



**Fylkesmannen
i Sogn og Fjordane**

Saksbehandler: Ida Loftesnes Kvåle
Telefon: 57 64 31 55
E-post: fmsfikv@fylkesmannen.no

Vår dato
15.08.2017
Deres dato

Vår referanse
2017/2267- 421.3
Deres referanse

KOPI

Gunda Gjertrud Ingeborg Nordanger
Hamrane 30
5704 VOSS

LINDÅS KOMMUNE	
Klassering	
17 AUG 2017	
Ark. saksnr. 16/3919	Løpenr.
Saksh.	Tilgangskode

Vedtak i klagesak som gjelder dispensasjon for oppføring av fritidsbolig, naust og kai på eiendommen gbnr. 70/23 i Lindås kommune.

Fylkesmannen er i brev av 14.06.2017 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnevnt som settefylkesmann for å avgjøre klagesaken. Det er klaget innenfor fristen, og vilkårene for å behandle saken er oppfylt.

Vedtak

Fylkesmannen tar klagen fra Fylkesmannen i Hordaland til følge, og vi gjør om Lindås kommune sitt vedtak i sak 024/17 den 22.03.2017. Det blir ikke gitt dispensasjon for oppføring av fritidsbolig, naust og kai på eiendommen gbnr. 70/23 i Lindås kommune.

Sakens bakgrunn

Lindås kommune mottok den 19.12.2016 søknad datert 26.11.2016. Det er søkt om dispensasjon fra gjeldende kommuneplan for oppføring av fritidsbolig, naust og kai på eiendommen gbnr. 70/23, Lindås kommune. Søknaden er fremsatt av tiltakshaver Gunda Nordanger.

Omsøkt parsell ligger i et område som i kommuneplanen¹ er avsatt til byggeområde for *Fritidsbusetnad*. Tiltaket ligger også innenfor byggegrense mot sjø, jf. plan- og bygningsloven § 1-8 og kommuneplanens bestemmelser. Tiltakene krever dispensasjon fra arealformålet i kommuneplanen, inkludert plankrav, og byggegrense mot sjø. Dispensasjonen fra arealformålet er i søknaden begrenset til å gjelde for naustet, da slik bebyggelse ikke er ansett å inngå i *Fritidsbusetnad*.

Det er søkt om å bygge en om lag 110 m² stor fritidsbolig og et naust på om lag 40 m². I tillegg er det søkt om dispensasjon for å bygge kai. Vi kan ikke se at omsøkt kai er konkret vurdert, verken av tiltakshaver, kommunen eller klageren, sett bort fra en setning i søknaden. Ut fra opplysningene i saken legger vi til grunn at omsøkt kai er tilknyttet omsøkt naust, vist som terrasse/platting i tegningene som er vedlagt søknaden. Det er opplyst at fritidsboligen og naustet skal utformes i tråd med kravene i kommuneplanen.

Søknaden er begrunnet med at hensynet til plankravet, arealformålet og byggegrense mot sjø vil ikke bli vesentlig tilsidesatt, og fordelene er klart større enn ulempene. Området som er avsatt til byggeområde *Fritidsbusetnad* er relativt lite, og stort sett utbygd med både hytter og naust. Bare to hyttetomter er ubebygde. Det er allerede krav til utforming av fritidsbolig og naust i kommuneplanen, og søkeren kan ikke se at en reguleringsplan vil gi en mer hensiktsmessig arealutnyttelse av området. Søkeren viser videre til at hun ønsker å utnytte egen eiendom på en hensiktsmessig måte, slik at det

¹ Arealdelen av kommuneplanen 2011 – 2023, Lindås kommune

blir et naturlig samlingssted for venner og familie. Det vises også til at et krav om reguleringsplan vil være svært økonomisk kostbart.

Omsøkt naust er fremstilt som lite og skal bygges på en liten tomt der det uansett ikke vil være plass til en fritidsbolig. Et naust vil gi tiltakshaver mulighet til å ha båt i tilknytning til hytten, og mulighet til å oppbevare den hensiktsmessig på vinterstid. Kaien på fremsiden av naustet vil ivareta hensynet til sikker av- og påstigning, samtidig som naustet ikke vil stå i fare for å ta inn vann ved flo.

Fylkesmannen i Hordaland rådde fra å gi dispensasjon i brev av 27.01.2017.

