



KRISTIANSUND KOMMUNE  
Postboks 178  
6501 KRISTIANSUND N

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Andreas Welle Rusten, 71 25 84 42

## Kristiansund kommune - vedtak i klagesak - gnr5 bnr547 - Dispensasjon og rammetillatelse til bolig

Fylkesmannen endrer Kristiansund kommunes vedtak i utvalgssak 19/15 av 21.02.2019. Dispensasjonssøknaden for oppføring av bolig m.m. på gbnr. 5/547 avslås.

Vi viser til Kristiansund kommunes oversendelse av 23.07.2019.

Ansvarlig søker Ikon Arkitekt & Ingeniør AS søkte den 20.09.2018, jf. brev av 13.09.2018, om dispensasjon og rammeløyve til oppføring av et bolighus m.m. på gbnr. 5/547. Tiltaket og dispensasjonssøknaden omfatter enebolig m/utebod, hagestue, levegg, fylling i sjø og molo. Tiltakshaveren søkte også om fradeling av en parsell og arealoverføring.

Advokat Knut Ivar Steinhovden v/Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA kom den 23.07.2018 med merknader til nabovarselet datert 10.07.2018 på vegne av eierne av gbnr. 5/812 (Jan Erik Rolland), gbnr. 5/779 (Bente Elisabeth Rolland), og gbnr. 5/773 (Thomas Chr. Thomassen). Merknadene ble supplert den 17.10.2018 etter at søknaden var oversendt til kommunen. Eierne av gbnr. 5/767 (Bjørn D. Dahl) kom med merknader til nabovarselet den 24.07.2018.

Kommunen oversendte søknaden til statlige og regionale høringsinstanser den 05.10.2018. Fylkesmannen var den 22.10.2018 kritisk til flere forhold ved søknaden, og vurderte å klage på et positivt vedtak. Også Møre og Romsdal fylkeskommune var den 26.10.2018 kritiske til søknaden, og ville vurdere å klage på et positivt vedtak. NTNU Vitenskapsmuseet vurderte den 07.11.2018 at det ikke var nødvendig å gjennomføre en marin-arkeologisk befaring. Kommunalteknikk uttalte seg den 11.02.2019 om slukkevann og VA-forhold.

Rammesøknaden ble deretter revidert den 28.01.2019 til å omfatte oppføring av enebolig m/utebod, hagestue, levegg og avslutting av fylling i sjø/kai. Boligen ble trukket noe tilbake mot den eksisterende boligbebyggelsen. Søknaden omfattet fremdeles fradeling og arealoverføring.

Kristiansund kommune v/ Plan- og bygningsrådet gav dispensasjon og rammetillatelse den 21.02.2019 i utvalgssak 19/15. Løyvet omfatter rett til deling av eiendom og arealoverføring, og rammeløyve til boligutbygging på vilkår. Kommunen gav dispensasjon fra tiltaksforbudet i



strandsonen og kommuneplanens reguleringsplankrav. Kommunen omgjorde ett av vilkårene i administrativt vedtak den 08.03.2019. Vedtakene ble oversendt partene den 08.03.2019.

Bjørn D. Dahl klaget på vedtaket den 22.03.2019. Klagen gjelder tilkomstforhold, den eksisterende fyllingen, allmenhetens ferdsel i strandsonen, og konsekvenser av at vedtaket blir stående. Advokat Steinhovden klaget på vedtaket den 28.03.2019 på vegne av Rolland/Jakobsen. Overordnet sett er klagen knytt til innledende kommentarer, sakens faktiske og rettslige sider, utsatt iverksettelse og avsluttende merknader. Ansvarlig søker kommenterte klagen den 07.05.2019.

Kristiansund kommune gav vedtaket utsatt iverksettelse den 03.04.2019.

Etter fullmakt gitt til rådmannen i plan- og bygningsrådets sommerferie, behandlet Kristiansund kommune v/administrasjonen klagen på vedtaket. Kommunen tok ikke klagen til følge, og oversendte saken til Fylkesmannen som klageinstans den 23.07.2019.

