



ARENDAL KOMMUNE

Postboks 123
4891 GRIMSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon

Malin Lorentzen-Lund, 38 17 62 57

Arendal kommune. Statsforvalterens behandling av klage over varig og midlertidig dispensasjon for bryggeanlegg, på gnr. 210 bnr. 1, Hoveodden 200

Vi viser til kommunens oversendelse mottatt her 27.01.2023. Vi beklager den lange saksbehandlingstiden.

Kommunens vedtak om midlertidig dispensasjon for flytebrygge omgjøres og avslås.

Vedtaket om varig dispensasjon for landfast brygge (gangbro og pelebrygge) omgjøres delvis, slik at det gis midlertidig dispensasjon frem til 01.12.2025 på vilkår som fastsatt av kommunen.

Sakens bakgrunn og Statsforvalterens myndighet

Saken gjelder søknad datert 04.06.2021 fra Pollen Bygg og Eiendom AS ved Niels R. Kaastrup Nielsen (heretter Pollen Bygg) på vegne av Hove Drifts- og utviklingsselskap AS (HDU) om dispensasjon og tillatelse til etablering av bryggeanlegg. Det ble søkt om varig dispensasjon fra arealformål bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone, for den landfaste delen av brygga inkludert gangbro ut til pelebryggen, og om midlertidig dispensasjon for flytebrygge utlagt fra pelebrygga og rampe/treplattung festet til brygge. Det ble også søkt om utlegging av moringer for fortøyning. Kommunen innvilget søknaden om dispensasjon og søknaden om rammetillatelse i møte den 24.11.2021. Vedtaket ble påklaget av Naturvernforbundet i brev av 08.12.2021.

Statsforvalteren behandlet klagen i vedtak den 28.03.2022. Vi opphevet kommunens vedtak og sendte saken tilbake til kommunen for ny behandling, da vi fant at det manglet søknad om og innvilgelse av dispensasjon også fra landbruks-, natur- og friluftsførmålet (LNF-formålet) i kommuneplanen og fra byggeforbudet i pbl. § 1-8 andre ledd.

Pollen Bygg sendte i e-post den 03.05.2022 inn ny og utfyllende dispensasjonssøknad. Kommunen behandlet søknaden i møte den 07.12.2022, hvor det ble fattet følgende vedtak:

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 avslås søknad om dispensasjon fra arealformål i sjø, LNF-formål og § 1-8 for moringer og rampe/platting.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 innvilges dispensasjon fra arealformål i sjø, LNF-formål og § 1-8 for landfast brygge/gangbro/pelebrygge med følgende vilkår:

- Ved landdelen/start av landfast brygge/gangbro skal det skiltes med «offentlig brygge». Minimumsstørrelse på skilt: 0,3 x 0,3 meter.*
- Det skal skiltes med både (1) «offentlig brygge» og (2) «fortøyning forbudt» på ytterste del/pelebrygga. Hvert av skiltene skal ha en minimumsstørrelse på 0,3 x 0,3 meter. Dersom (1) og (2) samles på ett skilt skal størrelsen på skiltet være minimum 0,4 x 0,4 meter.*



Vilkår for dispensasjon skal være oppfylt innen 2 måneder fra vedtaksdato.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 innvilges midlertidig dispensasjon fra arealformål i sjø, LNF-formål og § 1-8 for flytebrygge, med følgende vilkår:

