



Statsforvaltaren i Rogaland

Vår dato:

21.06.2023

Vår ref:

2023/4220

Dykkar dato:

Dykkar ref:

22/916

AUSTRHEIM KOMMUNE

Sætremarka 2

5943 AUSTRHEIM

Kontakt saksbehandlar

Malene Hoås Tyberø, 51568932

Malene.tybero@statsforvalteren.no

Klageavgjerd i byggesak - gnr. 160 bnr. 22, Klauvholmen, Austrheim kommune - tiltakshavar: Bård Jøren Bolstad

Statsforvaltaren i Vestland har klaga på kommunen sitt vedtak om løyve og dispensasjon til etablering av tilkomstveg til fritidsbustad. Statsforvaltaren gjer om kommunen sitt vedtak til avslag.

Vi viser til Kommunal- og distriktdepartementet si oversending av 27.03.2023, kor Statsforvaltaren i Rogaland blei oppnemnd som settestatsforvaltar.

Bakgrunn for saka

Saka gjeld søknad om løyve til og søknad om dispensasjon frå arealføremålet LNFR i kommuneplanen og plan- og bygningslovens § 1-8 til etablering av tilkomstveg til fritidsbustad. Vegen er søkt om å vere 175 meter lang, med 2,5 til 3 meters bredde.

Bakgrunnen for søknaden er at tiltakshavar ynskjer å få tilkomstveg til fritidsbustaden. Han har også peikt på at han vil kunne fjerne sitkaskog (barskog) som ikkje er ynskjeleg å ha på staden. Vegen vil også kunne vere ein fordel for allmenta i og med at fleire vil kunne nytta vegen til fritidsføremål. Det er også vist til at tiltakshavar ynskjer å ha ein fluktveg dersom det skulle bli skogbrann.

Det har ikkje kome inn nabomerknadar mot søknaden.

Statsforvaltaren i Vestland har i brev av 26.09.2022 rådd ifrå at dispensasjon blir gitt. Dei skrev mellom anna i si uttale at:

«LNF-områder skal i utgangspunktet vere ubyggd, med unntak av naudsynte tiltak for landbruket. Det skal takast omsyn til landbruk, natur og friluftsliv. I 100-metersbeltet langs sjø skal det alltid takast særleg omsyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser jf. pbl. § 1-8 fyste ledd. Strandsona skal generelt haldast open og privatisering og nedbygging skal unngåast. Forbodet i § 1-8 andre ledd skal vege tungt. Eventuelle avvik frå dette forbodet skal som hovudregel skje gjennom ordinær planlegging, ikkje som dispensasjon, jf. Ot.prp.nr 32 (2007-08).

I denne saka er det naudsynt med dispensasjon frå både LNF-formålet og frå byggeforbodet i strandsona jf. pbl. § 1-8. Det står i søknaden at vegen skal liggje lett i terrenget og inngrepet skal

E-postadresse:
sfropost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Postboks 59
4001 Stavanger

Besøksadresse:
Lagårdsveien 44

Telefon: 51 56 87 00
www.statsforvalteren.no/ro

Org.nr. 974 763 230



vere så lite som mogleg. Det er ikkje opplyst kva inngrep som er naudsynt, for å anleggje vegen. Det er ikkje lagt ved teikningar som viser fyllingar og skjeringar. Vi vurderer at saka ikkje er godt nok opplyst når det gjeld inngrep. Verknad av tiltaket på landskapet er ikkje klart.

Ein 175 meter lang veg, med 2,5 til 3 meters bredde er i utgangspunktet eit stort tiltak, for å få køyreveg til ein fritidsbustad. Vi vurderer dette som dårleg arealdisponering. Det er ikkje naudsynt med køyretilkomst til alle fritidsbustader, og ofte er inngrep av veg til fritidsbustaden større enn for sjølve fritidsbustaden.

Sjølv om ein ikkje har tenkt å setje opp privatiserande skilt ved vegen, er det likevel slik at ein veg til ein privat fritidsbustad vil oppfattast som meir privatiserande enn ein sti. Vi meiner slik sett at tiltaket vil auke privatiseringa i strandsona, og vil føre til at området vert meir bygd.»

