



BYGGRAAD AS
Fleslandsvegen 235A
5258 BLOMSTERDALEN

Saksbehandler, innvalgstelefon
Ida Loftesnes Kvåle, 5764 3155

Vedtak i klagesak som gjelder dispensasjon til oppføring av naust på eiendommen gnr. 19 bnr. 19, Risnes i Radøy kommune.

Fylkesmannen viser til oversending av klagesak fra Radøy kommune den 16.04.2019.

Vedtak

Fylkesmannen stadfester Radøy kommune sitt vedtak datert 13.02.2019, sak 007/2019, avslag på søknad om dispensasjon og byggetillatelse.

Sakens bakgrunn

Ansvarlig søker Byggraad AS har søkt om tillatelse til tiltak og dispensasjon. Tiltaket er et naust på 36 m² BRA. Tiltakshaver er Rune Olsen.

Eiendommen ligger i uregulert område innenfor det som i kommuneplanens arealdel¹ er satt av til landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF). Tiltaket ligger også innenfor 100-metersbeltet langs strandsonen. Det aktuelle tiltaket krever derfor dispensasjon fra både arealformålet LNF og tiltaksforbudet i strandsonen.

Radøy kommune ga i vedtak den 13.02.2019, sak 007/2019 etter befaring avslag på søknaden. Vedtaket ble påklaget av deg ved ansvarlig søker i brev datert 14.03.2019.

Hovedutvalg for landbruk, plan og teknisk behandlet klagen i møte den 10.04.2019, sak PS 019/2019. Klagen ble ikke tatt til følge. Saken ble deretter sendt til Fylkesmannen for avgjørelse.

Regelverk

Ved klager på saker etter plan- og bygningsloven (pbl), gjelder forvaltningsloven (fvl) se pbl § 1-9, med mindre annet følger av pbl sine bestemmelser. Fylkesmannen kan under klagebehandlingen gå utenom klagegrunnene, og kan prøve alle sider ved vedtaket, også de skjønsmessige vurderingene som kommunen har gjort, jf. forvaltningsloven § 34. Ved prøving av saker undergitt fritt skjønn, skal Fylkesmannen legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret. Fylkesmannen kan stadfeste kommunens vedtak, endre det eller oppheve det og sende det tilbake for ny behandling.

¹ Kommuneplan for Radøy 2011 – 2023, vedtatt 29.09.2011.



Etter pbl. § 11-6 er kommuneplanen juridisk bindende for nye tiltak. I LNF-områder er det ikke tillatt med fradeling eller bygging til andre formål enn landbruksformål eller næringsvirksomhet basert på brukets ressursgrunnlag, jf. pbl. § 11-7 nr. 5 bokstav a.

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

Etter pbl. § 19-2 kan kommunen dispensere fra bestemmelser gitt i eller i medhold av pbl. 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. Vilkårene i pbl § 19-2 er rettslige vurderingstema, ikke fritt skjønn. Det er derfor ikke anledning til å legge nevneverdig vekt på hensynet til det lokale selvstyret.²

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. Hensynene bak dispensasjonen må normalt ikke være stengt personlige, men knytte seg til loven eller planens formål. Grunnene må heller ikke være så allmenne at omtrent enhver i en lignende situasjon kan få innvilget søknaden.

Etter plan- og bygningsloven § 19-2 fjerde ledd annet punktum bør det ikke gis dispensasjon når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om søknaden.

Radøy kommune er i statlige planretningslinjer for differensiert strandsoneforvaltning³ definert som et område i kategori tre, som er område med mindre press på arealet i strandsonen. I retningslinjene pkt. 7.2 er det fremhevet at reglene for dispensasjon er strammet inn. Hundremetersbeltet er av nasjonal interesse, og bygging skal bare gis tillatelse til etter en konkret vurdering ut fra lokale forhold. Dette gjør at det er mulighet for å bygge i 100-metersbeltet, men at det skal skje gjennom plan. For mindre tiltak kan det gis dispensasjon etter en konkret vurdering, jf. retningslinjene pkt. 7.2, forutsatt at vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er oppfylt.

