



ALVER KOMMUNE

Postboks 4

5906 FREKHAUG

Kontakt saksbehandlar

Asbjørn Herredsvela, 51568738

Klageavgjerd i byggesak – gnr. 338 bnr. 76, Refskar, Alver kommune – tiltakshavar: Rune Lekven Skår

Fylkesmannen i Vestland har påklaga kommunen sitt vedtak om dispensasjon til bygging av tilkomstveg. Fylkesmannen i Rogaland gjer om kommunen sitt vedtak.

Me viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementet si oversending av 12.5.2020, der Fylkesmannen i Rogaland vart oppnemnd som settefylkesmann.

Bakgrunn for saka

Saka gjeld klage på kommunen sitt vedtak om dispensasjon til bygging av tilkomstveg. Utval for areal, plan og miljø fatta 11.3.2020 følgjande vedtak:

"Utval for areal, plan og miljø tek klagen til følge. Med heimel i plan- og bygningslova § 19-2 vert det gjeve dispensasjon frå LNF-føremålet og frå byggeforbodet i strandsona for opparbeiding av veg over gbnr 38/3 fram mot naustet på gbnr 38/76.

Dispensasjon for omsøkt tiltak vert gjeve på følgjande vilkår:

- Vegen vert avslutta med ein biloppstillingsplass ca 30 meter frå sjøbua.

Vedtaket vert grunngjeve med at tiltaket ikkje kjem i vesentleg konflikt med friluftsliv, landskap eller andre miljøinteresser på staden.

Veien blir lite synlig frå sjøsida, då den er planlagt i terreng.

Slike vegar kan nyttast av ålmenta.

Vegen kan ha nytteverdi for hovedbruket ved skogbruk og pleie av kulturlandskapet. Utvalget var på synfaring og ut frå ei samla vurdering meiner difor APM at fordelene med omsøkt tiltak er klart større enn ulempene, og at det difor kan gjevast dispensasjon i medhald av plan- og bygningslova sin § 19-2."



Vedtaket vart påklaga av Fylkesmannen i Vestland i brev datert 24.3.2020. Klagar viser til at byggeforbodet i strandsona veg tungt. Eventuelle avvik frå dette forbodet som hovudregel skal skje gjennom ordinær planlegging, og ikkje som dispensasjonar. Kommunen inngår vidare i sone 2 i dei statlege planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsona. Det skal difor mykje til for å gi dispensasjon. Klagar viser til at det i denne saka er tale om ein tre meter brei veg med om lag 130 meter lengde gjennom natur som i stor grad er urørt. Det blir gjort gjeldande at tiltaket vil påverka landskapet negativt gjennom ei oppsplitting, og til ein viss grad privatisera eit samanhengande område i eit LNF-område i strandsona. Klagar ser ikkje at saka skil seg særskild frå andre saker. Ein dispensasjon kan føra til at det blir vanskeleg å gi avslag i andre liknande saker. På den måten kan ein dispensasjon også vera med på å undergrava kommuneplanen som styringsverktøy.

Utval for areal, plan og miljø behandla klagen 29.4.2020 og heldt fast på kommunen sitt tidlegare vedtak.

Tiltakshavar Rune Lekven Skår samt grunneigarar Yngve Nilsen og Marit Rifsgård har kome med tilleggskommentarar 11.8.2020 til klagesaka. I brevet blir det poengtert at vegen si lengde er redusert og at eit samla politisk utval har sett på dette som ei god løysning. Kommunen har opplyst at vegar til eksisterande eigedommar ikkje er teke med i kommuneplanen og at desse må behandlast som dispensasjonssaker. Det blir hevda at tiltaket også har verdi for landbruket og friluftslivet, og at tiltaket vil vera positivt med tanke på landskapet. I tillegg blir det mellom anna vist til at endring av høgder er mindre enn 1 meter på 20 % av strekningen, mens det på resten av strekningen ikkje vil vera nokon endring.

Fylkesmannen viser elles til dokumenta i saka.

