



Fylkesmannen i Trøndelag

Trööndelagen fylhkenålma

Vår dato:

23.10.2020

Vår ref:

2020/11030

Deres dato:

02.10.2020

Deres ref:

12463/2020//ERLAUN

Åfjord kommune

Øvre Årnes 7

7170 ÅFJORD

Saksbehandler, innvalgstelefon

Inger Wibe Grut, 74 16 80 92

Vedtak i klagesak - dispensasjon - riving og oppføring av naust - eiendommen 164/54 - Åfjord kommune - kommunens vedtak oppheves

Fylkesmannen har behandlet klage over vedtak av kommunen om dispensasjon for oppføring av naust på eiendommen 164/54 i Åfjord kommune. Fylkesmannen har etter en gjennomgang av saken kommet til at kommunens vedtak oppheves fordi det er ugyldig. Saken sendes tilbake til kommunen for videre behandling.

Sakens bakgrunn

Tidligere Roan kommune (nå Åfjord) fattet vedtak 14. februar 2019 om dispensasjon fra arealformål i kommuneplanens arealdel og byggeforbudet i strandsonen, og rammetillatelse til riving og oppføring naust på eiendommen 164/54. Eksisterende naust var falleferdig og skulle rives, og det skulle oppføres nytt naust for å erstatte det gamle. Tiltakshaver var kommunen selv. Det ble blant annet stilt vilkår om at så mye som mulig av materialer fra gammelt naust måtte gjenbrukes i nytt naust.

Vedtaket ble opphevet av Åfjord kommune 23. mars 2020 fordi det var begått saksbehandlingsfeil ved at søknaden ikke var nabovarslet eller sendt på høring til aktuelle sektormyndigheter. Naustet var i mellomtiden blitt revet og nytt naust var oppført.

Det ble utarbeidet ny søknad 24. mars 2020, hvor det igjen ble søkt om dispensasjon fra arealformål i kommuneplanens arealdel og byggeforbudet i strandsonen, samt rammetillatelse til riving og oppføring naust. Gammelt og nytt naust ble oppgitt å være 72 m². I begrunnelsen for søknaden sto det at gammelt naust var i så dårlig forfatning og utgjorde en fare for mennesker og dyr. Det var vurdert som vanskelig å rehabilitere naustet. Det var ønskelig å oppføre nytt naust med utseende som de andre naustene i rekka, for at det ikke skal oppstå hull naustrekka. Naustet er tenkt benyttet i forbindelse med arrangementer på Utrotunet. Det ble anført at tiltaket ikke vil endre allmennhetens tilgang til strandsonen, og gjøre ferdselen i området tryggere.



Det kom tre merknader fra henholdsvis Lene og Knut Erik Buvarp, Ole Arnold Eian og Paul Johan Eian. Det kom en rekke innvendinger mot tidligere saksbehandling, rivingen og hvordan det nye naustet et utført. Det ble blant annet gjort gjeldende at det nye naustet ligger høyere enn det opprinnelige, og at det har en annen plassering enn opprinnelig. Tidligere var det 1,16 meter mellom naustet og nabonaust, mens det nå kun er 80 cm. Det ble også bedt om at det nye naustet bygges med samme fasong, mål og med samme byggeskikk som det gamle naustet, uten strøm og andre moderne effekter. Vi viser til merknadene i sin helhet.

Søknaden ble sendt på høring til Fylkesmannen i Trøndelag og Trøndelag fylkeskommune. Fylkesmannen hadde ingen merknader. Fylkeskommunen uttalte blant annet at tidligere saksbehandling var svært uheldig, og utgjorde brudd på kulturminneloven. De viste også til at det gamle naustet var et tradisjonelt grindbygg med natursteinsfundament. Veggene var kledd med kantsatte bord, og taket tekket med torv. Det nye naustet er et moderne reisverksbygg på støpt plate, med innvendig tregulv og himling. Fylkeskommunen fant at det nye naustet skiller seg klart fra resten av kulturmiljøet, i kraft av å være et helt nytt bygg. De uttalte at bygget påvirker naustrekka ved å svekke dens kunnskaps- og opplevelsverdi som historisk viktig kulturmiljø.

