



Advokat Lars Ths Rotvold
Skolegt 6
4878 Grimstad

Trondheim, 11.01.2021

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2020/4404

Saksbehandler:
Arnt Hegstad

Avgjørelse i klagesak – pålegg om retting på eiendommen gnr 1 bnr 7 i Bykle kommune.

Miljødirektoratet opprettholder vedtak truffet av verneområdestyret for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Fråfjordheiane med unntak for fjerning av platt/terrasse mot vest. Tiltakene som pålegget gjelder, er ulovlige etter verneforskriften og påvirker verneverdiene negativt. Pålegg om retting anses ikke urimelig.

Vi viser til klage datert 6.2.2020 fra advokat Lars Rotvold på vegne av grunneier Rhett Tønnesen og leietaker Atle Bergshaven. Klagesaken ble oversendt til Miljødirektoratet 23.03.2020.

Sakens bakgrunn

Statens Naturoppsyn ble sommeren 2018 oppmerksom på diverse byggetiltak inne på Storhedder i Setesdal Vesthei - Ryfylkeheiane landskapsvernområde. Verneområdestyret kontaktet derfor både Bykle kommune og grunneier.

Bykle kommune opplyste at søknad om ny hytte ble godkjent 12.04.94 med vilkår om at den gamle hytta ble fjernet. Kommunen opplyste at vilkåret om riving av gammel hytte ikke er etterkommet og at grunneier ikke har søkt kommunen om tillatelse til oppføring av veranda/terrasse, tilbygg eller badestamp.

Grunneier Rhett Tønnesen beklager at han ikke hadde søkt verneområdestyret om tillatelse til oppføring av tilbygg. Han søkte derfor i brev av 26.02.2019 om tillatelse til å beholde både tilbygget og den gamle hytta. Grunneier opplyste at han hadde får muntlig tillatelse av Bykle kommune til å beholde gamlehytta. Området ved Storhedder ble i år 2000 vernet gjennom forskrift om vern av Setesdal Vesthei - Ryfylkeheiane landskapsvernområde.

Den nye hytta er trolig oppført lenge etter at byggetillatelsen gikk ut og den er større enn det som ble godkjent. Hytta er også oppført vesentlig nærmere vannet enn det som fremgikk av byggetillatelsen. Den gamle hytta ble heller ikke revet som forutsatt i byggetillatelsen. Det er etter at området ble vernet oppført terrasse, badestamp og tilbygg på den nye hytta. Disse tiltakene er ikke omsøkt verken hos kommunen eller vernemyndigheten.

Verneområdestyret behandlet denne saken i møte 18.09.2019. Med hjemmel i naturmangfoldloven § 48 fikk Rhett Tønnesen tillatelse til å beholde den gamle hytta. Styret begrunnet tillatelsen med hyttas funksjon som vedskjul/lagringsplass og hensynet til sikkerhet ved brann.

Tønnesen fikk imidlertid avslag på søknad om godkjenning av tilbygg på den nye bygningen ved Storhedder. Verneområdestyret varslet samtidig at de vurderte å treffe vedtak med pålegg om riving av tilbygget og fjerning av platt/terrasse og badestamp som var oppført uten tillatelse.

Verneområdestyret la her vekt på at det er avdekket en rekke ulovlige forhold. Flere byggetiltak er gjennomført uten at det er omsøkt. Samlet bygningsmasse overskrider også klart de føringer som ligger i forvaltningsplanen. Dette er et åpent landskap langt fra andre tekniske inngrep. Verneområdestyret la også vekt på at det ville kunne skape uheldig presedens om all bygningsmasse ble godkjent.

Verneområdestyret mottok en uttalelse til varselet om retting fra leietaker Atle Bergshaven, datert 21.10.2019. I brevet blir de ulike byggetiltakene ved Storhedder kommentert, samtidig som han ber om at Tønnesen får beholde tilbygg og platt. Bergshaven mener bl.a at verneområdestyret har vært kjent med byggetiltakene i en årrekke og at det må finnes andre måter å reagere på enn å kreve riving.

Med hjemmel i naturmangfoldloven § 69 traff verneområdestyret 13.12.2019 vedtak om riving/fjerning av tilbygg, terrasse og badestamp. Bakgrunnen for pålegget var bl.a. at tiltakene ikke var omsøkt og godkjent før oppføring.

