



KRAGERØ KOMMUNE
Postboks 128
3791 KRAGERØ

Saksbehandler

Andreas Myhre Larsen

Påklaging - Kragerø - 30/385 Rytterholmane 14 - dispensasjon fra kommuneplan - midlertidig brygge med bølgebryter

Statsforvalterens miljøavdeling finner at omsøkte flytebrygge kommer i alvorlig konflikt med nasjonale interesser i strandsonen som vi er satt til å ivareta. Etter avdelingens vurdering vil tiltaket kunne vesentlig tilsidesette hensynene bak byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen.

Statsforvalteren ved miljødirektøren påklager kommunens vedtak av 07.12.2022 (sak 52/55), jf. plan- og bygningsloven § 1-9 tredje ledd.

Vi ber om at vedtaket omgjøres slik at dispensasjonssøknaden avslås.

Vi viser til brev datert 09.12.2022 med vedlegg fra Kragerø kommune. Klagefristen er overholdt, jf. forvaltningsloven § 29.

Saken gjelder

Saken gjelder søknad om utlegging av flytebrygge på eiendommen gbnr. 30/385 i Kragerø kommune. Omsøkte brygge har et areal på 43,2 m² med en plassering vist på situasjonsplan datert 03.04.2022. Eiendommen har fra før en brygge på 55 m². Etter tiltaket vil eiendommen få en brygge på totalt 98,2 m².

Eiendommen er uregulert og avsatt til LNF-formål i kommuneplanens arealdel. Etter kommuneplans bestemmelse § 2 er det byggeforbud i dette området. Tiltaket ligger i 100-metersbeltet langs sjøen. Det er søkt om midlertidig dispensasjon fra arealformålet i kommuneplanens arealdel og byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen i plan- og bygningsloven § 1-8. Dispensasjonssøknaden er begrunnet med at tiltaket vil en bedre adkomst til eiendommen da tiltakshaver har helseutfordringer.



Kragerø kommune avsto i vedtak av 21.10.2022 dispensasjonen og tillatelse for flytebrygge på gbnr. 30/385. Vedtaket ble påklaget av tiltakshaver i brev av 08.11.2022. Hovedutvalget for Plan og bygg besluttet i vedtak av 07.12.2022 (sak 52/22) å ta klagen til følge. Kommunens vedtak lyder som følger:

«Hovedutvalg for plan og bygg, heretter kalt HPB, gir med dette klager medhold, og tillatelse til å anlegge bølgebryter som omsøkt. Det settes vilkår for tillatelsen, gjengitt punktvis nedenfor, og beskrives nærmere i begrunnelsen.»

1. *Tiltaket er midlertidig.*
2. *Den midlertidige konstruksjonen kan lett fjernes.*
3. *Midlertidigheten følges opp av tilsynsdelen i kommunens plan- og byggesaksavdeling.*
4. *Tillatelsen er personlig, og tillatelsen følger ikke eiendommen.*
5. *Bølgebryteren skal fjernes dersom eiendommen overdras, eller at tiltakshavers behov for tiltaket ikke lenger gjør seg gjeldende.»*

Vi frarådet i brev av 01.06.2022 og 30.08.2022 kommunen å gi dispensasjon til utlegging av flytebrygge. Vi påpekte her at bryggeanlegget vil føre til en ytterligere privatisering og nedbygging av strandsonen, og ha negativ påvirkning på landskapet. Vi varslet at vi ville vurdere å påklage en innvilget dispensasjon.

Tidligere historikk i saken

Tiltakshaver søkte også i 2017 om tiltalelse og dispensasjon om etablering av adkomstrampe og tilsvarende bryggeanlegg. I søknaden ble det redegjort for at flytebrygga ville lette adkomsten for tiltakshaver. Søknaden ble oversendt til Fylkesmannen i Telemark på høring. Fylkesmannen vurderte at tiltaket var av slikt omfang at tiltaket var i strid med strandsonevernet. Fylkesmannen hadde ingen merknader til adkomstrampen.

I vedtak av 07.04.2017 ble det gitt dispensasjon for etablering av adkomstrampe, men utlegging av flytebrygge ble avslått. Begrunnelsen var at det ikke var grunnlag for å innvilge dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 1-8. Avslaget på bryggeanlegget ble påklaget av tiltakshaver.

Klagen ble behandlet av Hovedutvalget for Plan, bygg og miljø behandlet i møte den 10.05.2017. Kommunen opprettholdt avslaget, og saken ble oversendt Fylkesmannen i Telemark for videre behandling. Fylkesmannen i Telemark tok ikke klagen til tiltakshaver til følge og kommunen vedtak av 07.04.2017 ble stående.

Miljøavdelingens rolle og klagerett

Statsforvalterens miljøavdeling skal med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-1 påse at dispensasjoner ikke er i strid med nasjonale eller regionale interesser innen miljøvern, landbruk, samfunnsikkerhet, folkehelse og barn og unges interesser. Denne saken berører strandsoneforvaltningen, som er ett av miljøavdelingens ansvarsområder.

