



Ålesund kommune
Postboks 1521
6025 ÅLESUND

Saksbehandler, innvalgstelefon
Mari Høvik, 73 19 92 56

Vedtak i klagesak - klage etter plan- og bygningsloven - oppføring av naust - Ålesund [REDACTED]

Fylkesmannen har behandlet klage over vedtak om tillatelse til oppføring av naust. Saken ble sendt på høring til Fylkesmannen i Møre og Romsdal, som frarådet sterkt å gi tillatelse. De varslet også mulig klage ved positivt vedtak. Kommunen avslo søknaden, og avslaget ble påklaget av tiltakshaver. Administrasjonen innstilte på å ikke ta klagen til følge, men da klagen ble behandlet politisk ble det fremmet alternativt forslag til vedtak om å gi tillatelse til naustet. Søknaden ble godkjent. Fylkesmannen i Møre og Romsdal påklaget vedtaket. Klagen ble ikke tatt til følge, og klagen ble videre sendt til Fylkesmannen i Trøndelag som settefylkesmann.

Fylkesmannen har kommet til at kommunens vedtak oppheves. Saken sendes tilbake til kommunen for videre behandling.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder klage på vedtak om tillatelse til oppføring av naust på eiendom med gårds- og bruksnummer [REDACTED] ved Svartløkvatnet i Ålesund kommune. Tiltakshaver er [REDACTED]

Naust er i utgangspunktet et tiltak som ikke samsvarer med arealformålet LNF (landbruks-, natur- og friluftsmål) i gjeldende kommunedelplan for området. Tiltakshaver var av den oppfatning at naustet var i samsvar med plan gjennom veileder *Garden som ressurs*, og søkte derfor ikke om dispensasjon. Saken ble sendt på høring til Fylkesmannen i Møre og Romsdal, som sterkt frarådet tiltaket, og varslet mulig klage dersom det ble fattet positivt vedtak. Kommunen ga avslag på søknaden i vedtak datert [REDACTED] 2020, med grunnlag i at de ikke kunne se at tiltaket hadde naturlig tilknytning til landbruket. Vedtaket ble påklaget av tiltakshaver i klage datert [REDACTED] 2020. I klagebehandlingen innstilte administrasjonen på å ikke ta klagen til følge, men det ble fremmet alternativt forslag om å gi tillatelse til tiltaket. Søknaden ble godkjent i møte den [REDACTED] 2020. Fylkesmannen i Møre og Romsdal påklaget vedtaket i brev datert [REDACTED] 2020. Klagen ble ikke tatt til følge i klagebehandling av [REDACTED] 2020, og saken ble sendt over til Fylkesmannen for endelig avgjørelse.



Da Fylkesmannen i Møre og Romsdal har påklaget vedtaket og er part i klagesaken, er Fylkesmannen i Trøndelag oppnevnt som settefylkesmann.

Klagen

Fylkesmannen har laget en punktvis oppsummering av klagen:

- Vedtaket strider vesentlig mot planens formål. Det er ikke sannsynliggjort at tiltaket faller inn under LNF-formål
- Tillatelse vil uthule kommunedelplanen og svekke natur- og friluftsverdier i området
- Vedtaket vil kunne gi særlig uheldig presedensvirkning i et sårt område med utbyggingspress

Vi viser for øvrig til klagen i sin helhet.

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

Klageren er part i saken og klageberettiget, jf. fvl. § 28. Klagen er levert i tide, jf. fvl. § 29. Vilkårene for å behandle klagen 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

Etter pbl. § 1-6 andre ledd kan iverksetting av tiltak som omfattes av plan- og bygningsloven bare skje dersom de *«ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan.»*

Dette er også slått fast i pbl. § 11-6 andre ledd, som sier at tiltak etter § 1-6 ikke må være i strid med *«planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner.»*

Bestemmelsene slår med andre ord fast at tiltak må være i tråd med loven og bindende arealplan før det iverksettes. Dersom et tiltak er i strid med lov eller arealplan, åpner pbl. § 19-2 for at



kommunen kan gi dispensasjon fra bestemmelsene fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det er to kumulative vilkår som må være oppfylt for at det skal kunne gis dispensasjon. Dispensasjon krever også grunngitt søknad. Myndigheten til å gi dispensasjon ligger hos kommunen, jf. pbl. § 19-4.

