



Saksbehandler: Wenche Sjaastad Johnsson

Deres ref.:
Vår ref.: 2009/3690

Vår dato: 26.08.2009
Arkivnr: 4231

INNHERRED SAMKOMMUNE

31 AUG. 2009

Gunfrid V. Størvold
Elgveien 57
7620 Skogn

Klage over avslag på søknad om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for flytting av naust, eiendommen 371/1 i Levanger kommune, Gunfrid V. Størvold - kommunens vedtak oppheves

Det vises til Innherred samkommunes ekspedisjon hit av 28. mai 2009 hvor ovennevnte sak ble oversendt Fylkesmannen til endelig klagebehandling. Fylkesmannens myndighet som klageinstans følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 15 og delegering fra Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet.

Sakens bakgrunn:

Gunfrid V. Størvold innga melding om flytting av naust mottatt av kommunen 18. august 2008. Søknad om dispensasjon datert 12. august 2008 ble også mottatt samme dag. Naustet ønskes plassert nedenfor Størvolds fritidsbolig, fordi naustet i dag ligger langt fra hytta. Det anføres at vedlikeholdet av naustet vil bli enklere dersom det kommer nærmere hytta, og at bruksverdien vil øke da kortere avstand gjør det mye mer praktisk å bruke. Området hvor naustet ønskes oppført er per i dag brukt til opplagsplass for båt i de perioder hytta er i bruk, da det er upraktisk å benytte naustet daglig på grunn av avstanden. På stedet er det våt myr og ganske bratt, noe som etter Størvolds mening gjør at stedet ikke har bruksverdi for allmennheten. Stedet som naustet i dag står på er flatt og tørt, og vil ved flytting bli tilgjengelig for allmennheten til bading etc. Det vises til at Statskog ønsker å få bort ordningen med fellesnaust som det aktuelle naustet er en del av, og at det i en tidligere sak ble gitt tillatelse til å rive deler av fellesnaust til fordel for nybygde enkeltnaust. Det poengteres at antallet naust ikke vil øke, og at riving av dagens naust vil frigje et område som er attraktivt for allmennhetens bruk.

Kommunen behandlet saken i møte den 21. januar 2009 sak nr. 11/09, og uttaler at dispensasjon fra kommuneplanens arealdel i medhold av pbl. § 7 er nødvendig i denne saken. I sin vurdering viser kommunen til to tidligere saker ved Grønningen, hvor det i den ene saken ble gitt tillatelse til flytting av tre naust sammen, og i den andre til flytting av et enkelt naust. Det vises videre til kravet om lik behandling av like saker, men også til at praksis skal være restriktiv når det gjelder dispensasjoner. Etter en helhetsvurdering fattet kommunen følgende vedtak:

"Søknad om flytting og oppføring av nytt naust i Grønningen Statsallmenning avslås med hjemmel i kommuneplanens arealdel; jf. plan- og bygningslovens § 20-6.

Vedtaket kan påklages i henhold til Forvaltningslovens § 28. Det er tre ukers klagefrist

fra mottatt dato av dette vedtaket.”

Gunfrid V. Størvold påklaget vedtaket ved brev av 8. februar 2009. Begrunnelsen for klagen går hovedsakelig ut på at klager mener seg forskjellsbehandlet av kommunen i forhold til tidligere saker. Det vises for det første til sak 2006/1191 hvor det ble gitt dispensasjon til å bygge tre nye enkeltnaust, på det vilkår at søkeres tre fellesnaust ble revet. Det vises til Fylkesmannens miljøvernaveidings uttalelse om at naust bør samles for å holde strandarealet mest mulig tilgjengelig for allmennheten, og at de nye naustene i nevnte sak beslagla svaberg og sandstrand. Det anføres at flytting av klagers eget naust vil frigi et areal som er egnet til allmennhetens bruk, og at den nye plasseringen er et bratt myrområde som ikke er attraktivt for allmennheten. For det andre vises det til sak 2006/4954 hvor det ble gitt tillatelse til å flytte et eksisterende naust til ny plass nedenfor fritidsbolig, såfremt det gamle naustet ble revet. Det anføres at klager også vil rive sitt gamle naust dersom hun får bygge et nytt. Det vises for det tredje til sak 2005/141, hvor det ble gitt dispensasjon til bygging av nytt naust uten at det gamle naustet ble revet. Dette er etter klagers mening et større inngrep enn det hun har søkt om, da hun er villig til å rive sitt gamle naust. Til slutt vises til kommunens vurdering av særlige grunner i sak 2005/141, hvor det uttales at *”Plan- og bygnings sjefen har vurdert tiltakshavers ønske om å bygge naust til å være særlige grunner”*. Klager mener på dette grunnlag at hennes ønske om å flytte sitt naust oppfyller kravet til særlige grunner.