Klagers anførsler

Advokat Lars Rotvold har på vegne av grunneier og leietaker klaget på vedtaket om retting. Klager mener det er gjort vesentlige saksbehandlingsfeil og brukt feil lovanvendelse.

Advokat Rotvold skriver i sin klage at grunneier gikk noe ut over byggetillatelsen for den nye hytta, både når det gjelder størrelse og plassering. Han hevder imidlertid dette er forhold kommunen var kjent med. Likeledes var kommunen kjent med at det ble bygget platt og badestamp.

Det er vist til at det i henhold til plan- og bygningsloven fra 1985 var tilstrekkelig med varsel til kommunen ved oppføring av driftsbygninger og at Bykle kommune helt frem til i dag har unnlatt å følge opp saken. Klager mener derfor at grunneier hadde rett til å føre opp hytta slik den er i dag med badestamp og platt. Tilbygget skal imidlertid ha blitt oppført i nyere tid.

Advokat Rotvold skriver at byggetiltakene i all hovedsak var ferdige når området ble vernet i 2000, herunder platting og badestamp. Siden et vernevedtak ikke virker tilbake i tid er det feil av vernemyndighetene å vise til kap. 1.1 i verneforskrifta om hvilke inngrep eller tiltak som er tillatt.

Det hevdes videre at Bykle kommune hadde ansvar for håndheving av verneforskrifta fram til 2010 og at de ikke fant grunn til å følge opp saken. Fylkesmannen har ikke gjort noe med saken og verneområdestyret fikk ikke myndighet etter naturmangfoldloven § 69 før 14.11.2016. Ut ifra ovennevnte har ikke verneområdestyret hjemmel til å kreve fjerning av platting og badestamp. Naturmangfoldloven § 69 har som forutsetning at det er forhold som er i strid med loven eller vedtak truffet i medhold av loven. Hytta slik den var i 2000 ifølge klager ikke i strid med loven.

Klager hevder rivningsvedtaket hører inn under plan- og bygningsloven og ikke under naturmangfoldloven. Verneområdestyret skulle bedt grunneier søke Bykle kommune om "ettergodkjenning". Dette gjelder også for platting og badestamp hvis kommunen mener at hytta ikke er godkjent.

Verneområdestyret sitt mandat etter naturmangfoldloven § 69 er avgrenset til tiltak som er i strid med loven og vedtak som er gjort i medhold av i loven. Dette er ikke tilfelle i denne saken da den er avgrenset til manglende byggetillatelse for landbrukseiendom etter plan- og bygningsloven. Det er en misforståelse å tro at manglende byggetillatelse for en bygning på 8 m² hører inn under naturmangfoldloven eller verneforskrift.

Advokat Rotvold mener videre at virkningene av rivningsvedtaket for grunneier og leietaker ikke står i forhold til konsekvensene av at byggetiltakene blir stående. Grunneier ønsker bl.a. å ha bygningene på gården av hensyn til jaktutleie og bosetting. Han mener også at saken må sendes Bykle kommune for ettergodkjenning av tilbygget.

Avslutningsvis fremgår det at grunneier tilbyr seg å fjerne badestamp og gjøre en del bygningstekniske tiltak for å dempe det visuelle inntrykket av byggetiltakene.

Verneområdestyrets behandling av klagen

På forespørsel fra advokat Rotvold ble det gitt utsatt klagefrist til 7.2.2020. Klagen er således kommet inn rettidig.

Verneområdestyret skriver at det ikke finnes noe skriftlig som kan bekrefte at kommunen har akseptert disse byggetiltakene. Bykle kommune bekrefter i en e-post at ingen av tiltakene er omsøkt.

Utgangspunktet må være at oppfølging av ulovlige tiltak kan gjøres etter det regelverket som gjelder når et pålegg blir truffet. Det finnes ikke noen dokumentasjon på at badestamp og platting var lovlig oppført før området ble vernet.

Verneområdestyret har ettergodkjent den gamle hytta, plassering av den nye hytta, samt utvidet størrelse på denne. Grunneier har søkt verneområdestyret om ettergodkjenning av tilbygget, men fikk avslag av verneområdestyret. Verneområdestyret viser til at det er vanlig praksis at en søknad skal håndteres etter verneforskriften/det strengeste regelverket først. De mener for øvrig at en tiltakshaver uansett ikke har krav på å søke om ettergodkjenning.