I forbindelse med Fylkesmannens klagebehandling oversendte advokat Steinhovden ytterligere merknader datert 20.08.2019 den 21.08.2019. Skrivet gjelder i hovedsak de samme klagepunktene klagerne tidligere har løftet frem.

Når det gjelder bakgrunnen for saken ellers viser vi til saksdokumentene.

#### **Fylkesmannens merknader:**

Vilkårene for å behandle saken som en klagesak er oppfylt. Fylkesmannen kan prøve alle sider ved saken. Dersom klagen blir tatt til følge kan vedtaket endres eller oppheves og sendes tilbake for ny behandling i kommunen.

#### **Tiltaket**

Tiltaket er beskrevet i den reviderte søknaden av 28.01.2019, og omtalt som oppføring av enebolig m/utebod, hagestue, levegg, og avslutning av fylling i sjø/kai. Tiltaket er vist på situasjonsplanen datert 23.05.2018, revidert 10.12.2018. Plan-, snitt og fasadetegninger er daterte 23.05.2018, og revidert henholdsvis 04.09.2018, 10.12.2018 og 11.12.2018.

Søknaden gjelder videre fradeling av 72 m<sup>2</sup> vegareal fra gbnr. 5/546 til gbnr. 5/547, og overføring av 250 m<sup>2</sup> fra gbnr. 5/547 til gbnr. 5/546.

#### **Plangrunnlag**

Eiendommen gbnr. 5/547 ligger i et område avsatt til boligformål i kommuneplanens arealdel (2009-2020, planID K-201101, vedtatt den 22.02.2011 i sak 11/13). Området er ikke regulert.

Bystyret vedtok den 29.08.2017 tilleggsbestemmelser til kommuneplanen. Av punkt 14 bokstav c) følger det at eksisterende boligområder i arealdelen uten reguleringsplan kan tomten bebygges med 30 % BYA og 300 m<sup>2</sup> BRA. Videre følger det av punkt 14 bokstav d) at etablering av nye tomter og boenheter må ha hjemmel i reguleringsplan.

Byggegrensen langs sjøen er vist og vedtatt som på kart i bystyresak PS 17/38 av 24.08.2017, vedtatt den 29.08.2017 i sak PS 17/61.



### Avgrensning av Fylkesmannens vurdering

Kristiansund kommunes vedtak i utvalgssak 19/15 av 21.02.2019, jf. omgjøringsvedtaket av 08.03.2019 er påklaget hva gjelder byggesøknaden. Fylkesmannen avgrensar klagebehandlingen til ikke å omhandle fradelingsvedtaket.

### Kommuneplanformålet

Kommuneplanens arealdel, inkludert kommuneplankartet, fastsetter fremtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye vedtak, jf. pbl. §§ 11-5 og 11-6. Det er ikke tvilsomt at kommuneplanen også gjelder for sjøområder, jf. pbl. § 1-2. Eiendommen gbnr. 5/547 er avsatt til boligformål, og oppføring av enebolig m/tilhørende anlegg er i samsvar med formålet.

Ut fra både tiltakshaverens og kommunens opplysninger skal tiltaket i sin helhet ligge innenfor området avsatt til boligformål. Klagerne mener tiltakshaveren ikke har tilstrekkelig dokumentert at hele fyllingen, inkludert fyllingsfoten, ligger innenfor formåls grensen.

Fylkesmannen ser av terrengprofilene at tomtegrensene er markert, med kaien som ytterste punkt mot nord. Tomtegrensen samsvarer med boligformåls grensen. Videre utover sjøen følger en skråning som er markert som *eksisterende terreng*. Ansvarlig søker har ikke tydeliggjort om eksisterende terreng tar utgangspunkt i det opprinnelige terrenget, eller fyllingen som er etablert uten nødvendig løyve. Skråningen ligger utenfor arealet avsatt til boligformål, og vil generere behov for dispensasjon fra kommuneplanens sjøformål dersom skråningen er del av fyllingen.