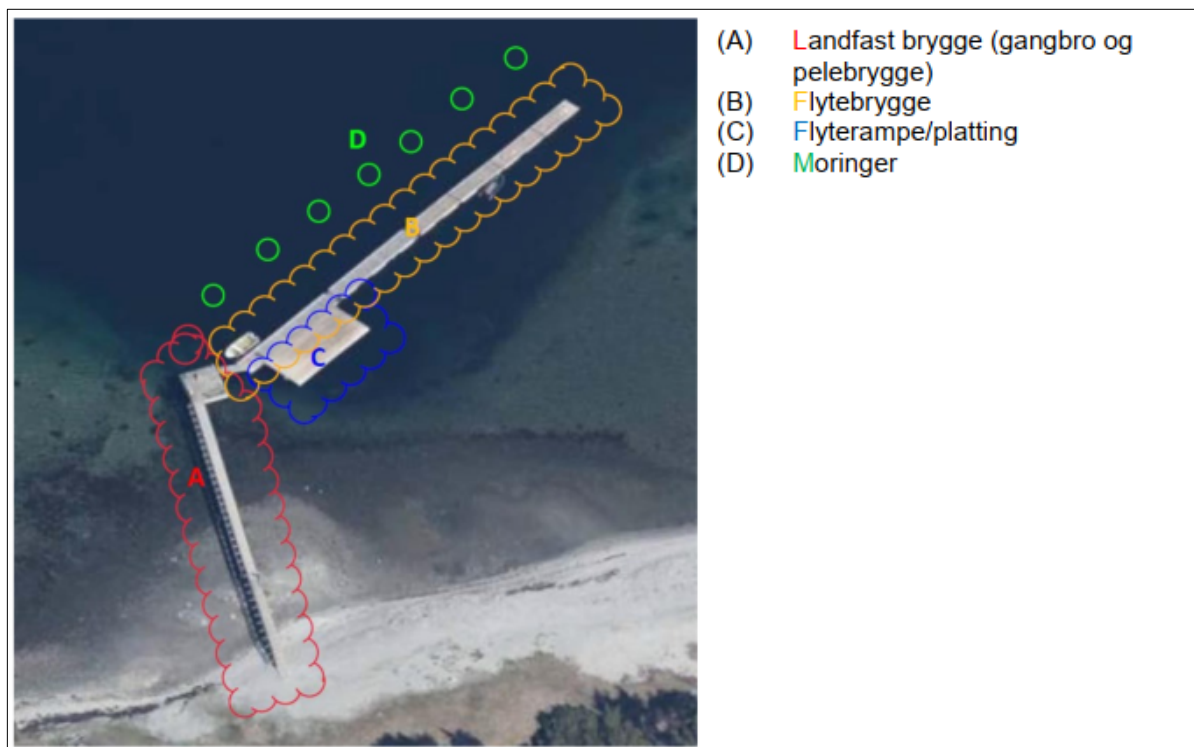
- Flytebryggen skal skiltes som offentlig brygge. Skilt skal plasseres på yttersiden av hvert flyteelement, på begge sider. Minimumslengde på skilt lik 1 meter.*
- Flytebryggen skal skiltes med forbud mot ankring/dregging. Det skal minimum oppføres 3 stående skilt, jevnt fordelt på flytebryggen. Størrelsen på skiltene skal minimum være 0,4 x 0,4 meter og forbudet skal fremgå av begge sider.*

Vilkår for dispensasjon skal være oppfylt innen 2 måneder fra vedtaksdato.

Dispensasjonen gjelder i 2 år fra vedtaksdato.

Ønske om at det kommer en tiltaksplan for bryggeanlegget i god tid før dispensasjonen utløper.

Vi finner det hensiktsmessig å vise til følgende illustrasjon fra kommunens saksfremstilling:



Det ble altså innvilget varig dispensasjon for A og midlertidig dispensasjon for B, mens søknaden om dispensasjon for tiltak C og D ble avslått.

Vedtaket om dispensasjon for landfast brygge (gangbro og pelebygge, tiltak A) og flytebrygge (tiltak B), ble påklaget av Naturvernforbundet ved Jørgen Ubisch den 17.12.2022 og av organisasjonen Bevar Hoveodden ved Helene Thorstensen den 04.01.2023.

Kommunen behandlet klagen i møte den 25.01.2023. Klagen ble ikke tatt til følge. Saken ble deretter oversendt Statsforvalteren for endelig avgjørelse.

Statsforvalteren forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat. Vi viser til kommunens innstilling og sakens øvrige dokumenter.