Vestland fylkeskommune ved Avdeling for infrastruktur og veg ga også uttale til søknaden 30.09.2022. Dei skrev mellom anna at:

«Vi kan vera opne for å gi avkøyrsløyve til 1 fritidsbustad. Derimot ser vi at det kan vera utfordringar med å oppnå tilstrekkeleg sikt på staden. Slik det ser ut for oss kan det vera behov for større terrengmessige inngrep for å oppnå siktkrava. Siktkrava på staden er følgjande: 105 meter sikt i kvar retning frå 6 meter inn i avkøyrsele, samt ein svingradius på 4 meter. Det vil følgje andre krav om tunge køyretøy skal bruke avkøyrsele. Det er også krav til lengdeprofil. Vi vurderer dette som en strekning som kan ha mogleg høy fart grunna den lange flate strekningen og høy fartsgrense.»

Dei var elles positive til ny avkøyrsløp på staden, men satt som ei føresetje at krava til avkøyrsløp blir tatt hand om.

Vestland fylkeskommune, Avdeling for Kultur, idrett og inkludering, hadde ikkje merknadar i si uttale av 11.10.2022.

Formannskapet i Austrheim kommune fatta 05.12.2022 følgjande vedtak politisk:

«FS vedtak:

Austrheim kommune gjev dispensasjon frå kommuneplan plan-id: 2013001 og pbl. § 1-8 til omsøkt skogsveg.»

Vedtaket blei klaga på av Statsforvaltaren i Vestland i brev datert 03.01.2023. Klagaren peiker på det dei skrev i si uttale og på at området der vegen skal leggjast i dag har svært få inngrep, og har gode landskapskvalitetar. Vidare at det er uklart kor stort inngrepet vert, fordi det ikkje er vurdert kva terrenginngrep som er naudsynt for å bygge ein veg med 3 meters bredde. Klagar har også vurdert tiltaket slik at sjølv med minst mogleg inngrep for bygging av vegen, vil tiltaket likevel vere eit for omfattande tiltak i dette område, med tanke på viktige verdiar som urørt strandsone og natur. Det er også peikt på at veg og straum til hytta, kan føre til press for ytterlegare utbygging av egedomen.

Formannskapet i Austrheim kommune behandla klagen politisk 23.02.2023 og heldt fast på kommunen sitt tidlegare vedtak.

Statsforvaltaren viser elles til saka sine dokument.



Statsforvaltaren si vurdering

Statsforvaltaren legg til grunn at klagaren har klagerett og at klagen er sendt innanfor klagefristen, jf. forvaltingslova (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 heilt eller delvis ny behandling. Vi vil understreke at vurderinga av vilkåra for å gi dispensasjon er eit rettsbruksskjønn som kan bli prøvt fullt ut av Statsforvaltaren.

Utsett iverksetting

Klagar har i brev av 23.02.2023 bede om at vedtaket blir gitt utsett iverksetting. Austrheim kommune har ikkje behandla spørsmålet. Statsforvaltaren beklagar at vi ikkje har vore merksame på førespurnaden før saka blei tatt opp til realitetsbehandling. Då saka blir endeleg behandla med vårt vedtak, går vi ikkje inn i ei fullstendig vurdering av spørsmålet.

Søknadsplikt og planstatus

Etablering av tilkomstveg krev løyve av kommunen etter pbl. § 20-2 jf. 20-1 bokstav l. Kommunen skal gi løyve dersom tiltaket ikkje er i strid med plan- og bygningslovgivinga, jf. pbl. § 21-4 fyrste ledd.

Eigedomen er i gjeldande kommuneplan for Austrheim kommune 2019-2029, vedteke 11.04.2019, avsett til LNFR, dvs. landbruks- natur- og friluftsområde noverande.

Tiltaket krev dispensasjonar

Innanfor 100-metersbeltet langs sjøen gjeld det i utgangspunktet eit ålment byggeforbod, jf. pbl. § 1-8 andre ledd. Statsforvaltaren kan ikkje sjå at det er fastsett ei klar og eintydig byggegrense i plan som set dette forbodet til side, jf. pbl. § 1-8 tredje ledd. Tilkomstvegen er ønska oppført under 100 meter frå sjøen og krev difor dispensasjon frå byggeforbodet i strandsona, jf. pbl. § 1-8.

