



AUSTRHEIM KOMMUNE
Sætre marka 2
5943 AUSTRHEIM

Kontakt saksbehandlar

Knut Ragnar Slettebø, 51568951

knrsl@statsforvalteren.no

Klageavgjerd i byggjesak - Austrheim kommune 166/1 - Tiltakshavar: Kjetil Alvestad

Statsforvaltaren i Vestland har påklaga kommunen sitt vedtak om dispensasjon for oppføring av flytebryggje. Statsforvaltaren gjer om kommunen sitt vedtak slik at det ikkje blir gitt dispensasjon for oppføring av flytebryggje.

Me viser til Kommunal- og distriktsdepartementet si oversending av 01.12.2021, kor Statsforvaltaren i Rogaland blei oppnemnd som settestatsforvaltar.

Bakgrunn for saka

Saka gjeld søknad om dispensasjon frå kommuneplanen sin arealdel og plan- og bygningslova (pbl.) § 1-8 for oppføring av flytebryggje på ca. 20 m².

Søknaden er grunngeven med at flytebryggja vil ligge i eit område som er lite tilgjengeleg langs land. Flytebryggja kan vidare nyttas som nødhamn, og den vil bidra til sikrere fortøying av båtar. Flytebryggja bidrar også til sikrere ombord- og ilandstiging. Flytebryggja vil frigjere dagens fortøyingstau, og den vil ligge ytst i ei våg som allereie har ein del flytebryggjer og bryggjer.

Statsforvaltaren i Vestland har i brev av 21.06.2021 rådd i frå at dispensasjon blir gitt.

Austrheim kommune gjorde 26.08.2021 følgjande vedtak:

«Austrheim kommune gjev på vilkår dispensasjon frå kommuneplan plan-id: 2013001 og dispensasjon frå kommuneplanen sin arealdel og pbl. § 1-8 til omsøkte flytebryggje:

- 1. Flytebryggja vert skilta som open for ålmenta.*
- 2. Fortøyningsblåse i område tilhørande søkjar må fjernast.*

Grunngjevinga er gjeve i saksutgreiinga. Vedtaket er heimla i plan- og bygningslova § 19-2, jf. § 11-6 og § 1-8.»



Vedtaket blei påklaga av Statsforvaltaren i Vestland i brev datert 22.09.2021. Klagaren peiker mellom anna på at tiltaket er større enn ein flytebyggje med tilsvarande plassering som kommunen gav dispensasjon til i 2016 og som Fylkesmannen i Hordaland klaga på. Området er lite privatisert i dag, med få tiltak utanom naustet og kaia. Det er lite ynskjeleg med fleire tiltak i dette område av omsyn til oppleving av landskap og auka privatisering. Sjølv om tauverket i dag strekkjer seg lengre ut enn den søkte flytebygga, vil opplevinga av området som bygd vera ein helt anna.

Flytebyggjer bør samlast i fellesanlegg for å minske arealbeslag og privatisering av strandsona. Det er eit areal som i kommuneplan er sett av til småbåthamn, på Sæverøyna. Nye byggjer bør planleggast der. Prinsippet om at avklaring av arealbruk i strandsona skal skje gjennom planlegging, og ikkje gjennom enkeltvis dispensasjonar, gjeld uavhengig av soneinndeling. Ein praksis med dispensasjonar vil undergrave kommuneplanen som styringsverktøy.

Tiltaket strekkjer seg om lag 24 meter ut i sjøen. Sett frå sjø vil område i større grad oppfattast som bygd. Sjøarealet utanfor er nytta til friluftsliv på sjøen, og oppleving av naturen og landskapet er ein viktig del av dette. Sjølv om det i dag er nokre tiltak i området, har området klare strandsoneverdiar som gjer at omsynet til strandsona vil verte råka sjølv med mindre tiltak enn det søkte.

Grunngjevinga i saka kan i stor grad gjerast gjeldande i andre saker som gjeld flytebyggjer i kommunen. Det er difor ein fare for å tilsidesette kommuneplanen som styringsverktøy og for ein bit for bit utbygging i strandsona. Klagar ber om at vedtaket vert gitt utsett iverksetjing.

Austrheim kommune v/ formannskapet behandla klagen 21.10.2021 og heldt fast på kommunen sitt tidlegare vedtak.

Statsforvaltaren viser elles til dokumenta i saka.

Statsforvaltaren si vurdering

Statsforvaltaren legg til grunn at klagarane 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 prøve alle sider av saka og ta omsyn til nye høve, jf. fvl. § 34 andre ledd. Klageinstansen kan sjølv treffe nytt vedtak i saka eller oppheve det og sende saka tilbake til kommunen for heil eller delvis ny behandling. Me vil understreke at vurderinga av vilkåra for å gje dispensasjon er eit rettsbruksskjønn som kan prøves fullt ut av Statsforvaltaren.