Departementet har i brev datert 26.10.2009 uttalt at Fylkesmannen av hensyn til det lokale selvstyret skal være «svært tilbakeholden» med å omgjøre vedtak der kommunen har avslått en dispensasjon.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen finner at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 33. Videre legger vi til grunn at du som tiltakshaver har klagerett, jf. forvaltningsloven § 28.

Det går frem av klagen deres at dere mottok avslagsvedtaket først i uke 9, dere sendte inn klage den 14.03.2019. Det følger av forvaltningsloven § 29 første ledd at klagen skal settes frem «*tre uker fra det tidspunkt underretningen om vedtaket er kommet frem til vedkommende part.*» For den som ikke har mottatt underretning om vedtaket starter klagefristen å løpe fra «*det tidspunkt han har fått eller burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket.*» jf. § 29 andre ledd. Ut fra dokumentasjonen i saken er klagen kommet i rett tid, jf. forvaltningsloven § 29.

² Se Sivilombudsmannens uttalelse i sak SOM-2017-1231

³ Fastsatt ved kgl. res. av 25. mars 2011, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 § 7-2.



Fylkesmannen er enig i at tiltaket er i strid med arealformålet i kommuneplanens arealdel, LNF, og byggeforbudet i strandsonen, jf. plan- og bygningsloven § 1-8. Det kreves derfor dispensasjon etter vilkårene i pbl § 19-2. Vi vurderer først om hensynene som ligger til grunn for arealformålet i kommuneplanen og plan- og bygningsloven § 1-8, blir vesentlig tilsidesatt ved å gi dispensasjon. I så fall vil vilkårene for å dispensere ikke være oppfylt, slik at søknaden må avslås.

Det skal ut fra forarbeidene til loven ikke være kurant å fravike gjeldende plan. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende prosess, og planene omhandler dessuten konkrete forhold. Dispensasjoner må heller ikke undergrave planen som informasjons- og avgjørelsesgrunnlag. Det skal normalt ikke være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det er søkt dispensasjon fra fremdeles gjør seg gjeldende med styrke.⁴

Det går frem av klagen at oppføring av naustet etter ditt syn ikke vil føre til en ytterligere privatisering av strandsonen og at naustet vil ikke være et fremmedelement i landskapsbilde. Eiendommen er tatt i bruk som fritidseiendom, noe som i seg selv innebærer en viss form for privatisering. Samtidig viser du til at det ikke vil bli ført opp gjerder eller lignende som vil stenge for bruk av allmennheten. Videre mener du at vilkårene for dispensasjon er oppfylt og at det må legges vekt på at det allerede er etablert gangadkomst til sjøen, slik at det ikke er nødvendig med ytterligere inngrep i landskapet.

Kommunen har i sin vurdering lagt vekt på flere momenter, som at arealet er et adskilt område som er ubebygd og lite privatisert. For eiendommer i LNF-område der det er bygd fritidsbolig, har Radøy kommune også en langvarig praksis for å i dispensasjonssaker legge til grunn bestemmelsene om utnyttelsesgrad i kommuneplanens arealdel pkt. 2.6: *«I område for fritidsbustad kan det først opp fritidsbustad kor verken samla bruksareal (BRA) eller bygd areal (BYA) overstig 150 kvm.»*

Praksisen gjelder til en viss grad også i strandsonen, men praksisen er da vesentlig strengere. Gjeldende eiendom med dette tilbake vil overskride denne grensen.

Det går frem av plan- og bygningsloven § 1-8 første ledd, og de overordnede føringene i kommuneplanen, at statlige og regionale føringer skal ligge til grunn for strandsoneforvaltningen. Etter disse bestemmelsene skal hensynet til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser tillegges særlig vekt i strandsonen. Utgangspunktet er at det ikke skal bygges nær sjøen, og at arealbruken i strandsonen som den klare hovedregel skal avklares gjennom plan.