Planutvalget i Åfjord kommune innvilget søknaden i møte 10. juni 2020. De fant at vilkårene for dispensasjon var oppfylt og at det kunne gis rammetillatelse til oppføring av naust.

Klagene

Vedtaket ble påklaget av Knut Erik Buvarp, Ole Arnold Eian og Paul Johan Eian 25. august 2020. Det ble i all hovedsak anført at naustet bryter med byggeskikken i bygdatunet, ved at det er et moderne naust med moderne byggestil. Det burde oppføres slik at det blir tilnærmet likt det gamle naustet, med liggende kledning, torvtak og uten gulv innvendig. Det ble også vist til at naustet har fått en annen høyde og plassering i forhold til tidligere.

Planutvalget i Åfjord kommune behandlet klagen i møte 29. september 2020, men fant ikke grunnlag for å endre vedtaket. De viste til at de samme momentene som fremgår av klagene, også ble innsendt i forbindelse med nabovarslingen. Det forelå derfor ikke nye momenter som tilsa endring av tidligere vedtak. Kommunen bemerket at endringen av plasseringen av naustet ikke er stor, og at det utseendemessig er ganske likt det gamle. Det var uaktuelt å rive naustet og sette opp et nytt.

Saken ble oversendt Fylkesmannen i Trøndelag for endelig klagebehandling 2. oktober 2020.

Fylkesmannens syn på saken

Fylkesmannens myndighet som klageinstans

Fylkesmannen er klageinstans for kommunens vedtak etter plan- og bygningsloven, jf. (pbl.) § 1-9 femte ledd, og delegasjonsvedtak fra departementet.

Fylkesmannens myndighet i klagesaken følger av forvaltningsloven (fvl.) § 34. Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken, og kan også ta hensyn til nye omstendigheter. Fylkesmannen skal vurdere de synspunkter klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av klageren. Det skal legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Fylkesmannen kan stadfeste, oppheve eller fatte nytt vedtak i saken.



Klagefrist og rettslig klageinteresse

Klagerne er parter i saken og klageberettiget, jf. fvl. § 28. Klagene er levert i tide, jf. fvl. § 29. Vilkårene for å behandle klagene er oppfylt, jf. fvl. §§ 28 – 34.

Regler vedtaket bygger på

Generelt om vedtak i byggesaker

Byggetiltaket kan ikke utføres uten at søknad på forhånd er sendt kommunen og den deretter har gitt tillatelse, jf. pbl. § 20-2. I byggesaken vurderer kommunen byggetiltaket opp mot arealplaner og kravene til tiltaket i lovgivningen, se særlig pbl. kap. 29. Er tiltaket ikke i strid med disse reglene, eller gjeldende arealplaner, skal det godkjennes, jf. pbl. § 21-4. Vedtak skal være begrunnet, og begrunnelsen skal vise til de regler og nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på, jf. fvl. § 25.

Lovregler vedtaket bygger på

Det følger av pbl. § 1-8 andre ledd at andre tiltak enn fasadeendringer ikke kan settes i verk nærmere enn 100 meter fra strandlinjen.