På bakgrunn av dispensasjonsvurderingen under er det ikke behov for Fylkesmannen å avklare om fyllingsfoten er etablert i strid med boligformåls grensen. Vi stadfester at oppføring enebolig m.m., inkludert fylling frem til eiendomsgrensen, er ønsket gjort i samsvar med boligformålet.

### Tiltaksforbudet langs sjøen

Tiltaksforbudet langs sjøen er lovfestet i pbl. § 1-8 (2). Av bestemmelsen følger det at andre tiltak enn fasadeendringer ikke kan utføres i 100-metersbeltet langs sjøen, jf. pbl. § 1-8 (2). Kommunen kan etter bestemmelsen tredje ledd fastsette særskilt byggegrense langs sjøen i plan.

Byggegrensen langs sjøen er vist og vedtatt som på kart i bystyresak PS 17/38 av 24.08.2017, vedtatt den 29.08.2017 i sak PS 17/61. Det er ikke tvilsomt at tiltaket i sin helhet er ønsket oppført i strid med byggegrensen. Byggeløyve kan bli gitt etter dispensasjon, eller etter en planendring eller utarbeiding av ny byggegrense i reguleringsplan - med etterfølgende byggesøknad.

### Søknadens innhold

Fylkesmannen finner det ikke tvilsomt at tiltakshaveren har søkt om rammeløye og dispensasjon fra tiltaksforbudet langs sjøen for hele tiltaket. Vi viser til beskrivelsene om hva tiltaket omfatter i ansvarlig søkers søknad av 13.09.2018, revidert 28.01.2019:

*Dispensasjon- og rammesøknad – byggesak for gnr 5, bnr 547:*

- i. Enebolig m/utebod*
- ii. Hagestue*
- iii. Levegg*
- iv. Avslutning av fylling i sjø/kai*

[...]



### *Dispensasjon*

*Det søkes om dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 1-8, - forbud mot tiltak i 100-metersonen -, jfr. kommuneplanens byggegrense mot sjøen som er etablert like nedenfor kommunal vei.*

Hva gjelder fyllingen som sådan, er vesentlige terrenginngrep isolert sett søknadspliktige, jf. pbl. § 20-1 bokstav k. Ansvarlig søker understreket at den eksisterende fyllingen omfattes av søknaden, at fyllingen skal «strammes opp», og beskriver hvordan fyllingen vil bli etablert. Vedlagte snittegninger viser hvordan eiendommen er ønsket etablert, men burde som nevnt vist tydelig forholdet mellom opprinnelig terreng og fyllingen. Fyllingen er del av prosjektets helhet, og trenger ikke søkes om særskilt.

Vi nevner at utfylling i sjø kan trenge løyve fra annet lovverk enn plan- og bygningsloven, som havne- og farvannsloven og forurensningsloven. Andre myndigheter, som Kystverket eller lokale havnemyndigheter kan ha merknader til tiltaket. Kommunen kan likevel gi rammeløyve innenfor sitt ansvarsområde uavhengig av om nødvendig løyve etter sektorlovgivningen er gitt, jf. pbl. § 21-5 og SAK10 § 5-4 (4) bokstav d.

Til slutt søkte ansvarlig søker om dispensasjon fra reguleringsplankravet i kommuneplanen punkt 14 d) den 06.02.2019, i forbindelse med den reviderte søknaden av 28.01.2019.

### Kommunens vedtak

Det følger eksplisitt av kommunens vedtak at *[d]et gis dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 1-8 for fradeling og oppføring av enebolig*. Det er på bakgrunn av søknaden ikke tvilsomt at vedtaksteksten må forstås som et dispensasjonsvedtak for hele boligprosjektet. Kommunen har i saksframlegget vurdert om dispensasjonsvilkårene er oppfylt for bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, jf. pbl. § 1-8, og vært tydelige på at byggegrensen langs sjøen er fastsatt i kommuneplanen.