Arealformålet LNF skal ivareta flere hensyn, mellom annet allmenn ferdsel-, friluftsliv-, landskaps-, landbruks-, natur- og verneinteresser. Hensynet til landbruk, friluftsliv og ferdsel står særlig sentralt. Bare tiltak der disse interessene ikke blir vesentlig tilsidesatt kan godkjennes ved dispensasjon. I LNF-områder er det bare nødvendige tiltak for landbruk og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag som er tillatt.⁵

Fylkesmannen har forståelse for at tiltakshaver ønsker naust til oppbevaring av båt og utstyr, men dette veier ikke i seg selv opp mot de samfunnsmessige ulempene som kommer av oppstyking av strandsonen. Det er viktig å unngå en bit-for-bit-nedbygging av strandsonen gjennom dispensasjoner i stedet for gjennom plan.

⁴ Ot.prp. nr 32 (2007-2008) side 243

⁵ Med gårdstilknyttet næringsvirksomhet skal forstås næringsvirksomhet som blir drevet på den enkelte gård, og som er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet, jf. Ot.prp.nr.32 (2007-2008) på side 215.



Det er videre opplyst at eiendommen allerede er bebyggt med bygninger, gangvei ned til sjøen, trapper og kai/brygge. Det er også oppført flere naust i området. Dette er likevel ikke det samme som at hensynet bak vernet av strandsonen og kommuneplanen som styringsdokument ikke blir vesentlig satt til side.

Siden deler av strandsonen i området rundt eiendommen allerede er nedbygd og privatisert, er det viktig å unngå ytterligere privatisering ved faste innretninger som for eksempel naust. I vurderingen av strandsoneverdiene og av om det er press på strandsonen, må en se på et større og mer sammensatt område. Det er i området noen mindre inngrep i øyeblikkelig nærhet til eiendommen, men det er og store strekninger uten inngrep i strandsonen. Strandsonen skal generelt holdes åpen, privatisering og nedbygging skal unngås når området ikke er godkjent for utbygging i overordnet plan. Vi viser her til at kommunen i kommuneplanen kan sette av egne naustområder, der de åpner for utbygging av naust.

Fylkesmannen viser til de statlige planretningslinjene om arealpress i strandsonen, og vurderer det slik at landskapshensyn og hensynet til urørt natur i seg selv utgjør vektige moment i strandsonen. Nedbygging av strandsonen bidrar til en gradvis privatisering av området, og kan endre landskapsinntrykket på stedet.

I dette tilfellet har Fylkesmannen i Hordaland som planmyndighet uttalt seg negativt til tiltaket, noe som også må legges vekt på i vurderingen. Videre har det betydelig vekt at kommunen har ønsket å ikke gi dispensasjon, særlig fra LNF i egen plan. Kommunen har foretatt en grundig behandling, inkludert befarig og behandling i politisk organ, og lagt vekt på saklige hensyn.

På bakgrunn av momentene over vurderer vi at hensynene som ligger til grunn for bestemmelsene i kommuneplanens arealdel og tiltaksforbudet i strandsonen blir satt vesentlig til side.

Dispensasjon kan etter dette ikke gis. Det er da ikke nødvendig for Fylkesmannen å ta stilling til om fordelene ved dispensasjonsvedtaket er klart større enn ulempene, da begge vilkår i pbl § 19-2 må være oppfylt. Vi bemerker likevel at det er tilkomst både fra sjø og fra land for eiendommen, og at det alt er en godkjent felles bod på eiendommen. Det omsøkte tiltaket fremstår derfor ikke som strengt nødvendig for tilkomsten til eiendommen, eller motsatt tilkomst til sjø, og fordelene er dermed klart ikke til stede.

Siden det ikke er gitt dispensasjon etter pbl § 19-2, er tiltaket i strid med byggeforbud langs sjøen og arealformålet på stedet. Kommunens avslag på søknaden om tiltaket er da rett, pbl § 21-4.

Oppsummering

Fylkesmannen tar ikke klagen til følge. Radøy kommune sitt vedtak er stadfestet.

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

Med hilsen

Sigurd K. Berg
seniorrådgiver

Ida Loftesnes Kvåle
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

Radøy kommune	Radøyvegen 1690	5936	MANGER
Rune Rolland Olsen	Kattuglebrotet 25 E	5099	Bergen