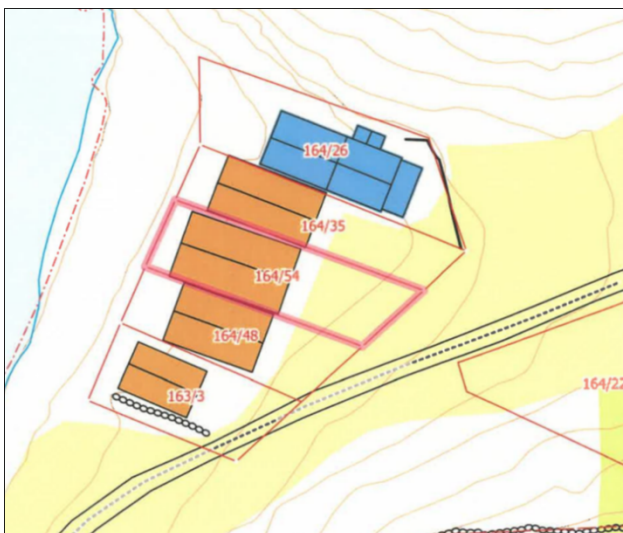
Arealplaner vedtaket bygger på

For byggetiltaket gjelder kommuneplanens arealdel for (tidligere) Roan kommune, vedtatt 20. juni 2019. Det er på det rene at denne planen fortsatt gjelder. Det aktuelle området er regulert til grønnstruktur, underformål friområde. Vi vurderer dette nærmere nedenfor.

Planen med bestemmelser er rettslig bindende, jf. pbl. §§ 11-6 og 12-4.

Behov for dispensasjon

Tiltaket strider mot byggeforbudet i strandsonen og arealformålet i kommuneplanens arealdel. Det er derfor nødvendig med dispensasjon fra disse reglene for at tiltaket skal kunne godkjennes.



Situasjonskart

Dispensasjon

Dispensasjon fra en bindende plan eller fra lovkrav kan gis i visse tilfeller, jf. pbl. § 19-2. To vilkår må være oppfylt for at dispensasjon kan gis. Det første vilkåret er at hensynene bak bestemmelsen det



dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke blir vesentlig tilsidesatt ved at det gis dispensasjon. Det andre vilkåret er at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Dette skal være en streng unntaksregel. Dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra gjør seg gjeldende med styrke, vil det normalt ikke være anledning til å gi dispensasjon. Vi viser til lovens forarbeider: Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), i merknadene til § 19-2.

Det framgår videre i forarbeidene at det ikke skal være en kurant sak å fravike gjeldende plan:

«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.»

Terskelen for å gi dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen skal også være høy. Vi viser til lovens forarbeider hvor det framgår:

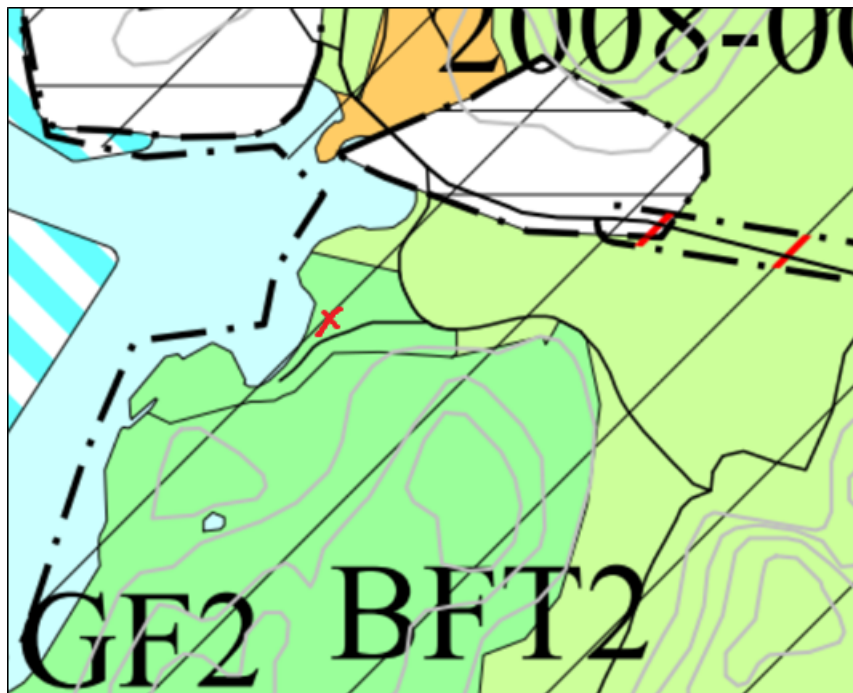
«(...) Det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle. Regjeringen ønsker en strengere og mer langsiktig strandsoneforvaltning. Det er derfor nødvendig med en streng praksis ved behandlingen av dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet 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.»