Utsett iverksetjing av vedtak

Klagar har i brev av 22.09.2021 bedt om at vedtaket vert gitt utsett iverksetjing til klagesaka er avgjort. Det følgjer av fvl. § 42 første ledd at "*Underinstansen, klageinstansen eller annet overordnet organ*" kan gje utsett iverksetjing, og slike oppmodingar skal "*avgjøres snarest mulig*". Austrheim kommune har i vedtaket 21.10.2021 ikkje teke stilling til denne oppmodinga. Statsforvaltaren har ikkje vore oppmerksom på oppmodinga før saka blei tatt opp til handsaming, og det beklagar vi.

Då saka med dette blir endeleg handsama, ser me det ikkje naudsynt å gå grundig inn i saka. Me vil likevel kommentere at det er eit argument for utsett iverksetjing at saka gjeld etablering av permanente anlegg av betydeleg utstrekning i strandsona. Samstundes vil det å setje ut tiltaket før klagesaka er avgjort, uansett skje på tiltakshavars risiko, og ein flytebyggje vil i utgangspunktet vere eit tiltak som kan fjernast utan permanent skade på omgjevnaden.



Planstatus

Eigedomen er i kommuneplanen, godkjent 11.04.2019, vist med føremålet *LNFR areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gardstilknytt næringsverksemd basert på ressursgrunnlaget på garden (LNFR) - noverande og bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhøyrande strandsone - noverande.*

Tiltaket krev dispensasjon frå arealføremålet i kommuneplanen og byggjeforbodet i strandsona. Vi kan ikkje sjå at det er fastsett byggegrense mot sjø i kommuneplanen som setter byggjeforbodet i pbl. § 1-8 til sides på eigedommen, jf. § 1-8 tredje ledd, og tiltaket krev derfor dispensasjon frå føresegna. Søkjaren skal opplyse kva grunnar som talar for at dispensasjon kan bli gitt.

Vilkåra for å kunne gje dispensasjon går fram av pbl. § 19-2. Dei omsyna som plan- og bygningslova og den aktuelle planen byggjer på, vil vere sentrale i vurderinga. Det vil særleg bli lagt vekt på omsynet til ei forsvarleg og fornuftig areal- og ressursdisponering. Dispensasjon kan ikkje bli gitt dersom omsyna bak føresegnene, lova sitt føremål eller nasjonale og regionale interesser, blir vesentleg sett til side. I tillegg må fordelane ved å gje dispensasjon vere klart større enn ulempe etter ei samla vurdering.

Dispensasjon frå pbl. § 1-8

Byggjeforbodet i pbl. § 1-8 andre ledd er ikkje absolutt. Det gjeld berre så langt ikkje anna byggegrense er fastsett i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. pbl. § 1-8 tredje ledd. Lovgjevar har med dette gjeve kommunane høve til å tillate utbygging i strandsona. Føresetnaden er likevel at dette skjer gjennom plan, jf. SOM-2019-4028¹.

Når det gjeld dispensasjon frå byggjeforbodet i strandsona, har departementet uttala følgjande i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243:

«Det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle. Regjeringen ønsker en strengere og mer langsiktig strandsoneforvaltning. Det er derfor nødvendig med en streng praksis ved behandlingen av dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbuget i § 1-8 mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen veier tungt. Det skal svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging her, spesielt i områder med stort utbyggingspress.»

Lovgjevar har med dette gjeve uttrykk for ein svært snever tilgang til å gje dispensasjon til utbygging i strandsona. Hensikta er å unngå ein uheldig utvikling, kor strandsona bygges ned bit for bit og byggjeforbodet gradvis blir uthola. I staden skal ny utbygging skje gjennom planprosessar, som sikrar brei medverknad og demokratisk forankra avgjerder, og kor sektormyndighetene har moglegheit til å setje fram motsegn om planane ikkje varetek nasjonale og viktige regionale interesser i tilstrekkeleg grad, jf. SOM-2019-4028.

Vilkåret om vesentleg tilsidesetting

Plan- og bygningsloven § 1-8 andre ledd fastsett eit generelt forbod mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjø. Føremålet med byggjeforbodet er å sikre ålmenta tilgang til strandsona, samt å ivareta andre ålmenne interesser, slik som natur- og kulturmiljø, friluftsliv og landskap, jf. pbl. § 1-8 første ledd. Om tiltaket vil skapa fysiske eller psykiske barrierar for ålmenta sine ferdsmoglegheiter, skal det lite til for å konstatera vesentleg tilsidesetting av omsyna bak byggjeforbodet, jf. SOM-2019-4028.

¹ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/dispensasjoner-i-strandsonen-mandal-lindesnes-kommune/>



Denne saka gjeld ei flytebryggje som er opplyst å vera 20 m². Flytebryggja må då i seg sjølv reknast som forholdsvis stor. Og når tiltaket vidare vil strekkje seg om lag 24 meter ut i sjøen, vil det samla avtrykket av flytebryggja med tilhøyrande konstruksjonar vera betydeleg. Sjølv om området som peika på er vanskeleg tilgjengeleg frå land, er det eit attraktivt område for aktivitetar på sjøen. Ein slik dominerande innretning vil både vera eit fysisk hinder mot aktivitetar langsmed land og representere ein psykisk barriere mot ferdsel i nærleiken. Då flytebryggja i alle tilfelle vil stå fram som ein privat innretning, vil den etter Statsforvaltarens meining gjere seg gjeldande som ein barriere sjølv om flytebryggja vert skilta som open for ålmenta.

