



Sakshandsamar: Terje Øvrebø
Telefon: 57643078
E-post: fmsftov@fylkesmannen.no

Vår dato
10.04.2017
Dykkar dato

Vår referanse
2017/588- 423.1
Dykkar referanse

Arne J. Alvær, Årfallvegen 87, 7670 INDERØY

Alversund Maskinstasjon, Buhaugen 6, 5911 ALVERSUND

LINDÅS KOMMUNE	
Klassering	
11. 04. 2017	
Ark. saksnr. 16/259	

Avgjørelse i klagesak som gjelder dispensasjon for bygging av tilkomstvei til fritidsbolig på gnr. 137 bnr. 150 i Lindås kommune

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane er i brev av 03.02.2017 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnevnt som settefylkesmann for å avgjøre klagesaken. Det er klaget innenfor fristen, og vilkårene for å behandle saken er oppfylt.

Vedtak

Klagen tas ikke til følge. Lindås kommunes vedtak av 23.11.2016 i sak 144/16 blir stadfestet.

Sakens bakgrunn

Du har søkt om tillatelse til å etablere tilkomstvei fra eksisterende vei, over gnr. 137 bnr. 14, og frem til fritidseiendommen gnr. 137 bnr. 150, som du eier sammen med Grethe Elin Crowo Alvær. Ny veistrekning er i underkant av 50 m, og den søkes anlagt over et areal som i NIBIOs gårdkart er bonitert som overflatedyrket jord.

Søknaden omfatter i utgangspunktet også en mindre opprusting av den eksisterende veiparsellen. I kommuneplanens arealdel ligger både fritidseiendommen og den omsøkte, nye veiparsellen i et område avsatt til landbruks- natur og friluftsmål (LNF). Veien vil også ligge mindre enn 100 m fra strandlinjen. Det er derfor også søkt om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, og fra tiltaksforbudet i strandsonen, jf. plan- og bygningsloven § 1-8.

Før Lindås kommune tok stilling til søknaden, ble det innhentet uttalelser fra kommunens egen planavdeling og fra Fylkesmannen, som begge frarådet å imøtekomme søknaden. Fylkesmannen peker i sin uttalelse på at veien vil føre til oppstyking av landbruksarealet, og at den dermed kan ha negative konsekvenser for driften av arealene. I tilknytning til strandsonevernet viser Fylkesmannen til at Lindås kommune er plassert i sone 2 i de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen, hvor tiltaksforbudet skal praktiseres strengt. I uttalelsen konkluderes det med at en ikke kan se at fordelene ved tiltaket, som utelukkende er av privat art, kan være større enn ulempe ved tiltaket vil innebære.

I Planavdelingens negative uttalelse vises det blant annet til at forholdene omkring ny bru over Alversundet ikke er avklart, samt at vi her befinner oss innenfor Lindås' kjerneområde i prosjektet «Den indre farleia».

Ved kommunens behandling i møte 31.08.2016, ble søknaden avslått. Vedtaket er i hovedsak begrunnet med at fordelene ved tiltaket, som er av privatrettslig karakter, ikke veier opp for de ulemper som etablering av veitilkomst til fritidseiendommen vil innebære. Ulempene er ifølge kommunens utredning at tiltaket er i konflikt med LNF-formålet i kommuneplanen, det ligger

innenfor 100-meters beltet, og både Fylkesmannen og kommunens planavdeling har frarådet tiltaket.

I brev datert 21.09.2016 har du klaget på kommunens vedtak. Der peker du blant annet på at den nye veiparsellen, som er ca. 38 meter lang, i sin helhet vil ligge utenfor området som er avsatt til mulig ny bro i kommuneplanen. Det er dessuten ikke aktuelt å oppruste den eksisterende delen av tilkomstveien. Tiltaket vil derfor ikke komme i berøring med planområdet for den nye broen i det hele tatt. Med henvisning til vedlagt kopi av et brev datert 08.04.2013 fra Lindås kommune, opplyser du også at kommunens landbruksfaglige leder har uttalt seg positivt om veitraséen. Etter det vi forstår er brevet skrevet i forbindelse med en jordskiftesak.

I klagen har du oppsummert fordelene og ulempene med tiltaket, slik du ser dem:

Fordeler med tiltaket:

- 1 Tiltaket er i tråd med skyldskifte for eiendommen
- 2 Tiltaket er i tråd med privatrettslig avtale utformet av jordskifteoverdommer Rannveig Finnanger
- 3 Eier av gbnr. 137/150 får vei til eiendommen i henhold til tinglyst veirett fra 1952
- 4 Veien vil legge til rette tilgjengelighet for funksjonshemmede
- 5 Veien vil lette tilkomsten til strandsonen sør for eiendommen
- 6 Hovedbruket får tilgang til adkomstvei til nord/vestre del av jordbrukseiendommen
- 7 Kystverket vil få lettere tilkomst fra landsiden til grønn lykt på eiendommen
- 8 Veien er anbefalt av fagleiar landbruk
- 9 Tiltaket vil være en fordel for hovedbruket ved at slukten sør for veien fylles opp og gir flattere landbruksareal
- 10 Veien blir intet hinder for allmenninteressene i området
- 11 Tiltaket vil ikke komme i konflikt med framtidig bru over Alverstrømmen
- 12 Fordelene med tiltaket er større enn ulempene (nummereringen er vår)

Ulemper med tiltaket:

- . Tiltaket er ikke i samsvar med LNF-formålet i kommuneplan
- . Tiltaket ligger innenfor 100-meters belte mot sjø, men vil likevel ikke utgjøre noe hinder.