Kommunen behandlet klagen i møte den 1. april 2009 sak nr. 39/09. Følgende vedtak ble fattet:

”I samsvar med de vurderinger som er gjort i dette saksframlegget og i sak 11/09, opprettholdes avslag for oppføring av nytt naust ved Grønningen i samsvar med vedtak i sak 11/09.

Saken oversendes fylkesmannen i Nord-Trøndelag for endelig avgjørelse.”

Kommunen kan ikke se at de tidligere saker som det er vist til er sammenlignbare med denne saken på en slik måte at det påklagede vedtaket innebærer forskjellsbehandling. Det omsøkte tiltaket vil etter kommunens syn være en utvidelse av inngrep rundt Grønningen, selv om det gamle naustet blir revet.

Saken ble oversendt Fylkesmannen ved brev av 28. mai 2009.

Fylkesmannens vurdering:

Fylkesmannens myndighet som klageinstans fremgår av forvaltningslovens (fvl) § 34. Av andre ledd følger det at vi kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Med dette menes at vi kan prøve om vedtaket er innholdsmessig lovlig, om det er truffet av rette myndighet, og om det er blitt til på lovlig måte.

I tillegg kan Fylkesmannen prøve førsteinstansens skjønnsutøvelse, om vedtaket bygger på riktig faktum og om det kommer i strid med ulovfestede regler for saksbehandlingen. Med dette menes om vedtaket innebærer såkalt ”myndighetsmisbruk” dvs. om vedtaket er motivert ut i fra utenforliggende eller usaklige hensyn, om avgjørelsen bærer preg av vilkårlighet eller om den innebærer usaklig forskjellsbehandling.

I fvl. § 34 annet ledd siste punktum, er det bestemt at statlig organ som er klageinstans for kommunale vedtak skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønnet.

Planstatus:

Området rundt Grønningen er i kommuneplanens arealdel for Levanger kommune avsatt til LNF-område sone E, som er nedslagsfelt for drikkevannskilder. I bestemmelsene til kommuneplanens arealdel er det fastsatt at det ikke er tillatt med ny fritidsbebyggelse i LNF, sone E.

Forholdet til ny plan- og bygningslov

Dispensasjonssøknaden og meldingen om tiltaket kom inn til kommunen 18. august 2008. På dette tidspunktet gjaldt plan- og bygningsloven av 14.06.1985, nr. 77. Plan- og bygningslovens nye plandel trådte i kraft 1. juli 2009. *"Forskrift om samvirke mellom bestemmelsen i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 og bestemmelsene i plan- og bygningsloven 27. juni 2008"* gir bestemmelser om overgangen mellom gammel og ny lov. I forskriftens § 13 er det fastsatt at dispensasjonssøknader som er sendt kommunen før 1. juli 2009, skal behandles etter den gamle pbl. § 7. Denne saken vil således bli vurdert i forhold til den gamle pbl. § 7.

Dispensasjon og forskjellsbehandling

Klager mener seg usaklig forskjellsbehandlet av kommunen. Begrunnelsen for dette er at det tidligere er gitt tillatelse til flere lignende tiltak ved Grønningen. Sivilombudsmannen har uttalt seg på dette området. I ombudsmannsak 2005/1300 sies det:

"Dispensasjonsvurderingen må ... ta utgangspunkt i de hensyn den aktuelle forbudsbestemmelsen skal ivareta. Likebehandlingshensyn kan derfor ikke alene utgjøre grunnlag for en dispensasjon etter pbl. § 7. Dette innebærer at den konkrete vurderingen av om det foreligger «særlige grunner» til å dispensere i saken, ikke kan erstattes med en vurdering av hvorvidt det foreligger (usaklig) forskjellsbehandling."

Det må således foretas både en vurdering av om det foreligger "særlige grunner" etter pbl. § 7, og om klager kan anses usaklig forskjellsbehandlet av kommunen.