Vurdering av saken

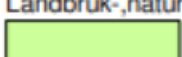
Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel

Det første spørsmålet er om vilkårene for å gi dispensasjon fra kommuneplanens arealdel er oppfylt.

Kommunen har lagt til grunn at det omsøkte tiltaket ligger innenfor område avsatt til LNFR (landbruk, natur, friluftsliv og reindrift). Fylkesmannen viser imidlertid til at det aktuelle området er avsatt til grønnstruktur – nåværende friområde, jf. pbl. § 11-7 nr. 3. Det ligger også innenfor hensynssone landskap.



Utsnitt KPA. Rødt kryss viser plasseringen til omsøkt eiendom, markert av Fylkesmannen. Grønnfargen viser grønnstruktur. Stiplede linjer viser at området også ligger innenfor hensynssone landskap.

Grønnstruktur (PBL2008 §11-7 NR.3)	
	Frrområde - nåværende
Landbruk-, natur- og friluftsmål samt reindrift (PBL2008 §11-7 NR.5)	
	Landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift - nåværende
	LNFR-areal - nåværende
	LNFR-areal - fremtidig

Utsnitt fra tegnforklaring i kommuneplanens arealdel for gamle Roan kommune.

Det at kommunen har lagt feil arealformål til grunn, er en rettsanvendelsesfeil som gjør dispensasjonsvedtaket ugyldig. Vi viser til at det ligger andre hensyn bak et areal som er avsatt til friområde, enn de hensyn som ligger bak LNFR-områder.

Kommunens vedtak om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel må derfor oppheves.

Dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen

Det neste spørsmålet er om vilkårene for dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen er oppfylt.

100-metersbeltet langs sjøen er definert som et område med nasjonal interesse. Et hovedhensyn bak pbl. § 1-8 er å sikre styring med arealutviklingen i kyst- og strandområdene. Dette har lenge vært en målsetting på grunn av de viktige interesser som knytter seg til disse områdene. Interessene som er av nasjonal verdi, er friluftsinnteresser, naturvern, biologisk mangfold, landskapsinteresser mv. Forbudet er også ment å sikre allmenhetens rett til fri ferdsel og friluftsliv ved sjøen. Hensynene skal avveies mot utbyggingsinteressene, og de skal tillegges *særlig* vekt. Det innebærer at



utbyggingsinteressene må være kvalifisert dersom de skal veie opp for de hensyn som taler for at strandområdet forblir åpent for allmennheten og uten naturinngrep av noen art.

Den første vurderingen er om hensynene bak byggeforbudet i strandsonen blir vesentlig tilsidesatt ved at det gis dispensasjon.

Kommunen skriver at tiltaket med oppføring av nytt naust vil bedre sikkerheten til allmennheten og dyr i området. Nytt naust vil tette hulrommet etter det gamle naustet som er revet. Strandsonen vil ikke bli særlig mer privatisert fordi tiltaket er for allmennheten.

Etablering av privat naust vil etter Fylkesmannens syn ikke sikre allmennheten adgang til strandsonen. Tvert imot, dette vil i utgangspunktet kun gagne eierne av naustet, og vil på generelt grunnlag kunne føre til at allmennheten i større grad holder seg unna det aktuelle området av frykt for å krenke eiendomsretten. Det at det er kommunen som er eier, endrer ikke dette. Eiendommen er ikke regulert til offentlig formål, og den er fritt omsettelig. Fylkesmannen påpeker at det er søkt om tillatelse til å oppføre naust, og at det da er dette som skal legges til grunn for vurderingen. Det at kommunen har planer om å bruke naustet til et annet formål, får ikke betydning i denne vurderingen.

Vi gjør samtidig oppmerksom på at dersom den aktuelle bygningen ikke skal benyttes som naust, men i realiteten har et annet bruksformål, så må dette oppgis ved søknad om tillatelse til tiltaket. Det må da heller ikke søkes om oppføring av naust.