Lindås kommune, v/plan- og miljøutvalget behandlet søknaden i møte den 22.03.2017 i sak 024/17. Kommunen ga dispensasjon fra kommuneplanen sin arealdel punkt 1.1 (plankrav), arealformålet og byggegrense mot sjø for oppføring av hytte og naust på gbnr. 70/23. Dispensasjonen ble gitt på vilkår om at det blir dokumentert parkeringstillatelse for to biler i området.

Begrunnelsen for dispensasjonen er at hyttefeltet allerede er etablert, og omsøkt tomt er en av de siste ubebygde tomtene. Kommunen kan ikke se at dispensasjonen setter kommuneplanen sin intensjon vesentlig til side. Naustet skal oppføres i et allerede etablert naustmiljø og vil ikke føre til ytterligere privatisering av strandlinjen. Kommunen ser ingen ulemper eller konflikter ved dispensasjonen. De mener at ulempene med å gi dispensasjonen ikke er vesentlig for allmennheten, og fordelene ved dispensasjonen er derfor større enn ulempene.

Fylkesmannen i Hordaland klaget på Lindås kommune sitt vedtak av 22.03.2017 i sak 024/17 i brev datert 07.04.2017. Klagen er begrunnet med at en dispensasjon vil undergrave gjeldende kommuneplan som styringsverktøy for utvikling av kommunen. I tillegg vil en dispensasjon kunne skape presedens for dette og lignende tiltak i området i fremtiden. Konkret viser klageren til at sjøleia utenfor Feste er mye trafikkert, og at området er et målpunkt for friluftslivet på sjøen. Fravikelse av tiltaksforbudet i strandsonen kan derfor har negativ virkning, og må eventuelt skje gjennom planendring.

Det ble gitt utsatt iverksetting av tiltaket den 19.04.2017. Tiltakshaver kom med tilsvaret til klagen den 09.05.2017.

Kommunen behandlet klagen i møte den 31.05.2017 og holdt fast ved sitt tidligere vedtak i saken. Kommunen kan ikke se at det er kommet nye opplysninger i saken som gir grunnlag for å ta klagen til følge.

Tiltakshaveren kom med kommentar til oversendingen av klagesaken i e-post datert 30.06.2017, jf. også tidligere merknad av 09.05.2017. I merknaden legger tiltakshaveren blant annet vekt på at strandlinjen allerede er privatisert med to naust og større kaier. Tiltaket vil også ha begrenset presedensvirkning, ettersom arealet er avsatt til fritidsbebyggelse, og tiltakshaveren kan ikke se at utarbeidelse av reguleringsplan vil gi noen hensiktsmessig avklaring, sammenlignet med kommuneplanen pkt. 2.20.

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 skjønsmessige vurderingene som kommunen har gjort. Ved prøving av det kommunale skjønn 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.

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.

Eiendommen ligger i et område som er omfattet av kommuneplanen 2011 – 2023.² Området er avsatt til byggeområde for *Fritidsbusetnad*. Lindås kommune har i kommuneplanbestemmelsen § 1.1 sett et generelt krav om at areal for *Fritidsbusetnad* skal reguleres før de blir utbygd. Kravene til utforming av naust og fritidsbolig følger av kommuneplanen punkt 2.54 og 2.20. Kaier, brygger og andre tiltak som er forankret i land skal behandles og vurderes etter arealformålet på land.³

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 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

Saken gjelder søknad om dispensasjon fra gjeldende kommuneplan til oppføring av fritidsbolig, naust og kai på eiendommen gbnr. 70/23, Feste ytre.

Det er fra tiltakshavers side ønsket befaring i saken. Fylkesmannen har vurdert spørsmålet om befaring, og konkludert med at saksdokumentene og gode kartverktøy gjør at det ikke er nødvendig med befaring for å opplyse saken videre. Det er ikke grunn til å tro at befaring ville avdekt forhold som ville ha hatt virkning for resultatet i saken.

Det går frem av plan- og bygningsloven §19-2 at kommunen kan gi dispensasjon dersom hensynet bak bestemmelsen det blir søkt dispensasjon fra, ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å dispensere være klart større enn ulempene. Vi vurderer ført om hensynene som ligger til grunn for bestemmelsene i kommuneplanen og plan- og bygningsloven § 1-8, blir vesentlig tilsidesatt ved å gi dispensasjon. I så fall vil de rettslige vilkårene for å dispensere ikke være oppfylt, slik at søknaden må avslås.