### Dispensasjon fra kommuneplanens byggegrense langs sjøen

Kommunen kan gi dispensasjon dersom ikke hensynene bak bestemmelsen, eller lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt, jf. pbl. § 19-2. Fordelene må i tillegg være klart større enn ulempe.

Vi vurderer først i hvilken grad et løyve til boligprosjektet tilsidesetter hensynene bak byggegrensen og lovens formålsbestemmelse.

I 100-metersbeltet langs sjøen skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser, jf. pbl. § 1-8(1). Kjernen i bestemmelsen er ivaretagelse av natur og landskap, kulturmiljø og dyreliv, og å sikre allmenhetens tilgang til og bruk av strandsonen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver i veilederen *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* punkt 1 at målet med tiltaksforbudet er å *ivareta allmenne interesser og unngå uheldig nedbygging langs sjøen*. I kommunens planprogram til kommuneplanen er strandsonen utpekt som et særlig ansvarsområde.

Kommunen har gjort en grundig vurdering av allmenhetens ferdsel i området. Kommunen vektlegger hvordan området er etablert fra før. Det foregår et reguleringsplanarbeid mot vest, der tilgang til og bruk av strandsonen er del av planarbeidet. Mot øst er det en naturlig stengsel av strandsonen i form av etablerte boligeiendommer. Tilkomst til de innerste delene av Brunsvika kan skje ved bruk av veien som går bak boligene Storskarven 52 – 60, og videre på gangveien vest for boligområdet i reguleringsplanen Brunsvika. Området innerst i Brunsvika er et statlig sikret friluftsområde.



Hva gjelder naturverdier, har kommunen vektlagt at området allerede er tett utbygd med boliger. Tiltaket er etter innspill fra høringsinstansene trukket noe tilbake mot de eksisterende boligene, og harmonerer med det eksisterende miljøet i området. Moloen er erstattet med en kai.

Fylkesmannen viser til at utgangspunktet for kommuneplanen av 2009-2020 var at planen ikke hadde en særskilt byggegrense langs sjøen. Tiltaksforbudet i 100-metersbeltet gjaldt fullt ut frem til planendringen i 2017. I saksframlegget til Plan- og bygningsrådet den 24.08.2017 og Bystyret den 29.08.2017, fremgår det at kommunen ved fastsetting av byggegrensen langs sjøen har foretatt en konkret vurdering og utarbeidet kart med forslag til byggeforbudsgrense mot sjøen.

Kartet over Brunsvika viser at byggegrensen fra vestsiden følger vegen Storskarven. Deretter følger byggegrensen i bakkant av Storskarven 52 – 60, og på vestsiden av det regulerte boligområdet. Byggegrensen er begrunnet i følgende:

*Byggeforbudsgrensen mot sjø er lagt inntil bebyggelsen som er regulert. De mest sjønære områder med friluftsliv, natur og landskapskvaliteter i bukta sikres mot nedbygging. Flere av områdene som faller innenfor byggeforbudsgrense mot sjø, er avsatt til «byggeområder; bolig-eksisterende» eller «byggeområder; erverv-eksisterende».*

*Merk; Endring av byggeforbudsgrensen mot sjøen må gjøres ved en eventuell regulering, eller ved endring av kommuneplanens arealdel.*

Eiendommen gbnr. 5/547 ligger i et område avsatt til boligformål. Samtidig har kommunen ved fastsettelsen av byggegrensen avgrenset utbyggingsretten. Kommunen har med viten om at området langs sjøen er avsatt til utbyggingsformål, ønsket å sikre at de mest sjønære områdene i Brunsvika nettopp ikke blir utbygget. Kommunen har følgelig gjort et uttrykkelig valg om at ytterligere nedbygging ikke skal skje. Tyngden i byggeforbudet styrkes ved at kommunen har ment at en endring av byggegrensen ikke kan skje annet enn ved en planendring eller ved regulering.