Vidare, i områder avsett til LNFR-føremål er det i utgangspunktet berre tillate med tiltak som er naudsynt for landbruksdrift som eit ledd i næring, samt gardstilknytt næringsverksemd basert på gardens ressursgrunnlag, jf. pbl. § 11-7 nr. 5 bokstav a. Føremålet gir bindande rammer for arealutnyttinga. Tilkomstvegen er ikkje knytt til landbruksdrift og vil vere i strid med LNF-føremålet. Det er naudsynt med dispensasjon frå arealføremålet i kommuneplanen.

Etter pbl. § 19-1 kan dispensasjon bli gitt etter grunngiven søknad.

Vilkåra for dispensasjon

Vilkåra for å kunne gi dispensasjon går fram av pbl. § 19-2. Søknaden må bli vurdert opp mot dei offentlege omsyna som skal bli varetatt gjennom plan- og bygningslova og den aktuelle planen, og spesielt omsynet til ei forsvarleg og fornuftig areal- og ressursdisponering. Dispensasjon kan ikkje bli gitt dersom omsyna bak føresegna det blir dispensert frå, omsyna i lova si føremålsføresegn eller nasjonale og regionale interesser, blir vesentleg sett til side.

I tillegg må fordelane ved å gi dispensasjon vere klart større enn ulempene etter ei samla vurdering.

Plan- og bygningslova føreset at rommet til å gi dispensasjon frå arealplanar er snevert. Departementet uttala i tilknytning til «kan»-skjønnet i pbl. § 19-2 fyrste ledd følgande i førearbeida, jf. 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. Innstrammingen er likevel ikke til hinder for at det f.eks. dispenseres fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene.»

Statsforvaltaren legg til grunn at departementet si uttale ovanfor inneberer at det generelt skal bli vist atterhald med å dispensere frå arealplanar, òg når dei rettslege vilkåra i pbl. § 19-2 er til stades, jf. Sivilombudet si uttale i SOM-2019-589. Sjølv om det siterte direkte gjeld kommunen sitt frie skjønn, gir det uttrykk for eit generelt standpunkt som tilseier at terskelen for at vilkåra i andre ledd skal vere innfridd, òg må vere høg.

Når det gjeld dispensasjon frå byggeforbodet i strandsona, har departementet uttala følgande i førearbeida til pbl. § 19-2, 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. Forbudet 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.»

Lovgivar har med dette gitt uttrykk for at rommet til å gi dispensasjon til bygging i strandsona skal vere sær snevart. Føremålet er å unngå ei utvikling der strandsona blir bygt ned bit for bit, og byggeforbodet gradvis blir uthola. I staden skal bygging skje gjennom planprosessar. På denne måten sikrar ein brei medverknad og demokratisk forankra avgjerder, kor mellom anna sektormynda har høve til å fremma motsegn, jf. SOMB-2019-4028¹.

I dei statlege planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsona² er Austrheim kommune plassert i sone tre, område med mindre press på areala. Det kan her berre bli gitt løyve til bygging ut frå ei konkret vurdering av dei lokale tilhøva. Det skal i vurderinga bli tatt omsyn til kor sterkt utbyggingspresset er på staden, jf. planretningslinjene punkt 10.1. Statsforvaltaren vil presisere at det går fram av planretningslinjene punkt 6 at avklaring av arealbruk i strandsona skal skje gjennom planlegging, og ikkje gjennom enkeltvis dispensasjonar.

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

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statlige-planretningslinjer-for-differensiert-forvaltning-av-strandsonen-langs-sjoen/id2850282/>



Vurdering av dispensasjon frå pbl. § 1-8 og arealføremålet LNFR

Plan og bygningsloven § 1-8 og arealføremålet LNFR har til dels overlappende bakanforliggende omsyn. Det vil derfor bli tatt ein felles vurdering på om omsyna bak byggeforbodet i strandsona og bak arealføremålet LNFR blir vesentleg sett til side om det blir gitt dispensasjon til tilkomstvegen.

Føremålet med byggeforbodet i strandsona er å sikre ålmenta åtkomst til strandsona, samt å ivareta andre ålmenne interesser, slik som natur- og kulturmiljø, friluftsliv og landskap, jf. pbl. § 1-8 fyrste ledd. Det skal lite til for at omsyna bak byggeforbodet er vesentleg sett til side, om tiltaket vil skape fysiske eller psykiske barrierar for ålmenta sine moglegheiter til ferdsel, SOM-2019-4028.