Din konklusjon er at fordelene med tiltaket er større enn ulempene, og at vilkårene for å kunne dispensere derfor er oppfylt.

Lindås kommune behandlet klagen i møte 23.11.2016, uten å ta den til følge. I saksutredningen sier kommunen seg enig med påstanden i klagen, om at den nye veiparsellen i sin helhet vil ligge utenfor planområdet avsatt til etablering av ny bro. Det gjøres likevel oppmerksom på at bygging av ny bro vil kunne ha følger for en eventuell veitilkomst til eiendommen. Kommunen er også innforstått med at den omsøkte veien bare i mindre grad vil begrense allmenhetens bruk av strandsonen.

Det er derimot de mer generelle hensyn bak tiltaksforbudet i strandsonen som etter kommunens mening vil bli skadelidende om veien tillates etablert slik det er søkt om. For kommunen er også Fylkesmannens fraråding et viktig moment. Videre opplyses at det faktum at tilkomstveien er i samsvar med så vel skyldskiftet for eiendommen som forhold fastsatt i forbindelse med jordskifte, ikke vil være avgjørende for hva som kan godkjennes i medhold av plan- og bygningsloven. At tiltaket eventuelt ikke er til ulempe for allmenheten eller for den fremtidige broen, er i seg selv ikke moment som kan vurderes som fordeler ved tiltaket.

Når det gjelder de landbruksfaglige sidene ved saken, presiserer kommunen at i brevet av 08.04.2013 er den omsøkt traséen pekt på som et sekundært alternativ, som vil gjøre fremtidig drift av gnr. 137 bnr. 14 mer tungvint. Ellers fremholder kommunen at spørsmålet om i hvilken grad hensynet bak LNF-formålet i kommuneplanen blir vesentlig tilsidesatt, er i denne saken vurdert som underordnet, og derfor ikke tillagt hovedvekt ved kommunens vurdering av søknaden.

Etter en helhetsvurdering er kommunens konklusjon at når tiltaket er i strid med flere forhold, og når det ikke finnes andre fordeler enn at søkers ønske om veitilkomst blir oppfylt, er det ikke grunnlag for å ta klagen til følge.

Klagesaken ble deretter sendt til Fylkesmannen i Hordaland, som fant at uttalelsen av 29.07.2016 er egnet til svekke tilliten til hans upartiskhet. Ved Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev av 03.02.2017 ble derfor Fylkesmannen i Sogn og Fjordane oppnevnt som settefylkesmann for å avgjøre klagesaken.

Regelverk

Som klageinstans skal Fylkesmannen se til at kommunen under behandlingen av saken har fulgt de lovene, forskriftene og saksbehandlingsreglene som gjelder på området. Ved vår behandling av klagesaken kan vi prøve alle sider ved vedtaket, også de skjønnsmessige vurderingene som kommunen har gjort. Ved prøving av det kommunale skjønn skal hensynet til det lokale selvstyre 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.

Videre er det 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.

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.

Vilkårene 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 selvstyre. 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

Saken gjelder dispensasjon for etablering av tilkomstvei til fritidseiendommen gnr. 137 bnr. 150. Det er ikke tvil om at tiltaket er i strid med tiltaksforbudet i strandsonen, og/eller arealformålet LNF-område, jf. plan- og bygningsloven § 1-8 og § 11-6. Veien kan derfor ikke godkjennes uten

dispensasjon fra disse bestemmelsene.

Hovedspørsmålet i saken er dermed om etablering av en ca. 2 meter brei, og ca. 40 meter lang bilvei fra eksisterende veiparsell og frem til fritidseiendommen fører til at hensynene bak tiltaksforbudet i strandsonen eller LNF-formålet blir satt vesentlig til side. I så fall er vilkårene for å dispensere ikke oppfylt. I tillegg må fordelene ved å dispensere være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Dersom ikke begge disse vilkårene er oppfylt, kan det ikke gis dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven § 19-2.

Tiltaksforbudet i strandsonen skal ivareta allmenne friluft-, landskaps- og ferdselsinteresser. Arealbruksformålet LNF-område skal verne om landbruksinteressene i området, i tillegg til de samme hensyn som § 1-8 er satt til å ivareta.