Prosjektet er tilpasset omgivelsene i form av høyder og estetikk, men blir likevel bygget helt i sjøkanten, og etter utfylling i sjøen. Sett i lys av den nylige planendringen, må det at tilkomsten til det statlig sikrede friområdet er tilgjengelig bak Storskarven 52 – 60, og tilgjengeligheten av andre friområder i området, nødvendigvis tillegges betydelig mindre vekt. På denne bakgrunnen er det i seg selv et tydelig avvik fra byggegrensens formål å tillate oppføring av boligprosjektet.

Vi nevner i den anledning at Kristiansund kommune i de statlige planretningslinjene for strandsoneforvaltningen er karakterisert som en kommune med stort press på arealene. Av veilederen punkt 6.2 følger det at det i slike områder er viktig at kommunene i arbeidet med helhetlige utviklingsstrategier i kommuneplanen vurderer hensynet bak byggeforbudet i strandsonen.

Søknaden skal vurderes som om sjøen ikke allerede er utfylt. Vi ser både av eldre flyfoto (1972) og bilder klagerne har oversendt at området fremfor de eksisterende boligene er preget av sjø og svaberg. Boligområdet er privatisert, men klagerne opplyser at svabergene har blitt brukt for eksempel til fritidsfiske. Hensynet til å ivareta urørt landskap i tettbygde strøk er også et av hensynene bak tiltaksforbudet i strandsonen. Premissene for høringsinstansenes uttalelser synes på dette punktet å være sviktende, ettersom områdets kvaliteter er vurdert på bakgrunn av at fyllingen er etablert.



Til slutt vektlegger vi hensynet til mulige presedensvirkninger. Situasjonen på nordsiden av Brunsvikbukta ligner situasjonen på sørsiden. På nordsiden regulerer Bebyggelsesplan Karihola et byggefelt på nordsiden av Brunsvikveien, mens arealet ned til sjølinjen er avsatt til boligformål i kommuneplanen. I dette området går byggegrensen langs sjøen et stykke nord for Brunsvikveien, selv om det er etablert boliger langs veien.

Hensynene bak byggegrensen langs sjøen gjør seg gjeldende med styrke, og et dispensasjonsvedtak vil sette hensynene bak byggegrensen vesentlig til side. Ett av vilkårene for å gi dispensasjon er ikke oppfylt, og søknaden blir avslått.

Vi gjør for ordens skyld en enkel vurdering av om fordelene med tiltaket er klart større enn ulempene. Fordelene med tiltaket er som kommunen skriver at eiendommen blir utbygd i tråd med kommuneplanens arealformål. Tiltaket bringer også med seg en opprydding i private avløp, som i dag slippes rett ut i Brunsvikbukta.

Samtidig er det på bakgrunn av byggegrensen som ble fastsatt i 2017 isolert sett en betydelig ulempe ved oppføring av en ny bolig m/tilhørende anlegg helt i sjølinjen. Hva gjelder ulemper overfor naboeiendommene, deler vi ikke kommunens syn om at utbyggingen til en viss grad må forventes. Kommunen vedtok byggegrensen i bakkant av Storskarven 52 – 60 med kjennskap til at området fremdeles har en ubebygd boligtomt. Vi ser heller ikke av kommuneplanens planbeskrivelse at Brunsvikbukta er nevnt som et boligområde for fortetting.

Fordelene med et dispensasjonsvedtak er ikke klart større enn ulempene.

#### Kommentar til kommuneplanens reguleringsplankrav

Fylkesmannen gjør etter dette ikke en inngående vurdering av de øvrige klagepunktene.