Arealplaner vedtaket bygger på

For byggetiltaket gjelder kommunedelplan for Solnørvasstraget, gjeldende fra 29.06.2006. Det aktuelle området er regulert til LNF3. I planen er LNF-formålet delt inn i fire egne formål hvor det er åpnet for noe bebyggelse etter hvilket formål området er avsatt til. LNF3 er formålet med de strengeste bestemmelsene som gjelder bebyggelse. Under LNF3 er det blant annet inntatt følgende bestemmelse:

«I områda er det forbod mot bygge- og anleggstiltak som ikkje har tilknytning til stadbunden næring eller opparbeiding av turstiar på inntil 1 m breidde.»

Videre er det fastsatt følgende retningslinje for LNF 3: *«På grunn av at det ligg føre sterke natur- og friluftinteresser, er det difor viktig å verne den naturlige vegetasjonen. Ein bør unngå fleire bygningar.»*

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

Vurdering av saken

Kommunen avsto søknad om oppføring av naust. Fra byggesakskontorets vedtak hitsettes følgende fra begrunnelsen;

«Fylkesmannen har uttalt seg til søknaden og skriver blant annet at han ikke kan se at det er vist til momenter som taler for at dette tiltaket har nødvendig tilknytning til landbruket. Søker har i ettertid kommentert dette, og viser til at han har aktivt sauehold på eiendommen.

Vi legger til grunn at det må kreves fiske av et visst inntektsspotensiale for å komme inn under LNF-formålet. Slik vi kjenner Svartløkvatnet er det usannsynlig at det er grunnlag for å drive fiske i Svartløkvatnet i et slikt omfang at fiskeriet kan kalles næringsvirksomhet. Etter vår mening må det legges til grunn at formålet med tiltaket er å legge til rette for fritidsbruk, noe som er i strid med kommunedelplanen.»

I etterfølgende klagebehandling innstilte administrasjonen på å ikke ta klagen til følge, med begrunnelse om at klagen ikke tilfører nye opplysninger i saken, og at det i vedtaket er lagt avgjørende vekt på Fylkesmannens uttalelse.

Politisk utvalg kom med alternativt forslag til vedtak, som ble vedtatt:

«Vi meiner inntektspotensialet ikkje kan avgjere korvidt dette vert definert som næringsverksemd ettersom produksjonsvolumet for lokalmat ofte er lite. Landbruk eller gardsdrift gjev sjeldan store overskot og ein bør stimulere til attåttnæringar der dette er mogeleg. Saksutreiinga burde ha inkludert høyringsvar frå lokale landbruksorganisasjonar og landbrukskontoret. Vi anser at tiltaket er knytt til LNF-formål og ikkje tilsidesett formålet med området.

Det er positivt at grunneigar vil drive fiske i vatnet også utifrå hensyn til kultivering. Det er viktig med uttak av fisk i Svartløken både for å få opp størrelsen på fisken og hindre gjengroing av vatnet. Dette er kvaliteteter som vil kome alle som brukar området til gode.

Det er allereie mykje hytter i området og eit naust på ein storleik som det søkast om her kan vi ikkje sjå vil endre opplevelsen eller tilkomsten til området, eller vere til hinder for ålmenta eller tilsidesett føremålet



som friluftsområde. Vi anser fordelene for klager som større enn ulempene for ålmenta og tek derfor klagen til følge.»

LNF-formålet og *Garden som ressurs*

Garden som ressurs er en veileder til plan- og bygningsloven om bygge- og anleggstiltak i tilknytning til landbruket, som ønskes oppført innenfor områder som er avsatt til arealformålet LNF i kommuneplanens arealdel. Veilederen åpner for hvilke tiltak som inngår i LNF, og gir kriterier for vurdering av spørsmålet om hvilke tiltak som er tillatt. Visse former for gårdstilknyttet virksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag inngår i kategorien LNF, uten at det må foreligge særskilte bestemmelser som åpner for dette.