Et tilbygg på 8 kvadratmeter vil uten tvil bli rammet av verneforskrifta kap. 1.1

Riving/fjerning av badestamp, platting og tilbygg medfører naturlig nok en del arbeid, men er fullt ut gjennomførbart praktisk og økonomisk slik verneområdestyret tidligere har lagt til grunn.

Når det gjelder de frivillige tiltakene som foreslås, er disse fremmet av tiltakshaver tidligere. Det er naturligvis positivt at han vil fjerne badestampen.

Frist for riving er satt romslig, dvs til 24.4.2022. Det vil således være rikelig med tid for gjennomføring av vedtaket etter at klagesaken er avgjort i Miljødirektoratet. Det vil følgelig heller ikke være behov for å gi vedtaket oppsettende virkning.

Verneområdestyret fant ikke at klagen inneholdt opplysninger som ga grunnlag for å endre eller oppheve tidligere vedtak. Klagesaken ble derfor sendt til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Miljødirektoratets vurdering av klagen

Verneforskriftene for Setesdal Vesthei - Ryfylkeheiane landskapsvernområde ble vedtatt ved kgl.res. 28.04.2000. I forskriften er det et forbud mot inngrep som vesentlig kan endre eller innvirke på landskapets art eller karakter. Det kan f.eks. ikke iverksettes inngrep som oppsetting av bygninger, anlegg og faste innretninger, jfr. verneforskriften kap IV punkt 1.1. I tillegg kommer bestemmelsene i naturmangfoldloven § 36.

Formålet med opprettelsen av landskapsvernområdet er

- å ta vare på eit samanhengande, særmerkt og vakkert naturområde med urørte fjell, hei og fjellskogsområde med eit særmerkt plante- og dyreliv, stølsområde, beitelandskap og kulturminne.
- å ta vare på eit samanhengande fjellområde som leveområde for den sørlegaste villreinstamma i Europa.

Miljødirektoratet finner at vilkårene for å behandle klagen er oppfylt. Direktoratet kan som klageinstans prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye forhold, jfr. forvaltningsloven § 34 annet ledd. Miljødirektoratet kan treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til styret for helt eller delvis ny behandling, jfr. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Vi understreker for ordens skyld at denne klagesaken gjelder verneområdestyrets pålegg om retting av tilbygg, platt og badestamp, og ikke verneområdestyrets realitetsbehandling av søknad fra grunneier om etterfølgende godkjenning av tilbygg. Sistnevnte vedtak er ikke påklaget.

Miljødirektoratet vil også bemerke at et forvaltningsorgan ikke er pliktig etter forvaltningsloven § 25 til å imøtegå alt det en part har anført. Vi vil ta for oss klagerens anførsler ut fra det som har betydning for saken og det som ellers er nødvendig for å begrunne avgjørelsen.

Pålegget er gitt med hjemmel i nml § 69, 1.ledd, som gir verneområdestyret myndighet til å *"pålegge den ansvarlige å rette eller stanse forhold som er i strid med loven eller vedtak med hjemmel i loven"*. Myndighet til å treffe vedtak etter naturmangfoldloven § 69 ble delegert fra Miljødirektoratet til nasjonalpark- og verneområdestyrer 14.11.2016. Miljødirektoratets myndighet fremgår av FOR-2015-10-09-1178. Som klageinstans må direktoratet vurdere om de aktuelle tiltakene er i strid med verneforskriften og om det er rimelig å gi et pålegg etter naturmangfoldloven § 69.

Verneområdestyret skal gjøre en selvstendig vurdering av om et tiltak eller inngrep trenger dispensasjon fra verneforskriftene. Dette gjelder selv om det også kreves tillatelse etter annet regelverk, f.eks. byggetillatelse etter plan og bygningsloven. Siden forskrifter om vern normalt er strengere enn bestemmelser etter annet regelverk, anbefaler vi som hovedregel at søknader om dispensasjon blir behandlet av vernemyndighetene først. Verneområdestyrene kan velge om de ønsker å forelegge kommunene en byggesak før de selv behandler saken, men de har under enhver omstendighet ingen plikt til å forelegge kommunen vedtak som innebærer avslag på søknad om dispensasjon.