Vi registrerer likevel at kommunen den 21.02.2019 gav dispensasjon fra kommuneplanens krav om utarbeiding av reguleringsplan. Vedtaket ble gjort på bakgrunn av søkerens presisering i e-post av 06.02.2019, der søknaden av 28.01.2019 ble tillagt et tilleggspunkt om dispensasjonssøknad fra reguleringsplankravet i kommuneplanen punkt 14 bokstav d.

Fylkesmannen registrerer klagernes anførsler hva gjelder dispensasjonssøknadens innhold, manglende nabovarsel og høring, og at kommunen i etterkant av vedtaket av 21.02.2019 krevde supplerende informasjon til dispensasjonssøknaden den 28.06.2019. Fylkesmannen gjør på bakgrunn av resultatet av dispensasjonsvurderingen over ikke en inngående vurdering av anførselene, men vil likevel referere til Sivilombudsmannens sak Som-2018-4012 som tar for seg krav til dispensasjonssøknaders innhold mv.

Videre registrerer vi at kommunen under klagebehandlingen skriver at tiltaket ikke trenger dispensasjon fra kommuneplanen punkt 14 d). Begrunnelsen er at punkt 14 bokstav d er utformet i flertalls form, og er ment å hindre utbygging av *flere* tomter og boenheter uten hjemmel i reguleringsplan. Kommune viser også til at bestemmelsen kom inn i kommuneplanen som følge av at flere boligområder var etablert uten reguleringsplan. Det har aldri vært kommunens intensjon å kreve reguleringsplan for etablering av enebolig eller boenhet på en enkelt tomt.

Kommuneplanen punkt 14 d) er en fellesbestemmelse som fastsetter at *[e]tablering av nye tomter og boenheter skal ha hjemmel i reguleringsplan*. Bestemmelsen har en generell utforming, og forstås naturlig som et alminnelig krav om utarbeiding av reguleringsplan før tiltak som nevnt kan utføres. Bestemmelsen gjelder innenfor legalitetsområdet, og bestemmelsens forutberegnelighet



vil svekkes dersom flertallsformen skulle sikte til at plankravet bare gjelder ved etablering av flere tomter eller boenheter. Et sentralt spørsmål som da ville dukket opp er hvor mange tomter eller nye boenheter som må søkes oppført før plankravet gjør seg gjeldende. Dersom kommunen hadde ønsket å hindre at enhver etablering av nye tomter og boenheter skulle omfattes av plankravet, kunne kommunen ha vedtatt unntak fra regelen.

Vi viser også til kommunens praktisering av bestemmelsen. Fylkesmannen fikk den 31.05.2019 oversendt kommunens sak 2018/4781, som gjelder fradeling av tomt og oppføring av enebolig. Kommunen har i den saken gitt dispensasjon fra plankravet i kommuneplanen punkt 14 d).

**Fylkesmannens vedtak:**

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 1-9, jf. forvaltningsloven § 34, rundskriv T-2/09 fra Miljøverndepartementet og brev av 28.09.09 fra Kommunal- og regionaldepartementet, endrer Fylkesmannen Kristiansund kommunes vedtak i utvalgssak 19/15 av 2102.2019. Dispensasjonssøknaden fra pbl. § 1-8, jf. kommuneplanens byggegrense langs sjøen, blir avslått.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28.

Eventuelle krav om sakskostnader må fremsettes innen 3 uker etter at dette brevet ble mottatt. Kravet skal avgjøres av Fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 36.

Partene er underrettet om vedtaket ved kopi av dette brevet.

Med hilsen

Helge Mogstad (e.f.)  
direktør

Andreas Welle Rusten  
rådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

**Kopi til:**

FAKTISK AS	c/o KBBL Langveien 16	6509	KRISTIANSUND N
Bjørn Dagfinn Dahl	Storskarven 58	6514	
ADVOKATFIRMAET STEENSTRUP	Postboks 1829 Vika	0123	OSLO
STORDRANGE DA			
IKON ARKITEKT & INGENIØR AS		6570	SMØLA