Omsyna bak LNFR-føremålet er mellom anna å verne om ferdsel- og friluftsliv og landbruksinteressene samt bevaring av det eksisterande landskapsbilete.

Føremålet ved å avsette eit areal til LNF-føremål er mellom anna å oppnå styring og kontroll med utviklinga av området, samt å sikre at ulike tiltak i størst mogleg grad inngår i ein heilskapleg plan som samsvarar med ønska arealutnytting. Det er areal som i det vesentlege skal vere ubyggd, men kor det kan tillatast utbygging som fremjar arealføremålet, til dømes utbygging i tilknytning til landbruksverksemd.

Den søkte tilkomstvegen vil utgjere eit omfattande inngrep i landskapet. Søkt veg er bred og vil bli 175 meter lang, og strekke seg over heile øya, og Vestland fylkeskommune har i si uttale peikt på at det også kan det bli behov for større terrengmessig inngrep for å oppnå siktkrava. Tiltaket alene og naudsynte terrenginngrep i samband med tiltaket vil bli langt meir omfattande enn fritidsbustaden i seg sjølv. Statsforvaltaren vurderer at tiltaket si storleik og omfang i vesentleg grad får betydning for landskapsbilete og sett til side omsyna bak både pbl. § 1-8 og arealføremålet LNFR.

I saka her har Statsforvaltaren i Vestland som fagmynda for strandsona rådd i frå at det blir gitt dispensasjon. Fagmynda har i uttale av 26.09.2022 peika på at ein veg til ein privat fritidsbustad vil oppfattast som meir privatiserande enn ein sti. De meiner dermed at tiltaket vil auke privatiseringa i strandsona, og vil føre til at området vert meir bygd. Statsforvaltaren i Rogaland er einig i uttala, og sluttar seg til dette synet. Vi vurderer at eit tiltak av ein slik vesentleg betydning for området bør planleggjast gjennom planarbeid, slik at omsynet til offentlegheit, samråd og medverknad i ein planprosess vil takast vare på.

Statsforvaltaren har funne at dei nasjonale omsyna må vege tyngst og gjer om kommunen sitt vedtak til avslag.

Omsyna bak byggeforbodet i strandsona og arealføremålet LNFR er vesentleg sett til side.

Begge vilkåra i pbl. § 19-2 andre ledd må vidare vere oppfylt for at dispensasjon skal kunne bli innvilga. Det er derfor heller ikkje naudsynt å ta stilling til om fordelane ved dispensasjon er klart større enn ulempene. Vi ønsker likevel å knyte nokre merknadar til dette.

Det er hovudsakleg fordelar som har samanheng med dei omsyn som plan- og bygningslovgivinga skal ivareta, som det kan bli lagt vekt på. Relevante fordelar etter lova skal i hovudsak bli avgrensa til generelle areal- og ressursdisponeringsomsyn, jf. Prop. 169 L (2020-2021). Ein veg som i all hovudsak skal bli nytta som tilkomstveg til ein privat fritidsbustad er fyrst og fremst ein personleg fordel for eigar av fritidsbustaden. Statsforvaltaren kan ikkje sjå at vegen har positive fordelar med tanke på generell arealdisponering. Vi har merka oss at tiltakshavar har vist til at barskog som ikkje er ønska på staden vil bli fjerna. Dette er forhold som nærmare bør vurderast av fagleg myndigheit og ikkje



noko som bør bli løyst ved ein dispensasjon. Vi har etter dette vurdert at fordelane ved å gi dispensasjon ikkje er klart større enn ulempene etter ei samla vurdering.

Tiltaket er med dette endeleg avslått av forvaltninga.

Vedtak:

Statsforvaltaren gjer om kommunen sitt vedtak av 05.12.2022 til avslag. Det blir ikkje gitt dispensasjon til etablering av tilkomstveg på eigedomen gnr. 160 bnr. 22 i Austrheim kommune.

Klagen blir tatt til følge.

Vedtaket kan ikkje bli klaga på til overordna forvaltingsorgan, jf. fvl. § 28.

Odd-Arild Holen (e.f.)
juridisk seniorrådgiver

Malene Hoås Tyberø
juridisk rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Bård Jøren Bolstad
STATSFORVALTAREN I VESTLAND

Vallaheiane 89
Njøsavegen 2

5227
6863

Nesttun
LEIKANGER