I samsvar med dagjeldende pbl. § 20-6 som nå er videreført av ny pbl. § 11-6, skal kommuneplanens arealdel legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen. Tiltak som nevnt i pbl. §§ 81, 86a, 86b og 93 må, når ikke annet er bestemt, ikke være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i endelig arealplan.

Riving av bygning omfattes av pbl. § 93, første ledd, bokstav d), og oppføring av bygning omfattes av samme bestemmelses bokstav a).

Naustet som ønskes flyttet ligger innenfor et område som i kommuneplanens arealdel er avsatt til LNF-område sone E, med forbud mot oppføring av ny fritidsbebyggelse. Det er av den grunn klart at flytting av det omsøkte naustet er betinget av at det i medhold av pbl. § 7 gis dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. Lovens vilkår for at dispensasjon kan gis er at det foreligger "særlige grunner".

Av forarbeidene til pbl, jf. Ot. prp. nr. 56 (1984-85), fremgår det at uttrykket særlige grunner må ses i forhold til offentlige hensyn planlovgivningen skal ivareta. De særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn. Som eksempel kan nevnes tilfeller der vurderingen av arealbruken er endret etter at det ble utarbeidet plan, eller at tidsfaktoren tilsier at en ikke bør avvente en planendring. I helt

spesielle tilfeller vil også forhold vedrørende søkerens person kunne anses som særlig grunn, men normalt vil verken økonomiske hensyn eller personlige forhold kunne tillegges noen vekt ved vurderingen av om særlige grunner foreligger.

Om lovens vilkår for dispensasjon er oppfylt i dette tilfellet må således avgjøres ut fra en konkret vurdering av hvorvidt de hensyn som taler for dispensasjon, kan sies å veie tyngre enn de hensyn som ligger til grunn for kommuneplanens arealdel.

Klager har anført at bakgrunnen for søknaden er at naustet i dag ligger så langt fra hytta at det er upraktisk å bruke det daglig i de perioder de oppholder seg der. Flytting vil også forenkle vedlikeholdet av naustet betraktelig, samt at riving av det gamle naustet vil frigi et attraktivt område for bruk av allmennheten. Arealet som ønskes brukt til nytt naust består av våt myr og er ganske bratt, slik at det er dårlig tilgjengelig og lite egnet for allmennhetens bruk. Det anføres også at avslag på dispensasjon i denne saken vil medføre forskjellsbehandling i forhold til tidligere saker i samme område. Kommunen viser til at praksis er streng på området og at en dispensasjon i dette tilfellet kan medføre presedens.

I kommunens vurdering av saken er de faktiske forhold konstatert, og vurderingstema for dispensasjonsvurderingen angitt. Fylkesmannen kan imidlertid ikke av de tilsendte dokumenter se at kommunen har foretatt noen konkret vurdering av saken, som kan gi grunnlag for konklusjon. Det fastslås i vurderingen av klagen at plan- og bygningssjefen anser tiltaket som en utvidelse av inngrep langs Grønningen. Det er ikke nevnt hvilke ulemper for allmennheten den ønskede plassering medfører. Hvilke fordeler man kan oppnå ved å frigi arealet som det gamle naustet står på er heller ikke nevnt som et moment. Videre er det ikke beskrevet hvilke forskjeller det er mellom denne saken og de andre sakene som det refereres til, og hvorfor de må anses så ulike at de ikke er sammenlignbare. Kommunens vurdering oppfylder således ikke kravet om grunngiving av enkeltvedtak, jf. fvl. §§ 24 og 25. Dette er en saksbehandlingsfeil som kan ha hatt betydning for resultatet i saken, jf. fvl. § 41.

På bakgrunn av dette fatter Fylkesmannen følgende

vedtak:

Levanger kommunes vedtak av 21. januar 2009 sak nr. 11/09 oppheves og heimsendes for ny behandling.

Klagen tas til følge.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen.

Med hilsen

Sissel E. Slaggård
Sissel E. Slaggård (e.f.)
Bygg- og justisleder

Wenche S. Johnsson
Wenche Sjaastad Johnsson

Kopi til:

Innherred samkommune Enhet for Plan, byggesak,
~~oppmåling~~

~~Postboks 120~~ 7601 Levanger

Saksbehandlers telefon: 74 16 83 03