



Fylkesmannen i Sogn og Fjordane

Saksbehandler: Astrid Terese Aam
Telefon: 57643185
E-post: fmsfata@fylkesmannen.no

Vår dato
10.08.2017
Deres dato

Vår referanse
2017/2511- 421.3
Deres referanse

Bernt Johan Husebø
Husebøvegen 54
5917 ROSSLAND

Vedtak i klagesak som gjelder dispensasjon for utfylling i sjø til oppføring av naust med tilhørende anlegg, gbnr. 54/1, Meland kommune

Fylkesmannen er i brev av 30.06.2017 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnevnt som settefylkesmann for å avgjøre klagesaken. Det er klaget innenfor fristen, og vilkårene for å behandle saken er oppfylt.

Fylkesmannen tar klagen fra Fylkesmannen i Hordaland til følge, og vi omgjør vedtaket fra utvalg for drift og utvikling 25.04.2017, sak 44/2017, slik at det ikke blir gitt dispensasjon for utfylling i sjø til oppføring av naust med tilhørende brygge, flytebrygge, båtoppbygg, tilkomstvei og parkeringsplasser på eiendommen gbnr. 54/1.

Sakens bakgrunn

Du søkte 24.05.2016 om dispensasjon for utfylling i sjø til oppføring av naust med tilhørende brygge, flytebrygge, båtoppbygg, tilkomstvei og parkeringsplasser på gbnr. 54/1. Naustet skal være 48 m² og ha takvinkel på 27 grader, i ettertid justert til 40 m² med 35 grader takvinkel. Bryggeanlegget hadde opprinnelig 12 båt plasser, men er senere redusert til 8 plasser. Du har også søkt om å etablere båtoppbygg, tilkomstvei og parkeringsplasser. Det nødvendig med utfylling i sjø for å skape et fundament for store deler av tiltakene.

Formålet med tiltakene er å skaffe ekstra inntekter til gårdsbruket ved utleie av naust og båt plasser. Strandlinjen består i all hovedsak av stein, lagt som en smal skanse i grensen mellom dyrket mark og sjø. Tiltakene er utformet for å unngå nedbygging av dyrket mark. Det vil også bedre tilgangen ved gjødselspredning mot overliggende mark, som er vanskelig når det er vått i marken.

Naustet er søkt oppført i et område som er avsatt til flytebrygge/fellesanlegg i arealdelen til kommuneplanen. Bygningen skal plasseres utenfor grensen til et område som er satt av til fremtidig byggeområde for naust, på fylling i sjøen. Bryggen og flytebryggen er plassert utenfor naustet, innenfor samme arealformål.

Tilhørende tilkomstvei, parkeringsplasser og båt oppdrag er også tiltenkt å ligge delvis på fylling, innenfor det generelle arealformålet i sjø, bruk og vern av sjø og vassdrag, og delvis innenfor området for flytebrygge/fellesanlegg. Du har bemerket at det ikke er mulig å etablere flytebrygge eller båt plasser lenger inn mot land i området, fordi det er helt tørt ved fjære sjø.

Den delen av tiltaket som ligger på land, herunder avkjørselen og tilkomstveien til parkeringsplassene, er plassert innenfor arealformålet LNF.

Fylkesmannen i Hordaland fraråder at det blir gitt dispensasjon i uttalelse 21.06.2016. Det blir blant annet pekt på at tiltaket trenger dispensasjon fra plankravet i pkt. 1.2 i kommuneplanen.

Utvalg for drift og utvikling behandlet søknaden 25.04.2017, sak 44/2017, og gjorde følgende vedtak:

«Utval for drift og utvikling gir med heimel i plan- og bygningslova § 19-2 dispensasjon frå arealformål i kommuneplanen sin arealdel for etablering av tilkomstveg, parkering, båtopphal og naust som vist gjennom situasjonsplan journalført motteke 06.04.2017. Vidare fritek Utval for drift og utvikling frå plankrav for tiltaket som vist gjennom situasjonsplan journalført motteke 06.04.2017, jf føresegn 2.1.1a til KPA».

Fylkesmannen i Hordaland klaget på vedtaket 08.05.2017. Klageren er ikke enig i kommunens vurdering av at tilkomstvei, parkeringsplasser og båtoppdrag ikke krever dispensasjon fra tiltaksforbudet mot sjø, jf. plan- og bygningsloven § 1-8 og kommuneplanen¹ punkt 1.6.8. Bestemmelsen i kommuneplanen punkt 1.6.8 åpner for at det på land kan bygges båtoppdrag, lagringsplass, parkering o.l. i tilknytning til område for småbåthavn, men, slik klageren ser det, ikke for tiltak som etableres ved utfylling i sjø.

Klageren finner videre at tiltaket er for omfattende. De mener tiltaket vil ødelegge de resterende strandsonekvalitetene og endre landskapet totalt. Klageren mener inngrepene bør samles ved eksisterende naust og unngå vei og parkering i strandsonen. Klageren ber derfor om at kommunens vedtak omgjøres til avslag.