Klagesaken behandles etter delegert myndighet fra Kommunal- og regionaldepartementet/Miljøverndepartementet. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 34 andre ledd. Statsforvalteren kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til kommunen til helt eller delvis ny behandling, jf. fvl. § 34 fjerde ledd.

Statsforvalterens vurdering

Klagefrist og klagerett

Kommunen har vurdert at Naturvernforbundet har rettslig klageinteresse, og at det er uten betydning for resultatet i saken om klagen fra Bevar Hoveodden avvises eller tas til behandling, ettersom den er tilnærmet identisk med klagen fra Naturvernforbundet. Statsforvalteren har ingen merknader til kommunens vurdering. Klagen er fremsatt innenfor klagefristen.

Sakens opplysning

Saken anses tilstrekkelig opplyst etter fvl. § 17, og Statsforvalteren finner derfor å kunne avgjøre den på grunnlag av de opplysningene som foreligger. Statsforvalteren finner det ikke nødvendig å foreta befaring, da de faktiske forholdene er forsvarlig belyst med kart og flyfoto.

Søknadsplikt

Etablering av landfast brygge (gangbro og pelebrygge) og utlegging av flytebrygge fra denne er søknadspliktig etter pbl. § 20-2 jf. § 20-1 første ledd bokstav a.

Vi bemerker at tiltakene allerede er utført, og kommunen har i tråd med praksis gitt tiltakshaver anledning til å søke om ettergodkjenning. Saken må da vurderes som om arbeidene ikke var utført.

Plan- og bygningsmyndighetenes kontrollfunksjon

Plan- og bygningsmyndighetene skal kontrollere at søknadspliktige tiltak ikke strider mot bestemmelser i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Hvis tiltaket ikke er i strid med slike bestemmelser, har tiltakshaver krav på å få tillatelse til omsøkt tiltak, jf. pbl. § 21-4 første ledd første punktum.

Plansituasjonen og vurdering av om tiltaket er i strid med gjeldende arealplan og byggeforbudet i pbl. § 1-8

Eiendommen er uregulert, men var på tidspunktet for kommunens vedtak omfattet av kommuneplanen vedtatt 24.05.2019, dvs. at plangrunnlaget er det samme som ved vår forrige behandling av saken. Som det fremgår av vedtaket er omsøkte bryggeanlegg i strid med og krever dispensasjon fra LNF-formålet på land og arealformålet bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone i sjø, jf. kommuneplanbestemmelsene kap. 2 pkt. 11 der arealformålet er spesifisert til å omfatte friluftsliv, ferdsel, natur og fiske, men ikke akvakultur. For sistnevnte arealformål bemerker vi for ordens skyld at vi i forrige vedtak påpekte at selv om det anføres at bryggeanlegget skulle være ment som en tilrettelegging for friluftslivet, vil et bryggeanlegg av den karakter og størrelse som det her er søkt om vanskelig være i samsvar med de øvrige hensyn arealformålet dekker, som natur, fiske og ferdsel i sjø.

Som vi også konkluderte med ved vår forrige behandling av saken, er det her ikke fastsatt byggegrenser rundt omsøkte bryggeanlegg i kommuneplanen, og bryggeanlegget er heller ikke klart og entydig inntegnet i planen. Da gjelder byggeforbudet i pbl. § 1-8 andre ledd, og tiltaket er også i behov for dispensasjon fra byggeforbudet.

Vilkårene for dispensasjon

Pbl. § 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, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulemperne.



Dispensasjonsbestemmelsens rettslige innhold er utdypet i lovforarbeidene.¹ Ordlyden i bestemmelsen er blitt revidert siden lovens ikrafttredelse, men vurderingen som skal foretas etter dispensasjonsvilkårene er i all hovedsak videreført.²

Fra forarbeidene siteres også følgende som særskilt gjelder ved dispensasjon fra planer:

Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan.

Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner. Innstrammingen er likevel ikke til hinder for at det f.eks. dispenseres fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene.