Vi registrerer at det er ulike påstander om når de enkelte byggetiltakene ble gjennomført. Vi legger imidlertid til grunn at alle tiltakene som nå kreves fjernet ble oppført etter at landskapsvernområdet ble opprettet. Flyfoto fra 2006, som vist på bildet nedenfor, viser at det ikke var bygd tilbygg, platt mot sør og badestamp på det tidspunktet. Det er imidlertid uklart når platt/terrasse mot vest er oppført - og om den ble oppført før vernevedtaket i 2000.



I henhold til verneforskriften kap IV punkt 1.1 er det i utgangspunktet forbud mot alle de tiltak som verneområdestyrets pålegg gjelder. Det er videre et faktum at disse tiltakene verken er omsøkt eller senere godkjent av nåværende eller tidligere forvaltningsmyndighet. Vi finner ikke å kunne legge avgjørende vekt på henvisninger til muntlig kommunikasjon med saksbehandlere i Bykle kommune eller påstander om at kommunen var kjent med byggetiltakene.

Vi legger til grunn at det er oppført ulovlige byggverk. Det må likevel foretas en konkret vurdering av om det er rimelig å gi et pålegg etter naturmangfoldloven § 69. Den klare hovedregelen etter forvaltningspraksis vil være at ulovlige tiltak som ikke rettes frivillig, skal pålegges fjernet. En streng praksis for retting er viktig for å ivareta verneverdiene i området og er i tråd med prinsippet i naturmangfoldloven § 11. Bygningene ligger i et svært sårbart naturområde.

Det er viktig for vernemyndighetene å skape respekt for regelverket i verneområder og synliggjøre at man ikke skal ha fordeler av å ta seg ulovlig til rette. Vi har i denne saken også lagt vekt på at en aksept av slike tiltak vil kunne medføre uheldig presedens for liknende saker.

Vi deler ikke klagers syn på at et rettingsvedtak må treffes i medhold av plan- og bygningsloven. Vernemyndighetene kan velge å henvende seg til kommunen, men har gjennom naturmangfoldloven § 69 en selvstendig hjemmel for krav om retting av ulovlig innretninger. Dette står heller ikke i motstrid til Ot. Prp. Nr. 52 om bruk av sektorlovenes sanksjonsmidler. Verneforskriftene for landskapsvernområdet ivaretar i denne saken flere og andre sider av det sanksjonerte forhold enn plan- og bygningsloven.

Vi legger imidlertid til grunn at sanksjoner etter naturmangfoldloven § 69 som utgangspunkt ikke kan anvendes på ulovlige byggetiltak som er gjennomført før vernevedtaket. I foreliggende tilfelle er det tvil om dato for oppføring av platt/terrasse mot vest. Tiltakshaver ikke bidratt til å opplyse dette forholdet videre. Vi er under tvil kommet til at vi ikke har tilstrekkelig kunnskap om at dette tiltaket er bygd etter vernetidspunktet.

Etter vår oppfatning er det ikke begått vesentlige saksbehandlingsfeil som kan ha fått avgjørende betydning for utfallet av verneområdestyrets vedtak. Vi kan heller ikke se at kravet om retting er uforholdsmessig eller urimelig tatt i betraktning at det her gjelder flere ulovlig forhold innenfor et verneområde. De økonomiske kostnadene med riving anses ikke "særlig urimelig". Vi registrerer også at det er gitt svært lang frist for gjennomføring av rettingskravet.

Vedtak

Verneområdestyrets vedtak om retting av 13.12.2019 opprettholdes med unntak for platt/terrasse mot vest, jfr forvaltningsloven § 34 fjerde ledd. Det innebærer at platt/terrasse mot sør, badestamp og tilbygg må fjernes innen den frist som er fastsatt av verneområdestyret. Direktoratets vedtak er endelig og kan ikke påklages, jfr forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Hilsen

Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Knut Fossum
Seksjonsleder

Arnt Hegstad
fagdirektør

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:

Verneområdestyret for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frafjordheiane

Bykle kommune

Statsforvalteren i Agder