Kommunen behandlet klagen 06.06.2017, sak 64/2017, og kom til at den ikke skulle tas til følge. Kommunen er enig med klageren i at tilkomstveien, parkeringsplassene og båtopptrekket er avhengig av dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 1-8. Kommunen viser for øvrig til at det er gitt dispensasjon fra § 1-8 for naustet, og at tiltakene derfor kan vurderes og behandles samlet.

Kommunen holder også fast ved at det kan gis fritak fra plankravet etter punkt 2.1.1 bokstav a første ledd i kommuneplanen, med bakgrunn i at det bare skal fortettes med ett naust og 8 båtplasser.

Saken ble sendt til Fylkesmannen for endelig behandling.

Regelverk

Vi skal som klageinstans se til at kommunen under behandlingen av saken har fulgt de lovene, forskriftene og saksbehandlingsreglene som gjelder på området. Fylkesmannen kan under klagebehandlingen prøve alle sider ved vedtaket, også de skjønnsmessige vurderingene som kommunen har gjort. Ved prøving av det kommunale skjønnnet skal hensynet til det lokale selvstyret vektlegges, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

Det fremgår av plan- og bygningsloven § 11-6 at kommuneplanen er juridisk bindende for nye eller utvidelse av eksisterende tiltak. I LNF-områder er det ikke tillatt med fradeling eller bygging til andre formål enn landbruksformål eller næringsvirksomhet basert på brukets ressursgrunnlag, jf. plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 5 bokstav a.

Det er et generelt forbud mot tiltak innenfor hundremetersbeltet langs sjøen, jf. plan- og bygningsloven § 1-8. Forbudet gjelder så langt det ikke er fastsatt annen byggegrense i plan etter plan- og bygningsloven. Kravet om byggegrense gjelder for alle planer, også planer vedtatt med hjemmel i plan- og bygningsloven av 1985.

¹ Kommuneplanens arealdel, 2015 - 2026, rev. 26.08.2015.

Tiltak i strid med plan eller bestemmelser i plan- og bygningsloven, kan bare tillates dersom det blir gitt dispensasjon fra bestemmelsen tiltaket strider mot, jf. plan- og bygningsloven kapittel 19.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 kan kommunen dispensere fra bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunen kan ikke dispensere dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å dispensere være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Vilårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er rettslige vurderingstema, ikke et kommunalt skjønn. Det er derfor ikke anledning til å legge nevneverdig vekt på hensynet til det lokale selvstyret.

Dispensasjon krever grunnlagt søknad. Etter forvaltningspraksis skal begrunnelsen for å dispensere være spesiell og gjelde særlig for tiltaket, og kommunen skal ikke dispensere ut fra mer generelle vurderinger.

Fylkesmannens vurdering

Det er søkt om dispensasjon for utfylling i sjø til oppføring av naust med tilhørende brygge, flytebrygge, båttopprekk, tilkomstvei og parkeringsplasser.

Ved høringen av søknaden 31.05.2016 la kommunen til grunn at utfyllingen for tilkomst og parkering var betinget av dispensasjon fra arealformålet LNF, og for selve utformingen av naustet. Tiltaket ble ellers i hovedsak vurdert å være i samsvar med arealformålene «naust» (NA) og «småbåthavn – flytebrygger/fellesanlegg» (FL), jf. kommuneplanen punkt 1.6.8. Bestemmelsen lyder:

«I tilknytning til område for småbåthavn kan det byggjast tilhøyrande anlegg for båttopprekk, lagringsplass, parkering o.l. på land.»

Vi vil bemerke at arealformålet «småbåthavn» i kommuneplanen for Meland, riktignok noe upresist, er underinndelt i «SM - småbåthavn» og «FL - flytebrygger/fellesanlegg». Naustområder med felles flytebryggeanlegg benyttes vanligvis som løsning for konkrete eiendommers behov, mens småbåthavner i oftere benyttes for anleggelse av båt plasser for utleie, jf. bl.a. veileder T-1491; *Kommuneplanens arealdel*, s. 88. En småbåthavn forventes normalt å generere mer trafikk på land enn et flytebrygge- eller småbåtanlegg.

Ettersom kommuneplanen sonderer mellom disse formålene, og arealet utenfor gbnr. 54/1 er avsatt til fellesanlegg, har det formodningen mot seg at unntaket i kommuneplanen pkt. 1.6.8 gjelder for dette området. Klageren har også anført at bestemmelsen ikke kommer til anvendelse. Fylkesmannen er enig i utgangspunktet enig i dette, men vi registrerer samtidig at ordlyden pkt. 1.6.8 gir rom for en viss tvil, jf. underinndelingen av arealformålene 'SM' og 'FL' i kommuneplanen. Spørsmålet kommer for øvrig ikke på spissen, idet byggegrensene mot sjø er satt til 0 meter for både naust, småbåthavner og flytebryggeanlegg, og følgelig ikke åpner for bygge- og anleggstiltak på fylling i sjø, jf. kommuneplanen pkt. 1.6.1.