Fylkesmannen si vurdering

Fylkesmannen legg til grunn at klagar har klagerett og at klagen er sendt innanfor klagefristen, jf. forvaltningslova (fvl.) kap. VI og plan- og bygningslova (pbl.) § 1-9. Ved behandling av klagen kan klageinstansen prøva alle sider av saka og ta omsyn til nye høve, jf. fvl. § 34 andre ledd. Klageinstansen kan sjølv treffa nytt vedtak i saka, oppheva eller senda det tilbake til kommunen for heil eller delvis ny behandling.

Eigedomen er i kommuneplanen for Meland, vedteken av kommunestyret 17.6.2015, vist med føremålet "LNFR-område". LNFR-områda er areal som i det vesentlege skal vera ubygd, eller berre utbyggjast i samband med nødvendige tiltak i landbruket. Tilkomsstvegen er knyta til fritidsbruk/naustbruk og er ikkje eit nødvendig tiltak i landbruket og krev soleis dispensasjon frå kommuneplanen sitt LNFR-føremål. Tiltaket er i tillegg tenkt plassert i 100-metersbeltet mot sjø, der det etter pbl. § 1-8 andre ledd gjeld eit generelt byggeforbod. Tiltaket krev dispensasjon frå LNFR-føremålet samt pbl. § 1-8 andre ledd.

Vilkåra for å kunne gi dispensasjon går fram av pbl. § 19-2. Dei omsyna som plan- og bygningslova og den aktuelle planen bygger på vil vera sentrale i vurderinga. Det vil særleg bli lagt vekt på omsynet til ei forsvarleg og fornuftig areal- og ressursdisponering. Ved dispensasjon frå planar skal det leggjast vekt på statlege og regionale rammer og mål. Dispensasjon kan ikkje bli gitt dersom omsyna bak føresegnene eller lova sitt føremål blir vesentleg sett til side. I tillegg må fordelane ved å gi dispensasjon vera klart større enn ulempene etter ei samla vurdering.



Vurderinga av om lova sine vilkår for å kunne dispensera er innfridde vil vera eit rettsbruksskjøn. Forvaltningslova sin regel om å vektlegga det kommunale sjølvstyret kjem difor berre til bruk ved interesseavveginga av om dispensasjon skal bli gitt når lova sine formelle vilkår for å gi dispensasjon er innfridde.

Når det gjeld dispensasjon frå arealplanar har departementet uttalt følgjande i lovførearbeida (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."

På denne bakgrunn er det klare utgangspunktet at endringar i vedteken arealplan må skje gjennom ein planprosess og ikkje gjennom å dispensera i einskildsaker.

LNFR-føremålet skal mellom anna sikra landbruksinteresser og ferdsel-, friluft-, og landskapsinteresser. Eit hovudomsyn er vidare å hindra tiltak som kan skada landskapsinteressene, virka privatiserande eller skada området sin verdi som rekreasjons- og friluftsområde for allmennheita.

I 100-metersbeltet langs sjøen, skal det etter pbl. § 1-8 takast særleg omsyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Med omsyn til strandsonevernet inngår tidlegare Meland kommune i sone 2 i dei statlege planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsona. Det er i retningslinjene understreka at det i desse områda skal mykje til for å gi dispensasjon.

Spørsmålet er om dei ovannemnde omsyna blir vesentleg tilsidesett dersom det blir gitt dispensasjon for tiltaket det her er tale om, og om fordelane med å gi dispensasjon er klart større enn ulempene.

Staden der tilkomstvegen er tiltenkt utgjer i dag ein del av eit høvesvis stort og samanhengande område nær sjøen utan utførte byggetiltak, mens større delar av strandsona elles i området i stor grad er utbygd. Området består for det meste av skog og terrenget skrånar høvesvis bratt ned mot sjøen der naustet på eigedommen gnr. 338 bnr. 76 ligg.

Den godkjente vegen har ein tiltenkt lengde på om lag 100 meter og med ein breidde på 3 meter. Utifrå vegen si lengde og plassering utgjer tiltaket samla sett eit vesentleg terrenginngrep og Fylkesmannen kan ikkje sjå at det er av avgjerande betydning at tilkomstvegen si lengde blir redusert med 30 meter. Ein køyreveg, vil også vera godt synleg ved ferdsel i området sjølv om tilkomstvegen blir bygd så skånsamt som mogleg.