I Ot.prp.nr.32 (2007-2008) på side 242 står det at avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende prosess, og planene omhandler dessuten

² Arealdelen av kommuneplanen 2011 – 2023, Lindås kommune

³ Planjuss nr. 1/2012 s. 36

konkrete forhold. Det skal ikke være kurant å fravike gjeldende plan. 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.

Tiltaket er lokalisert i strandsonen, i et område som i kommuneplanen er avsatt til byggeområde *Fritidsbusetnad*. I kommuneplanen til Lindås, pkt. 1.1 er det et generelt krav om at areal for *Fritidsbusetnad* skal reguleres før utbygging. I dette området er det derfor plankravet, arealformålet byggeområde for *Fritidsbusetnad* og byggegrensen mot sjø som er vurderingsgrunnlaget for dispensasjonssøknaden.

Det er krav om at det blir søkt om og gitt dispensasjon fra punkt 1.1 i bestemmelsene i kommuneplanen (plankravet) for oppføring av fritidsbolig. Videre krever tiltaket at det blir søkt om og gitt dispensasjon fra arealformålet byggeområde for *Fritidsbusetnad* og byggegrensen mot sjø på kommuneplankartet, for oppføring av naust og kai, jf. kommuneplanen pkt. 1.10.

Vi vil først i denne saken vurdere om det kan gis dispensasjon fra plankravet i kommuneplanen for oppføring av fritidsbolig.

Arealformålet byggeområde for *Fritidsbusetnad* åpner i utgangspunktet for bygging av fritidsboliger. Kommunen har i kommuneplanen avgrenset denne muligheten med et plankrav for oppføring av fritidsbolig, jf. plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 1 og kommuneplanen pkt. 1.1.

Plankravet i kommuneplanen til Lindås kommune er begrunnet med at tiltak i området skal vurderes i en større sammenheng, slik at det blir sikret at det ikke blir godkjent tiltak som kan vanskeliggjøre en framtidig regulering av området. En reguleringsplan vil gjennom en omfattende vedtaksprosess, der hensynene til offentlighet, samråd og medvirkning er sentrale. Dette vil gi bestemmelser om bruk, vern og utforming av areal og fysiske omgivelser både for større områder og for den enkelte eiendom. Sør for det omsøkte området er det allerede satt i gang reguleringsarbeid for mellom annet småbåthavn, kai, næring og boliger. En videre utbygging av omsøkte område for fritidsboliger uten at det foreligger godkjent reguleringsplan, vil kunne gi uheldige virkninger for det igangsatte reguleringsarbeidet.

Fylkesmannen vurderer det slik at hensynene bak plankravet i kommuneplanen blir satt vesentlig til side ved å gi dispensasjon. Videre utvikling i området bør skje gjennom en helhetlig prosess der alle interesser i området blir vurdert i en større sammenheng. Etter vårt syn vil plankravet sikre landskapstilpasning til strandsonen, i tillegg til nødvendig infrastruktur for utbyggingsområdet. I hvilken grad det bør åpnes for flere naust eller sjørettede fellestiltak i tilknytning til bebyggelsen, er også et forhold som eventuelt bør avklares gjennom plan. Vi tar derfor klagen til følge, og vi gir ikke dispensasjon fra plankravet i kommuneplanen for oppføring av fritidsbolig.

Vi vil i det videre vurdere om det kan gis dispensasjon fra arealformålet og byggegrense mot sjø for oppføring av naust og kai.

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

Lindås kommune er i statlige retningslinjer for differensiert strandsonerforvaltning⁴ definert som et område med stort press på arealet i strandsonen. I retningslinjene pkt. 6.2 fremheves det at reglene for dispensasjon er strammet inn. Byggeforbudet skal praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås i sentrale områder der presset på arealet er stort.

I denne saken må tilrettelegging for tiltakshaver og tiltakshavers ønsker om utnytting av eiendommen veies opp mot strandsoneverdiene, arealformålet i kommuneplanen og allmennhetens bruk av området.

Omsøkt naust og kai skal bygges i henhold til bestemmelsene i kommuneplanen om utforming. Naustet er om lag 40 m² BYA. Kaien skal bygges i tilknytning til naustet, ut mot sjøen. Formålet med naustet og kaien er sikker tilkomst med båt og oppbevaring av båt på vinterstid.