Statsforvalteren ved miljøavdelingen har rett til å påklage vedtak etter plan- og bygningsloven der vedtaket direkte berører våre saksområder, jf. plan- og bygningsloven § 1-9 tredje ledd. For ordens skyld minner vi om at når Statsforvalteren i Vestfold og Telemark ved miljøavdelingen klager på et kommunalt vedtak, vil det være Statsforvalterens juridiske avdeling i et annet fylke som behandlerklagen.



Rettslig grunnlag

Etter plan- og bygningsloven § 1-8 første ledd at det i 100-metersbeltet langs sjøen skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Det følger av bestemmelsens annet ledd at «andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann. Dette er likevel ikke til hinder for fradeling ved innløsning av bebygde festetomt etter tomtefestelova.»

Motivene bak byggeforbudet i plan- og bygningsloven § 1-8 annet beskrives i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). I punkt 3.1.6 på side 30 fremgår det blant annet at byggeforbudet «markerer at 100-metersbeltet langs sjøen er av nasjonal interesse, og at strandsonen i utgangspunktet skal holdes fri for bebyggelse». Videre fremgår det i punkt 6.19 på side 243 at:

«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.»

Strandsonen i Kragerø og Vestfold og Telemark for øvrig er utsatt for et betydelig utbyggingspress. I forarbeidene fremheves det at dispensasjoner fra byggeforbudet fører til en uheldig utvikling av strandsonen, jf. punkt 5.1.5 på side 64 og punkt 5.7.2.5 på side 138. Arealer tas i stadig større grad i bruk til hytteformål og annen privat utbygging, samtidig som det skjer en utvikling av eksisterende eiendommer i form av tilbygg og andre mindre tiltak. Nedbyggingen har negative følger for både allment friluftsliv og for selve landskapsbildet.

Det vises også til Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjø (SPR strandsoner) fastsatt ved kgl.res. 28. mai 2021. Formålet med planretningslinjene er å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen. De gjelder i 100-metersbeltet langs sjøen med den rekkevidde som følger av plan- og bygningsloven § 1-8. Kommunen skal legge retningslinjene til grunn i den kommunale planleggingen, planbehandlingen og behandlingen av dispensasjonssøknader. Landet er i planretningslinjene delt inn i tre hovedområder. Kragerø kommune hører til i sone 1 for kystkommunen i Oslofjordregionen, der byggeforbudet i 100-metersbeltet skal praktiseres strengt, og dispensasjoner skal unngås, jf. planretningslinjene punkt 8.

Midlertidig dispensasjon

Tiltakshaver har søkt om midlertidig dispensasjon fra arealformålet i kommuneplanens arealdel og plan- og bygningsloven § 1-8. Det følger av plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd første punktum at kommunen kan gi midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i medhold av loven.

Vilkårene for midlertidig dispensasjon er de samme som for varig dispensasjon. For det første kan dispensasjon ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra eller hensynene i lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt. Dernest skal fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Det har blitt anført fra tiltakshaver at det gjelder andre regler for midlertidig dispensasjon. Vi ba om kommunens syn på dette og fikk følgende tilbakemelding i e-post av 28.07.2022: «Til tiltakshavers anførsel om at andre lover og regler gjelder for midlertidig dispensasjon, bemerker kommunen for ordens skyld, at vi er av den oppfatning at vilkårene for dispensasjon etter pbl. § 19-2 også må være oppfylt for midlertidig dispensasjon etter pbl. § 19-3. At de samme vilkårene gjelder for midlertidige



dispensasjoner fremgår klart av norsk lovkommentar, hvor det står at de materielle vilkårene for dispensasjon etter pbl. § 19- 2 også gjelder midlertidige dispensasjoner (rettsdata, kommentar til § 19-3 sist revidert 18.06.20).»

Vurderinger

Det er søkt om tillatelse og dispensasjon for utlegging av flytebrygge på eiendommen gbnr. 30/385 i Kragerø. Eiendommen er avsatt til LNF-formål i kommuneplanens arealdel og tiltaket ligger i 100-metersbeltet langs sjøen. Det er søkt om midlertidig dispensasjon fra formålet i kommuneplanens arealdel og byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen i plan- og bygningsloven § 1-8.

Den omsøkte flytebryggen er planlagt montert mot vest ut fra eksisterende brygge. Bryggeanlegget har et areal totalt på 43,2 m². Situasjonsplanen viser at bryggen vil ha en bølgebryter som er 12,4 meter lang og 2,4 meter bred. Eiendommen er en øy, og vi ser på flyfoto og situasjonsplan at eiendommen består av fritidsbolig, annek, plattinger, gjerde, adkomstrampe samt fastbrygge på 55 m². Det er utplassert to utriggere fra eksisterende brygg. Kommunen har opplyst at disse ikke omsøkt og godkjent. Vi forutsetter at kommunen følger opp dette forholdet, jf. plan- og bygningsloven § 32-1 første ledd.

Etter tiltaket vil eiendommen få en brygge på nesten 100 m². Dette overstiger klart kommunens praksis som sier at brygger ikke bør overstige 12 m². jf. kommuneplanens arealdel punkt 2.6. Det fremgår av samme punktet at brygger «skal være nøkternt utformet og skal begrenses til det nødvendigste for å sikre eiendommen atkomst. Brygger skal gis en god tilpasning i terrenget og utformes slik at de ikke virker dominerende.»