I tilfeller hvor brukeren ønsker å utvikle tilleggsnæringer, kan det oppstå tvil om en driftsbygning vil være i tråd med planformålet. Ifølge veilederen kan følgende tiltak inngå i LNF-formålet:

- *«Tiltaket er knyttet til produksjon på garden eller det behovet garden har for varer og tjenester, eller det er nødvendig i forbindelse med annen næringsvirksomhet knyttet til jordbruk, skogbruk, reindrift, yrkesfiske eller lignende.»*
- *«Virksomheten er basert på og tilpasset gardens eget ressursgrunnlag, for eksempel bruk av fôr, planter, trær, blomster, frukt, grønnsaker og andre råvarer produsert på garden samt videreforedling og/eller salg av disse.»*

Kriteriene viser at et tiltak må være tilknyttet en type næringsvirksomhet, eller det må være grunnlag for salg av råvarene. Det tolkes derfor dithen at det må ha et visst inntektspotensial. Fritidsfiske og naturaltilskudd til egen husholdning vil ikke falle inn under formålet.

I tillegg inneholder veilederen flere andre vurderingskriterier som kommunen bør bruke dersom det foreligger tvil om hvorvidt et bygge- eller anleggstiltak er i tråd med LNF-formålet. Det skal også blant annet vektlegges om tiltaket har virkninger for natur- og kulturlandskap, naturmangfold, friluftsliv og vannforvaltning. Sammen med kriteriene inneholder *Garden som ressurs* en tabell med eksempler, hvor naust kan tillates dersom *«bygningen er nødvendig i forbindelse med utøvelse av landbruksnæringen.»* Dette kriteriet må vurderes sammen med de mer generelle kriteriene som nevnt ovenfor.

Fylkesmannens vurdering av anførsler i klagen

Vurdering av om tiltaket er i strid med formålet

For at tiltaket skal være i samsvar med formålet i planen, må det falle inn under LNF eller veileder *Garden som ressurs* og dermed være tilknyttet stedbunden næring. Fylkesmannen i Møre og Romsdal anfører i sin klage at det ikke er sannsynliggjort at dette tiltaket faller inn under LNF-formålet. Fylkesmannen i Møre og Romsdal ble i forkant av vedtaket bedt om å uttale seg i forbindelse med tiltaket. De kunne ikke se at det forelå opplysninger som tilsa at tiltaket var i tråd med formålet, og uttalte seg derfor som om det var søkt om dispensasjon fra LNF3 i kommunedelplanen. De mente at det i kommunedelplanprosessen ble gjort en overordnet vurdering av behov for naust ved Solnørvassdraget, og det ble i den anledning avsatt spesielle områder til naust. Disse områdene krever imidlertid reguleringsplan. I kommunedelplanen er omsøkte tiltaksområde gitt et spesielt vern gjennom formålet som LNF3, og natur- og friluftsverdier må veie tyngre enn landbruksinteresser i dette området.



Det er kommunen som vurderer om et tiltak er i tråd med LNF-formålet, med hjelp av lokalkunnskap og vurdering av hensynene og interessene som gjør seg gjeldende i området, jf. *Garden som ressurs* s. 11. I vedtaket fra byggesakskontoret er det påpekt at Svartløkvatnet ikke er egnet til å drive fiske i et slikt omfang at fiskeriet kan kalles næringsvirksomhet. Det er ikke snakk om «yrkesfiske» i dette tilfellet, jf. et av kriteriene for at tiltaket kan sies å komme inn under LNF-formålet. Det må legges vekt på lokalkunnskapen som finnes om både området og aktivitetens potensiale for næringsvirksomhet. At administrasjonen vurderer Svartløkvatnet slik at det innehar manglende egenskaper som vann for næringsfiske må veie tungt.