Det at kommunen har lagt vekt på at oppføring av et privat naust kommer allmennheten til gode, og dermed taler for at det skal gis dispensasjon, er etter vårt syn en rettsanvendelsesfeil.

Fylkesmannen kan videre ikke se at det dreier seg om en gjenoppføring av et tilsvarende bygg som det opprinnelige. Bygget som nå er oppført er høyere enn det opprinnelige, det er brukt andre materialer og det er uklart hvor bygget er plassert i forhold til det gamle naustet. Vi viser til merknad til nabovarsel og klagebrev, hvor det anføres at naustet er plassert nærmere nabonaust enn det opprinnelige naustet. Vi kan ikke se at kommunen har tilbakevist dette. Det nye naustet må derfor anses som et nyoppføring av tiltak og vurderes deretter opp mot vilkårene om dispensasjon.

Kommunen har lagt vekt på at det vil være kostbart å eventuelt sette opp et nytt naust, herunder rette det bygget som allerede er oppført. Fylkesmannen vil bemerke at økonomiske hensyn ikke er relevant i vurderingen av om dispensasjonsvilkårene er oppfylt. Det faktum at et tiltak er oppført før det er gitt nødvendig dispensasjon, skal heller ikke tillegges vekt i dispensasjonsvurderingen. Det skal ikke tale til tiltakshavers fordel at tiltaket er oppført før nødvendige tillatelser er gitt. Fylkesmannen finner at det er rettsanvendelsesfeil når kommunen legger vekt på slike økonomiske hensyn i deres vedtak.

Kommunens vedtak om dispensasjon fra byggeforbudet i pbl. § 1-8 er etter dette også ugyldig, og må oppheves.

Andre bemerkninger

Fylkesmannen viser til pbl. § 29-4 andre ledd, hvor det fremgår at dersom ikke annet er fastsatt i plan, skal byggverk ha en avstand fra nabogrensen på minimum 4 meter. Dersom naboeiendommen gir skriftlig samtykke, kan kommunen godkjenne at byggverk plasseres nærmere nabogrensen enn 4 meter, jf. pbl. § 29-4 tredje ledd bokstav a. I denne saken kan vi ikke se at naboeiendommene har gitt skriftlig samtykke, og tiltaket skal plasseres nærmere nabogrensen enn 4 meter. Tillatelse til å



oppføre naust krever derfor dispensasjon fra avstandskravet i § 29-4 andre ledd. Kommunen har imidlertid ikke gitt dispensasjon fra avstandskravet. Det kan derfor ikke gis tillatelse til oppføring av naust, og vedtaket er også på dette grunnlag ugyldig. Vi viser til at det er en rettsanvendelsesfeil at det gis tillatelse til oppføring av naust nærmere enn 4 meter fra nabogrensen uten at det enten er gitt samtykke fra naboeiendommene, eller kommunen har gitt dispensasjon fra avstandskravet i pbl. § 29-4. Kommunens vedtak om rammetillatelse må derfor også oppheves.

Fylkesmannen presiserer at vi ikke har tatt stilling til om det skal gis dispensasjon fra pbl. § 1-8 eller kommuneplanens arealdel.

Konklusjon

Fylkesmannen har kommet til at kommunens vedtak er ugyldig.

Vedtaket oppheves. Saken sendes tilbake til kommunen for videre oppfølging. Spørsmål om videre saksgang må rettes til kommunen.

Fylkesmannen fatter følgende

vedtak:

Åfjord kommunes vedtak av 10. juni 2020 oppheves.

Klagene har ført frem.

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jf. forvaltningsloven § 28.

Med hilsen

Elisabeth Holand Sjøli (e.f.)
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Inger Wibe Grut
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Ole Arnold Eian	Eiansveien 331	7180	Roan
Paul Johan Eian	Åkervegen 4	7046	Trondheim
Lene Ragnhild O Buvarp	Kaptein Mitlids Veg 4 A	7022	Trondheim