Med bakgrunn i at tiltakene, foruten brygge og flytebrygge, er avhengige av dispensasjon fra de kommunale byggegrensene mot sjø, jf. også plan- og bygningsloven § 1-8, vurderer vi først om det kan gis dispensasjon fra denne bestemmelsen.

Det kan ikke gis dispensasjon dersom hensynene bak strandsonevernet blir vesentlig tilsidesatt ved dispensasjonen, jf. plan- og bygningsloven § 19-2. I tillegg må fordelene ved å dispensere være klart

større enn ulempene etter en samlet vurdering. Strandsonen skal ivareta natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

Tiltaket er i all hovedsak avhengig av en omfattende utfylling i sjø. Utfyllingen vil i seg selv være et betydelig inngrep i strandsonen, som er irreversibelt. Strandsonen i dette området har etter vår vurdering mange gode kvaliteter, slik strekningen fremstår på flyfoto. Det er snakk om et sammenhengende urørt grøntområde med gode landskapskvaliteter. Utfyllingen vil i stor grad endre strandsonens karakter og påvirke disse kvalitetene negativt, uavhengig av om det blir nedbygd med naust og andre tiltak. I tillegg kommer at tiltakene som skal plasseres på utfyllingen er omfattende.

Vi ser at kommunen har vurdert søknaden ut fra naturmangfoldloven. Kommunen ser likevel ikke ut til å ha vurdert hvilke konsekvenser tiltaket vil få for dyre- og plantelivet i sjøen. Utfyllingen vil etter vår vurdering kunne være uheldig for organismer som kan holde til på havbunnen.

Strandsonen i området ser også ut til å være tilgjengelig, noe som gjør den attraktiv for allmennheten. Det omfattende tiltaket vil etter vår vurdering medføre at strandsonen vil fremstå som nedbygd og privatisert, noe som vil virke avskrekkende for allmennheten og gripe inn i deres rett til fri ferdsel i strandsonen.

Det skal ikke være kurant å fravike gjeldende planer. Kommuneplanen er vedtatt av kommunestyret, som er det øverste folkevalgte organet i kommunen. Planen er utformet gjennom en omfattende demokratisk prosess, der arealbruken er grundig utredet og vurdert. Kommunestyret har i dette tilfellet gjort et bevisst valg og avsatt deler av strandsonen til naustformål. Vi mener at dette skillet mellom området der bygging av naust er tillatt, og de tilstøtende sjøområdene hvor bygging på fylling ikke er utredet eller tillatt, må opprettholdes. Noe annet vil kunne undergrave kommuneplanens funksjon som styringsdokument og informasjonskilde.

Det er derfor vår vurdering at naustet må plasseres innenfor det eksisterende naustområdet. Hensynet til å unngå nedbygging av dyrket jord, som du har argumentert med, må anses vurdert og avklart ved arealdisponeringen til naustområde i kommuneplanen, jf. jordloven § 2 b. Vi kan derfor ikke se at jordvern hensyn er et viktig argument for å utvide naustområdet ytterligere ut i sjø, utenfor det avsatte området.

Vi er enige i at grunnforholdene gjør det vanskelig å plassere naustet på land. Det er likevel vår vurdering at behovet for tilkomst fra sjø kan stettes ved utlegging av flytebrygge.

Fylkesmannen har etter en konkret vurdering kommet til at hensynene bak den kommunale byggegrensen blir vesentlig tilsidesatt ved dispensasjonen, jf. plan- og bygningsloven § 19-2. Vi ser derfor ikke grunn til å vurdere om fordelene ved å dispensere være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Fordi de resterende tiltakene ikke kan godkjennes som omsøkt, vil bryggen og flytebryggens nære tilknytning til disse tiltakene, medføre at heller ikke de kan godkjennes som omsøkt.

Siden saken er avgjort på annet grunnlag har vi ikke funnet det nødvendig å ta stilling til om tiltakene også omfattes av plankravet i kommuneplanens punkt 1.2.

Vedtak

Fylkesmannen tar klagen fra Fylkesmannen i Hordaland til følge, og vi omgjør vedtaket fra Utvalg for drift og utvikling 25.04.2017, sak 44/2017, slik at det ikke blir gitt dispensasjon for utfylling i sjø til oppføring av naust med tilhørende brygge, flytebrygge, båtopptrekk, tilkomstvei og parkeringsplasser på eiendommen gbnr. 54/1.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Marie Solvoll Lyby
fung. juridisk sjef

Astrid Terese Aam
rådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.

Elektronisk kopi til:
Fylkesmannen i Hordaland (ref. 2016/7352)
Meland kommune (ref. 15/2613)