Det er av tiltakshavar peika på at det allereie er ein del flytebryggjer og bryggjer i området. At det allereie er privatiserande tiltak i området, er likevel ikkje til hinder for at nye tiltak kan føre til ein ytterlegare privatisering og er heller ikkje noko argument for meirprivatisering av eit område. Området der flytebryggja er søkt plassert, ligg ytst i ei våg i eit område som har eit ope preg. Flytebryggja vil gjere at området vil stå fram som meir lukka, og det vil dermed vera med på å gje området eit meir privatisert preg.

Når det gjeld betydninga av at flytebryggja vil frigjere dagens fortøyingstau, legg Statsforvaltaren til grunn at flytebryggja er eit tiltak av eit heilt anna omfang. Det kan då ikkje leggjast særleg vekt på dette.

Austrheim kommune ligg i sone 3 i dei statlege planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsona langs sjø. I retningslinja står det mellom anna at "*Avklaring av arealbruk i strandsonen skal skje gjennom planlegging, og ikke gjennom enkeltvis dispensasjoner*". Det skal spesielt mykje til for å gje dispensasjon i områder med stort utbyggingspress, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243, og dette er ikkje eit slikt område. At det skal spesielt mykje til for å gje dispensasjon der presset er høgt, betyr likevel ikkje at det skal lite til for å gje dispensasjon der presset er lågare. Som det følgjer av det ovannemnde, vil omsynet til brei medverknad og demokratisk forankring i alle tilfelle tale for at det skal mykje til for å gje dispensasjon frå byggjeforbodet i strandsona. Kommunen har i førebuaende klagesakshandsaming vist til følgande:

"Det er ikkje mogeleg for tiltakshavar å ha sikker veg til båt utan og tilretteleggje for dette i tråd med omsøkt tiltak. Dette er også grunna i at det ikkje vil vere mogeleg for sækjar å finne seg mogelegheit andre stader, mellom anna ettersom det ikkje er plass ved marinaen lengre nord."

Statsforvaltaren har forståing for at det kan være utfordrande for enkeltpersonar å få tak i båt plass i kommunen. Viss marinaen lenger nord er ferdig utbygd, er dette etter Statsforvaltaren si meining likevel eit argument for at det bør bli heilskapleg avklart i plan kor ein eventuell ny utbygging i området bør bli plassert, ikkje eit argument for utbygging stykkevis og delt via dispensasjonar.

Statsforvaltaren finn etter dette at den søkte flytebryggja vil vesentleg sette til side omsyna bak byggjeforbodet i strandsona, og vilkåra for å gje dispensasjon er difor ikkje oppfylt. Når det eine vilkåret for å gje dispensasjon ikkje er oppfylt, finn vi det ikkje naudsynt å vurdere om det andre vilkåret er oppfylt. Vilråra for å gje dispensasjon er uansett ikkje oppfylt, og det kan ikkje gis dispensasjon frå byggjeforbodet for oppføring av flytebrygge på eigdommen.

Av tiltakshavar er det i e-post datert 22.10.2021 vist til at flytebryggja vil lette tilgangen til eit kulturminne, den opprusta *gadnbua*. Kommunen kommenterer ikkje dette direkte, men i vedtaket av 26.08.2021 har dei vist til omsynet til tilgang for ålmenta:



«Samstundes vil ei flytebryggje på område med ein utbetra tilgang til strandsona kunne ivareta dei allmenne interesser i strandsona gjennom å gjera den meir funksjonell. Det er ønskeleg for kommunen at strandsona her også skal kunne nyttast av ålmenta.»

Statsforvaltaren er einig i at letta tilgang til strandsona, med det tilhøyrande kulturminnet, er ein relevant fordel i dispensasjonsvurderinga. Då omsyna bak byggeforbodet i strandsona i alle høve er vesentleg sett til side, går likevel ikkje Statsforvaltaren meir inn i dette. Vi vil òg vise til at slike omsyn best blir tatt vare på ved ein planhandsaming, og ikkje ved enkeltdispensasjonar i byggesaker.

Då det ikkje kan gjevast dispensasjon frå byggjeforbodet i strandsona, finn ikkje Statsforvaltaren grunn til å vurdere om det kan gjevast dispensasjon frå arealføremålet i kommuneplanen.

Vedtak:

Statsforvaltaren gjer om kommunen sitt vedtak av 26.08.2021, slik at det ikkje blir gjeve dispensasjon til oppføring av flytebryggje.

Klagen blir tatt til følge.

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

Christina Tangen Bendikssen
fagleder/seniorrådgivar

Knut Ragnar Slettebø
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Kjetil Alvestad
Statsforvaltaren i
Vestland

Skagetjernvegen 57 5258 BLOMSTERDALEN
Njøsavegen 2 6863 LEIKANGER