Generelt om dispensasjon

Plan- og bygningsloven § 19-2 gir hjemmel til å gi varig eller midlertidig dispensasjon når følgende vilkår i andre ledd første og andre punktum er oppfylt:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse (§ 1-1), blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.»

Selve grunnlaget for dispensasjonsvurdering fremgår av bestemmelsens andre ledd, der det først må tas stilling til hvorvidt hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir «vesentlig tilsidesatt». Dersom kan kommer frem til at hensynene ikke blir vesentlig tilsidesatt, skal det deretter vurderes om fordelene ved å gi dispensasjon er «klart større enn ulempene etter en samlet vurdering».

Vurdering av vesentlighetsvilkåret

Hensynene bak bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-8 er å forhindre nedbygging, ivareta strandsonens miljøkvaliteter og landskapshensyn, samt sikre allmennhetens frie tilgang og ferdselsmulighet. Det følger av plan- og bygningsloven § 1-8 at det i 100-metersbeltet langs sjøen skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og allmenne interesser.

Etter vår vurdering vil det omsøkte tiltaket medføre nedbygging og fortetting i strandsonen. Det planlagte bryggeanlegget er av betydelig størrelse og den legger beslag på et stort areal i sjøen og øker det samlede bryggeanlegget. Tiltaket fører til etter vårt syn til at bryggen blir mer eksponert fra sjøen enn den er i dag. Konsekvensen av dette er at den private sonen utvides. Flytebrygga blir et nytt element i sjøen og vil følgelig fremstå mer dominerende og synlig fra sjøsiden enn dagens situasjon. Landskapsbildet vil etter vår vurdering påvirkes i negativ forstand. Det må legges til at



området er et populært friluftslivsområde og at tiltaket vil kunne føre til negative konsekvenser for allmennhetens opplevelse og bruken av strandsonen

Etter en helhetsvurdering finner vi at tiltaket vil vesentlig tilsidesette hensynene bak byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen i plan- og bygningsloven § 1-8.

Ettersom det første vilkåret for å innvilge dispensasjon i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd første punktum ikke er oppfylt, er det ikke adgang til å gi dispensasjon.

Begge vilkårene for å gi dispensasjon i plan-bygningsloven § 19-2 må være oppfylt, jf. det ovennevnte. Når det første vilkåret for å gi dispensasjon ikke er oppfylt er det ikke nødvendig å gå videre til en vurdering av det andre vilkåret i plan- og bygningsloven § 19-2. Det nevnes imidlertid at personlige ønsker og behov ikke skal tillegges avgjørende vekt i fordel-/ulempesvurderingen. Det følger av forarbeidene at i saker «hvor det foreligger helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn, kan slike hensyn tillegges vekt. Det understrekes at slike hensyn normalt ikke har avgjørende vekt i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven.», jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.

Andre vurderinger

Vi vil bemerke at utstrakt bruk av dispensasjoner fra byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen innebærer at allmennhetens tilgang til fjorden begrenses. Det er et stort fokus på friluftsliv ved sjøen, og vi viser til Innsatsområde 6 i regjeringens «Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv». En av målsettingen er at: «Allmennhetens tilgang til strandsonen skal bedres». Etter vår oppfatning vil flytebyggens utforming og størrelse virke ruvende i landskapsbildet. Den private sfæren ved eiendommen vil bli vesentlig utvidet dersom tiltaket godkjennes. Vi vurderer at tiltaket være i strid med målsettingen i «Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv».

Vi vurderer også at hovedutvalgets vedtak av 07.02.2022 er mangelfullt idet det ikke oppfylder forvaltningslovens krav til begrunnelse, jf. forvaltningsloven § 25. Det fremgår ikke om utvalget har vurdert hensynene bak formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1, landskapshensynet eller de statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Videre er det lagt vekt på at det foreligger få ulemper i saken. Statsforvalteren bemerker at i den forbindelse til at fravær av ulemper ikke tilstrekkelig til at vilkåret er oppfylt. I sak 2018-4760 uttaler sivilombudsmannen: «Forvaltningen må foreta en avveining av relevante fordeler opp mot ulempene. Det er under enhver omstendighet ikke er tilstrekkelig for å innvilge en dispensasjonssøknad at ulempene ved dispensasjonen eventuelt skulle være beskjedne, se blant annet ombudsmannens uttalelse 1. november 2016 (SOM-2015-3269). Vurderingen må vise at det foreligger relevante, klare og positive fordeler som er «klart større» enn ulempene dispensasjonen medfører.»

Konklusjon

Statsforvalteren ved miljødirektøren påklager hovedutvalgets vedtak av 07.12.2022, jf. plan- og bygningsloven § 1-9 tredje ledd.

Vi ber om at vedtaket omgjøres slik at dispensasjonssøknaden avslås.

Med hilsen



Grethe Helgås (e.f.)
direktør

Andreas Myhre Larsen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
VESTFOLD OG TELEMARK FYLKESKOMMUNE

Postboks 2844 3702 SKIEN