Ved enkeltsaker i området avsatt til LNF3 må en se på bestemmelsene og retningslinjene i planen. Ifølge bestemmelsene er det ikke tillatt med andre bygg enn de som er tilknyttet stedbunden næring. Retningslinjene viser til at det i området foreligger «sterke natur- og friluftsinnteresser», og det understrekes at det er viktig å ta vare på den naturlige vegetasjonen. Videre følger det av retningslinjene at «*ein må unngå fleire bygningar.*» Retningslinjene er ikke juridisk bindende, men er av veiledende karakter. De gir likevel føringer for hvor strengt bestemmelsen i planen skal praktiseres. Kriteriene som følger av veilederen *Garden som ressurs* sett i sammenheng med bestemmelsene i kommunedelplanen tilsier en høy terskel for å anse bygget som et tiltak i samsvar med LNF. Etter en helhetsvurdering av kriteriene i veilederen konkluderer Fylkesmannen med at tiltaket ikke er i tråd med arealformålet LNF.

Fare for presedens

På grunn av flere grunneiendommer med tilsvarende tomter som tiltakshaver, kan en tillatelse til naust gi stor fare for presedens. Fylkesmannen i Møre og Romsdal påpeker også i høringsuttalelsen at gjeldende plan er en interkommunal plan, og en eventuell presedens kan dermed ha innvirkning på kommunene Vestnes og Skodje, som planen også gjelder for. Det er i kommunens vedtak argumentert med at det allerede ligger mange naust og hytter rundt Svartløkvatnet, og at det derfor må kunne aksepteres et nytt naust. Fylkesmannen i Møre og Romsdal understreker i klagen at et mål med verneplan og ny kommunedelplan var å stramme inn praksisen, og dermed unngå nye tiltak i de mest sårbare områdene. Man må være forsiktig med å gi tillatelse til tiltak i sårbare og viktige områder, særlig dersom det er sannsynlig at det kan komme flere søknader om det samme. En lav terskel for å innvilge slike søknader vil kunne uthule kommunedelplanen over tid, og dermed svekke områdets verdi som natur- og friluftsområde.

Vurdering av om tiltaket vil svekke natur- og friluftsverdier

Solnørvassdraget er, ifølge Fylkesmannens høringsuttalelse, et viktig raste- og yngleområde for andefugler, og et regionalt viktig friluftsområde. Som friluftsområde ligger det nære bosetting, er lett å komme seg til, er stort i areal og har stor variasjon i landskap og naturtyper. Det benyttes i stor grad til ski, jakt, fotturer, sportsfiske og bær- og soppsampling. Bygging av naust kan føre til privatisering som reduserer verdien av området for allmenn ferdsel.

I tillegg har Solnørvassdraget status som verna vassdrag, og *Rikspolitiske retningslinjer for verna vassdrag* er gjeldende for området. Fylkesmannen har det overordnede ansvaret for at retningslinjene følges opp i kommunene, og det understrekes at retningslinjene blant annet er viktig å unngå inngrep som kan redusere verdien for landskapsbilde, friluftsliv, naturvern, og lignende. Retningslinjene må inngå i skjønnsvurderingen av enkeltsaker, og tillegges vekt.



Konklusjon

Omsøkte naust vurderes å være i strid med kommuneplanens arealdel, jfr. pbl. §§ 1-6 og 11-6, jfr. veileder *Garden som ressurs*. Det foreligger en rettsanvendelsesfeil ved kommunens vedtak da det er gitt tillatelse i strid med kommuneplanen, og et positivt vedtak fordrer dispensasjon fra kommunedelplanens arealformål.

Fylkesmannen har på grunnlag av overnevnte 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:

Ålesund kommunes vedtak av [REDACTED] 2020 oppheves.

Klagen har ført frem.

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

Med hilsen

Mariann Renate Lande
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Mari Høvik
rådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Fylkesmannen i Møre og Romsdal

Postboks 2520

6404 MOLDE

[REDACTED]