigheten hadde ikke grunn til å avvente med investeringer og arbeid, når dispensasjonen var endelig avklart og de ikke hadde fått varsel om omgjøringsbegjæringen.



Statsforvalteren vurderer at det ikke foreligger grunnlag for å omgjøre, idet det må legges stor vekt på hensynet til tiltakshavers innrettelse.

Statsforvalterens konklusjon

Etter en fornyet vurdering finner ikke Statsforvalteren grunn til å omgjøre vår klageavgjørelse av 10.12.2021. Vi opprettholder konklusjonen om at begge vilkårene i § 19-2 er oppfylt, og at kommunen hadde rettslig grunnlag for å innvilge dispensasjonen.

Beslutningen om å ikke omgjøre, er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages. Forvaltningslovens regler om klage gjelder kun for enkeltvedtak, jf. fvl. § 28, jf. § 3.

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum (e.f.)
kommunal- og samordningsdirektør

Jo Bjørner Haugen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Mottakerliste:

AL- GHADIR ISLAMSK SENTER I ØSTFOLD	Oldtidsveien 605	1747	SKJEBERG
ADVOKATFIRMAET BJØRGE - SKAARAAS & CO AS	Postboks 444	1703	SARPSBORG

Kopi til:

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN	Postboks 325	1502	MOSS
NØTTERØY KONSULENTTJENESTER DØRDAL	Øvre Smidsrødvei 75	3120	NØTTERØY
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET	Postboks 8112 DEP	0032	OSLO
SARPSBORG KOMMUNE	Postboks 237	1702	SARPSBORG