Partenes anførsler

Klagerne anfører i korte trekk at vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt, hverken for pelebrygge eller flytebrygge, og at vurderings- og begrunnelsesplikten etter naturmangfoldloven (nml.) § 7 heller ikke er oppfylt. Dette begrunnes bl.a. med manglende funksjon/nytte ved brygga pga. vær og vindforhold på stedet, kort ferjesesong samt lite bruk av ferjen. Videre anføres den samlede belastningen på naturmangfoldet og rødlistede fugler å bli for stor, og bruk av flytebrygga vil kunne påvirke ålegraslokaliteten på stedet både gjennom båter på svai og bruk av dregg samt påvirkning på lysforhold. Det vises også til at ålegress har forsvunnet det siste året, men at man ikke har undersøkt hvorfor dette har skjedd og at kunnskapsgrunnlaget dermed er mangelfullt og flytebrygga må fjernes pga. føre var-prinsippet. Det anføres videre at kommunen burde krevd reguleringsplan fordi bryggene ikke bare er enkelt tilretteleggingstiltak for allment friluftsliv. Kommunens vedtak anføres også å mangle den påkrevde «kan-vurderingen» etter pbl. § 19-2 første ledd.

HDU viser i kommentar til klagene til at merknadene i klagene i all hovedsak er vurdert og konkludert gjennom søknadsbehandling i Raet nasjonalpark og etterfølgende klagebehandling hos Miljødirektoratet. Forholdet til nml. anføres å være fullt belyst der. Bryggeanlegget anføres videre å ha en viktig funksjon både for ferjer, skyss av elever ifm. leirskole, og søker har ikke observert at værforhold har stoppet ferjeanløp på brygga. Det anføres at brygge på stedet er nødvendig, og at nåværende brygge ikke bør fjernes før fremtidig løsning for dette er bestemt. Det er et ønske om å legge til rette for at trafikk på sjø kan avlaste biltrafikk.

Statsforvalterens vurdering av dispensasjonsspørsmålet

Statsforvalteren viser innledningsvis til at LNF-formål skal ivareta hensynet til landbruk, natur og/eller friluftsinnteresser. Det er ikke tillatt med annen bygge- og anleggsvirksomhet enn den som har direkte tilknytning til landbruk, eller evt. enkel tilrettelegging for friluftsliv. Arealene skal ellers forbli ubebygget. Byggeforbudet i pbl. § 1-8 andre ledd skal, ivareta hensynet til natur, miljø, landskap, allmennhetens interesser i friluftsliv med blant annet oppholds- og ferdselsmuligheter, samt kulturmiljø. Om strandsonevernet uttales følgende i lovforarbeidene:³

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.

¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) på s. 242

² Prop. 169 L (2020-2021) s. 22 flg.

³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243



Når det gjelder arealformålet i sjø har kommunen vist til at dette er et flerbruksområde som skal sikres for friluftsliv, ferdsel, natur og fiske. Videre skal det vernes om/sikres områder med særlige naturkvaliteter. Kommunen viser til at arealformålet må ses i sammenheng med § 1-8 annet ledd som gir et alminnelig byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjø, og at naturområde i sjø har parallell til «natur» (N) i LNF-formål på land. Statsforvalteren er enig i dette.

Vi er videre enige med kommunen i at de bærende hensyn bak både LNF-formålet og arealformålet i sjø i stor grad sammenfaller med det vern av friluftsinnteresser og natur- og landskapsvern hensyn som byggeforbudet i pbl. § 1-8 skal ivareta, og at det dermed kan foretas en samlet vurdering av om det er grunnlag for dispensasjon fra nevnte bestemmelser.

Når det gjelder hensyn i lovens formålsbestemmelse, heter det i § 1-1 fjerde ledd at «*Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.*»

Vi vurderer i det følgende hvert av de påklagde tiltakene for seg. Vi finner det hensiktsmessig å først behandle flytebrygga (tiltak B).