Hovedbegrunnelsen for Lindås kommunes avslag på dispensasjonssøknaden er, så å langt vi forstår, at de fordelene tiltaket kan medføre, og som etter kommunens mening er av privat karakter, ikke oppveier ulempene. Slik kommunen har fremstilt disse, må ulempene i hovedsak sies å være av generell art, ved at en dispensasjon vil rokke ved det særlige vern som strandsonen er undergitt i loven, og derfor også ramme de interessene bestemmelsen skal ivareta. At tiltaket også er i strid med LNF-formålet, blir holdt frem som en ulempe i seg selv, se særlig utredningen i møteboken av 23.11.2016.

I de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen¹, er Lindås kommune plassert i det som ofte kalles kategori 2, som er områder der presset på arealene er stort. I følge retningslinjene skal byggeforbudet praktiseres strengt i slike områder, og dispensasjoner bør unngås. Med dette som utgangspunkt, og når vi i tillegg befinner oss i et LNF- område, må det være en grunnleggende forutsetning for å kunne vurdere å gi dispensasjon, at det foreligge klare fordeler knyttet til selve arealbruken. Disse må i tillegg være åpenbart større enn de ulemper tiltaket må antas å medføre.

Vi er i hovedsak enige med kommunen i at fordelene som tiltaket vil innebære, er av privat art, og at de derfor har svært moderat vekt i en dispensasjonssak. Når det gjelder de momentene du selv har fremholdt som fordeler i klagen, og som er gjengitt og nummerert ovenfor, har vi følgende kommentarer:

Nr. 1, 2 og 3 er utvilsomt private fordeler på hytteeierens hånd.

Nr. 4 og 5 er etter vår mening momenter som trolig kan fremføres til fordel for de fleste tilkomstveier som ønskes etablert i eller i nærheten av strandsonen.

Nr. 6, 8 og 9 gjelder de landbruksmessige sidene ved saken. I sitt brev av 08.04.2013 skriver kommunens fagleder for landbruk om veitraséen som saken her gjelder: «*Dette alternativet tek meir dyrka mark, og er heilt klart eit alternativ som vil gjere drift av eigedommen 137/14 meir tungvinn i framtida.*» At den omsøkte veien vil bli en fordel for landbruket i området, er derfor tvilsomt. Ved å studere tilgjengelig kart- og fotomateriale, kommer vi til den samme konklusjonen.

Nr. 10 og 11 omtaler fravær av ulemper. Slike momenter kan ikke legges på vektskålen som fordeler.

Nr. 7 kan kanskje innebære en fordel. Vi antar likevel at dersom Kystverket hadde hatt behov for vei i forbindelse med drift av fyrlykten, hadde det vært tatt nødvendige initiativ derifra.

Som nevnt ovenfor er de ulempene kommunen har pekt på i all hovedsak av generell karakter. I rettspraksis er det slått fast at slike overordnede planhensyn kan slå igjennom eller veie tyngre enn

¹ Fastsatt ved kg1.res. av 25.03.2011

konkrete, lokale omstendigheter og forhold som eventuelt kunne tale til fordel for dispensasjon.² Her bør påpekes at gjennom kommuneplanprosessen er det gjort en tydelig og detaljert vurdering av hvilke områder som er egnet for utbygging, og hvilke områder som skal bevares som inngrepsfrie og for allmenn bruk. Ut fra de demokratiske og offentlige hensyn som den omfattende kommuneplanprosessen skal ivareta, mener vi det er uheldig å gå tilbake på kommunestyret sitt overordnede planvedtak gjennom en enkeltstående dispensasjon, hvor fordelene med tiltaket ikke er knyttet til selve arealbruken, men derimot til eiernes bruk av sin fritidseiendom.

I utgangspunktet bør tiltak som ikke er av ubetydelig art eller omfang skje i samsvar med plan etter plan- og bygningsloven. Lindås kommune har igangsatt arbeidet med å revidere kommuneplanens samfunnsdel. I følge kommunens planstrategi, skal revisjon av kommuneplanens arealdelen startes opp allerede i inneværende år.

Samlet sett er vi derfor enige med Lindås kommune i at fordelene ved en eventuell dispensasjon ikke er klart større enn ulempene, og ett av de to kumulative dispensasjonsvilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er da ikke oppfylt. Vi behøver derfor ikke gå nærmere inn på om hensynene bak tiltaksforbudet i strandsonen eller LNF-formålet i kommuneplanen ville blitt vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon.

Vedtak

Klagen tas ikke til følge. Lindås kommunes vedtak av 23.11.2016 i sak 144/16 blir stadfestet.

Dette vedtaket kan ikke klages på i medhold av forvaltningsloven, jf. § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Arnt Erik Nordheim
seniorrådgiver

Terje Øvrebø
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.

Kopi til:

Lindås kommune	Kvernhusmyrane 20	5914	ISDALSTØ
Liv Unneland	Alverflaten 276	5911	ALVERSUND
Eidsivating lagmannsrett	Postbokls 4450	2326	HAMAR

Kopi pr. e-post:
Fylkesmannen i Hordaland

² Retstidende 2007 side 257