Etablering av tilkomstvegen vil fragmentera området ved fjerning av vegetasjon og gjera at staden i enno større grad vil framstå som eit utbyggingsområde enn eit landskaps- og naturområde. Når



området elles er høvesvis godt utbygd er det etter Fylkesmannen si vurdering også viktig at det står att område av urørt landskap og natur.

Me kan slik saka er opplyst ikkje sjå at tilkomstvegen utgjer eit nødvendig og aktuelt tiltak i landbruket. Slik Fylkesmannen ser det vil ein dispensasjon til denne tilkomstvegen i første rekke medføra fordelar for tiltakshavar sine personlege interesser, det vil seia omsyn som etter lovførearbeida normalt har avgrensa vekt i dispensasjonssaker. Dersom terrenget er bratt kan det vera betre at tilkomst skjer frå sjøsida. Fylkesmannen ser at vegen kan ha verdi til transport, men kan ikkje sjå at dette er ein klart større fordel enn ulempene med inngrep i landskapet og urørt natur. Me kan ikkje sjå at vegen vil ha nytteverdi for allmennheita i denne saka, ettersom allmennheita ikkje har behov for køyrbar veg for tilkomst på staden. Køyrbar veg kan i tillegg ha ein privatiserande effekt.

Tiltaket inneber i liten grad fordelar av meir offentleg art når det gjeld areal- og ressursdisponering og me kan ikkje sjå at det gjer seg gjeldande særskilte omsyn i denne saka som ikkje også kan gjerast gjeldande av andre nausteigedommar i området eller kommunen generelt. Ein dispensasjon ville dermed innebera ulempe ved at det kan bli skapt ei forventning om likebehandling der liknande tilhøve og argumentasjon kan gjerast gjeldande. Ei godkjenning i denne saka kan soleis medverka til å svekka kommuneplanen som eit viktig styringsverktøy for arealbruken i kommunen.

Etter Fylkesmannen si vurdering inneber det ovannemnte samla sett at omsyna bak LNFR-føremålet og pbl. § 1-8 blir tilsidesett i vesentleg grad dersom det blir gitt dispensasjon i denne saka. Det skal samtidig ikkje vera kurant å fråvika gjeldande plan. Me kan etter ei samla vurdering ikkje sjå at det ligg føre fordelar som veg opp for ulempene det er vist til ovanfor. Vilkår for å gi dispensasjon er ikkje innfridde. Fylkesmannen gjer om kommunen sitt vedtak, slik at det ikkje blir gitt dispensasjon.

Ei tilvising til omsynet til usakleg forskjellsbehandling vil ikkje ha relevans i vurderinga av om vilkåra for å gi dispensasjon i pbl. § 19-2 er innfridde, jf. Sivilombodsmannen uttale 30.11.2017 (SOM-2017-1231). Fylkesmannen kan som nemnt ikkje sjå at det ligg føre grunnlag for å gi dispensasjon i denne saka og kan heller ikkje sjå at sakene det er vist til er rettsleg og faktisk like.

Fylkesmannen vil understreka at vurderinga av om vilkåra for å gi dispensasjon er innfridde er eit rettsbrukskjønn som kan prøvast fullt ut av Fylkesmannen. Forvaltningslova sin regel om vektlegging av det kommunale sjølvstyret kjem derfor berre i bruk ved interesseavveginga dersom lova sine formelle vilkår for å gi dispensasjon er innfridde. Som det går fram over, har Fylkesmannen kome til at vilkåra ikkje er innfridde.

Vedtak:

Fylkesmannen gjer om kommunen sitt vedtak av 11.3.2020, slik at søknaden blir avslått.

Klagen blir teken til følge.

Vedtaket er endeleg og kan ikkje påklagast til overordna forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28.

Svein Asle Wiik
seniorrådgivar

Asbjørn Herredsvela
rådgivar

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

Fylkesmannen i Vestland	Njøsavegen 2	6863	LEIKANGER
Rune Lekven Skår	Ådlandsvegen 905	5919	FREKHAUG