Tiltak B: Flytebrygge

Vi vurderer først om hensynene bak bestemmelsene det er søkt om dispensasjon fra blir vesentlig tilsidesatt ved utlegging av flytebrygge fra pelebrygga som omsøkt.

Kommunen mener det er anleggets innvirkning på naturen og naturmiljø i sjø som gjør det usikkerhet om hensyn bak arealformål er tilstrekkelig ivarettatt. Kommunen har innledet sin vurdering av dispensasjon for flytebrygga med å henvise til at nasjonalparkstyret har gitt midlertidig dispensasjon fra verneforskriften, som ble opprettholdt av Miljødirektoratet etter klagebehandling.⁴ På bakgrunn av disse vedtakene, har kommunen kommet til at det er vanskelig å se at hensyn til natur blir vesentlig tilsidesatt ved en midlertidig dispensasjon i to år.

Statsforvalteren har forståelse for at kommunen ved sin behandling av saken har lagt til grunn Nasjonalparkstyrets og Miljødirektoratets vedtak, og at det da er vanskelig å komme til et annet resultat hva gjelder hensynet til natur. Ved gjennomgang av vedtakene oppfatter imidlertid Statsforvalteren det slik at Miljødirektoratet har basert sin opprettholdelse av Nasjonalparkstyrets vedtak på en oppfatning om at man enten må tillate nåværende plassering av flytebrygga, eller at man må tillate en flytting til en annen plassering. Nasjonalparkstyrets vedtak er også bygget på et saksfremlegg der det er fremlagt to andre forslag til plassering (enten ved Strandhuset i tråd med «mulighetsstudien» eller på nåværende område, men der flytebrygga flyttes noe lenger ut og på den måten bort fra plasseringen over ålegress), mens styret vedtok å gi tillatelse til nåværende plassering, som ikke var del av saksfremlegget. Vi viser til at det av vurderingen fremgår at direktoratet, i likhet med nasjonalparkstyret, «*vurderer ulempene ved at bryggene blir liggende inntil en permanent plan for bryggeanlegget er avklart, er mindre enn at bryggene må flyttes på i flere omganger.*» Videre heter det i vedtaket at «*Direktoratet forstår derfor nasjonalparkstyret dithen at det har lagt til grunn en «fra det mer til det mindre»-vurdering for å imøtekomme behovet for et bryggeanlegg i området, og for å unngå uheldige og unødvendige ulemper for sjøbunnen ved at en stadig flytter bryggene og at fortøyninger og moringer må tas opp. Det er og av betydning at mulighetsstudien legger opp til at småbåtbryggen skal flyttes permanent til Strandhuset.*» Direktoratet viser videre til at Nasjonalparkstyret i sin forberedende klagebehandling «*(...) hevder at en ved å tiltrettelegge med friluftsbrygger oppnår samling av ferdsel og dermed redusert belastning på både sjøfugl og ålegress.*»

Statsforvalteren vil bemerke at utgangspunktet for saken etter plan- og bygningsloven, er at både nåværende plassering og en plassering et annet sted i nasjonalparken vil være i strid med både byggeforbudet i loven og gjeldende kommuneplan, ettersom det ikke er regulert inn noe bryggeanlegg i