I vurderingen av strandsoneverdiene og om det er press på strandsonen, må det sees på større og mer sammensatte områder. Det er i dette området flere naust i øyeblikkelig nærhet, men det er også strekninger uten inngrep i strandsonen. Like ved er det i kommuneplanen avsatt areal til mellom annet en småbåthavn (S21). Selv om det er bygget to naust like ved, vil enda et naust føre til ytterligere privatisering av området, og kunne virke negativt for ferdsel i sjøområdet utenfor eiendommen. Byggegrensen i kommuneplanen må også anses som et tydelig utgangspunkt om at det som hovedregel ikke tillates ytterligere inngrep langs denne strandlinjen.

I dette området er det også særlige interesser knyttet til friluftsliv. Sjøområdet utenfor Feste kai, som er i øyeblikkelig nærhet til omsøkt parsell, er en del av et større kartlagt friluftslivsområde og er registrert som regionalt særs viktig.⁵ Dette er områder der det ikke bør skje inngrep eller utbygging. Allmenne friluftslivsverdier veier derfor tungt i området.

Det er opplyst i søknaden at tiltakshaver ønsker å bygge naust og kai for å kunne utnytte eiendommen på en hensiktsmessig måte, og kunnen benytte det som et samlingspunkt for venner og familie. Vi har forståelse for at tiltakshaver ønsker å utnytte eiendommen sin, men dette veier ikke opp for de inngrepene i naturen som vil være nødvendig for å realisere ønsket. Vi kan heller ikke se at tiltaket fremstår som nødvendig for fremtidig tilkomst til eiendommen.

Videre hevder tiltakshaver at hensynet til likebehandling tilsier at det bør gis dispensasjon. Vi viser her til at de andre naustene er oppført før dagens plan- og bygningslov og innskjerpingen av strandsonevernet. Konklusjonen vår er derfor at avslag på dispensasjon ikke er en usaklig forskjellsbehandling. Vi påpeker også at likebehandling ikke er et selvstendig grunnlag for å få dispensasjon, og at dette først og fremst blir vektlagt når de rettslige vilkårene for dispensasjon er oppfylt. Fylkesmannen har kommet til at vilkårene i § 19-2 ikke er oppfylte i denne saken, og at en dispensasjon fra plankravet og den kommunale byggegrensene, vil sette hensynet bak disse bestemmelsene vesentlig til side.

Dispensasjon kan etter dette ikke gis, jf. plan- og bygningsloven § 19-2. Det er da ikke nødvendig for Fylkesmannen å ta stilling til om fordelene ved dispensasjonsvedtaket er klart større enn ulempene, da begge vilkår i plan- og bygningsloven § 19-2 må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon.

⁴ Fastsatt ved kgl.res. av 25. mars 2011, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 § 6-2.

⁵ Område for friluftsliv, kartlegging og verdsetting av regionalt viktige områder i Hordaland, 2008.

Fylkesmannen vil likevel presisere at vi ikke kan se at det foreligger klare fordeler ved tiltaket, annet enn de private fordelene for tiltakshaver. Fylkesmannen viser til at plan- og bygningsloven regulerer langsiktig forvaltning av bygninger og areal, mens eier- og bruksforhold som regel vil endre seg over tid. Rent personlige fordeler kan derfor normalt ikke ha avgjørende vekt i dispensasjonsvurderingen, jf. Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242.

Ulempene i saken er at en dispensasjon kan svekke kommuneplanen som informasjonskilde og styringsgrunnlag for arealforvaltningen. Det er fremhevet i kommuneplanen at det er behov for en overordnet plan, mellom annet fordi det er stort press på deler av strandsonen i området og det er derfor behov for å vurdere fellesløsninger. Etter en samlet vurdering kan vi derfor ikke se at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene.

Vedtak

Fylkesmannen tar klagen fra Fylkesmannen i Hordaland til følge, og vi gjør om Lindås kommune sitt vedtak i sak 024/17 den 22.03.2017. Det blir ikke gitt dispensasjon for oppføring av fritidsbolig, naust og kai på eiendommen gbnr. 70/23 i Lindås kommune.

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

Med hilsen

Anne Kristin Eitungjerde
juridisk sjef

Ida Loftesnes Kvåle
rådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.

Kopi til:

Lindås kommune (ref. 16/3919) Kvernhusmyrane 20 5914 Isdalstø

Elektronisk kopi til:

Fylkesmannen i Hordaland (ref. 2017/403)