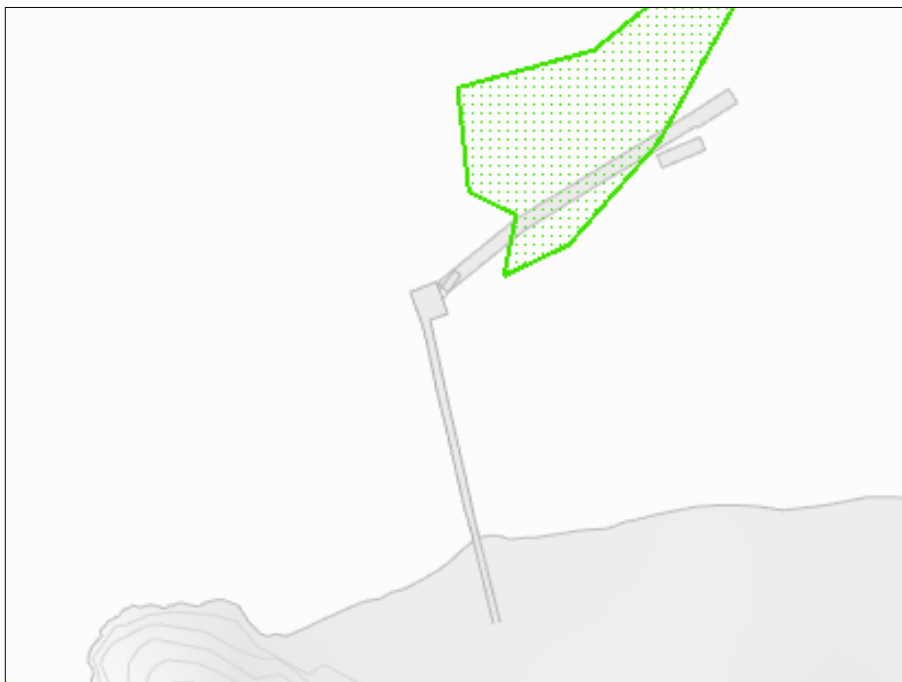
⁴ Se vedtak fra Raet nasjonalparkstyre i sak 2021/4741-0, utvalgssak 22/21 den 28.05.2021 og Miljødirektoratets vedtak i sak 2021/10877 datert 08.07.2022



området. Altså må utgangspunktet for vurderingen i det følgende være at man *ikke* har krav på å få legge ut en flytebrygge som omsøkt. Utgangspunktet må videre være at et avslag på omsøkte plassering ikke vil medføre at bryggeanlegget *må* plasseres et annet sted. En eventuell annen plassering vil altså måtte omsøkes på samme måte som plasseringen som nå søkes godkjent, og utgangspunktet for behandling av søknaden vil også da være at plasseringen er i strid med lov og plan og dermed at det ikke skal gis tillatelse. Videre er påvirkningen flytebrygga har på naturen i området i liten grad vurdert i vedtakene, og det er etter vårt syn da vanskelig å legge særlig vekt på disse ved vurderingen av om hensynene bak bestemmelsene det søkes dispensasjon fra blir vesentlig tilsidesatt.

Vi gjør derfor i det følgende en selvstendig vurdering av om hensynet til naturverdiene på stedet, som gjør seg gjeldende bak alle bestemmelsene tiltaket krever dispensasjon fra, blir vesentlig tilsidesatt.

Som nevnt er flytebrygga plassert over en ålegresslokalitet. Plasseringen over lokaliteten er vist slik i kartløsningen Naturbase:



Utklipp hentet fra Miljødirektoratets kartløsning Naturbase

Statsforvalteren bemerker at ålegressenger er viktige marine naturtyper, som preges av et stort biologisk mangfold og er viktige oppvekstområder for en rekke ulike arter, som bl.a. torsk. Ålegress er en flerårig marin blomsterplante, som i tillegg til å danne gode habitater for fisk og annet marint liv, også har en viktig nøkkelfunksjon i havet. Ålegress bidrar til bedre vannkvalitet, ved at plantene absorberer løste næringssalter og produserer oksygen. Engene er videre viktige i en klimasammenheng, ved at plantene fanger og lagrer karbon. Ålegressengen flytebrygga her er søkt plassert over, er registrert som svært viktig med nasjonal verdi (A-verdi) i naturbase, og området under brygga er del av et større ålegressamfunn med areal på ca. 22,7 dekar totalt. Etter vårt syn kommer flytebrygga i direkte konflikt med ålegressengen, ved at den blir liggende over denne og skygge for ålegresset. Båter og annet som er fortøyd i brygga vil også bidra til en ytterligere skyggelegging av arealene, og det vil være fare for at det brukes dregg for feste av båter som er fortøyd i brygga. Vi bemerker at det er godt dokumentert at ålegressenger forringes av bryggeanlegg som det omsøkte. Når forholdene på stedet er som nevnt, kan Statsforvalteren vanskelig se det annerledes enn at en dispensasjon for utlegging av flytebrygge med lengde på 60 meter vil innebære en vesentlig tilsidesettelse av hensynet til natur.

Statsforvalteren finner også grunn til å påpeke at det ved vurderinger av tiltak i strandsonen er naturlig å se hen til at regjeringen den 25.08.2021 fastsatte nye statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Planretningslinjenes formål er å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk



i 100-metersbeltet langs sjøen, og kommunen skal legge retningslinjene til grunn i den kommunale planleggingen, planbehandlingen og behandlingen av dispensasjonssøknader. Landet er i planretningslinjene delt inn i tre hovedområder, og Arendal kommune hører i likhet med de andre kystkommunene i Agder til kategorien «andre områder der presset på arealene er stort». Når det gjelder naturhensyn, heter det i retningslinjene pkt. 6.1 at «Verdifulle forekomster av naturtyper og arter *må* tas vare på» (vår kursivering), og at eventuelle nye tiltak må tilpasses og ta hensyn til bl.a. naturmangfold. Videre heter det i retningslinjene pkt. 9.2 at ny utbygging skal unngås på arealer med betydning for bl.a. naturmiljø. Tilsvarende fremgår også av pkt. 9.5. Basert på vurderingen over ser vi ikke at tiltaket er i tråd med disse retningslinjene.

Statsforvalteren ser at det kan fremstå noe spesielt at vi her kommer til et annet resultat enn Miljødirektoratet og Nasjonalparkstyret, som har behandlet anlegget etter verneforskriften som nettopp skal ivareta naturverdiene i området. Vi vil derfor igjen minne om at det er fast forvaltningspraksis for at en søknad om ettergodkjenning etter plan- og bygningsloven skal behandles på lik linje med en søknad om forhåndsgodkjenning, dvs. som om flytebrygga ikke var utplassert. Dette utgangspunktet er også nylig lagt til grunn av domstolene.⁵ Statsforvalteren ser det da slik at vi ikke kan ta samme utgangspunkt som vi oppfatter at direktoratet og nasjonalparkstyret har lagt til grunn, om at man enten må gi en tillatelse til plassering der anlegget faktisk ligger i dag eller at anlegget må flyttes. Vi kan videre heller ikke se at det i særlig grad kan vektlegges at en flytebrygge potensielt vil kunne forhindre at båter legger til langs land og dregger i ålegresslokaliteter i området, da det ikke er vist til konkret dokumentasjon, og arealene på flytebrygga uansett er begrenset og det dermed ikke vil dekke behovet for all ilandstigning.

Statsforvalteren anser etter dette hensynet til natur, som gjør seg gjeldende etter både pbl. § 1-8, LNF-formålet på land og arealformålet i sjø, for å bli vesentlig tilsidesatt dersom det gis dispensasjon for flytebrygge som omsøkt. Det er etter vårt syn klart at et en flytebrygge av den størrelse som her er omsøkt, med en plassering over nasjonalt svært viktige naturverdier og også i strid med statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, er et tiltak som må løses gjennom utarbeidelse av reguleringsplan med tilhørende konsekvensutredning.

Når vi her finner at hensyn til natur blir vesentlig tilsidesatt, kan dispensasjon ikke innvilges. Det er da ikke nødvendig å vurdere om øvrige hensyn bak bestemmelsene det er søkt dispensasjon fra blir vesentlig tilsidesatt, og det er heller ikke aktuelt å vurdere om det andre vilkåret for dispensasjon, at fordelene må være klart større enn ulempene, er oppfylt.

Under henvisning til vurderingen over omgjør Statsforvalteren kommunens vedtak om midlertidig dispensasjon for flytebrygge. Det vil si at klagerne på dette punkt har fått medhold i sin klage.

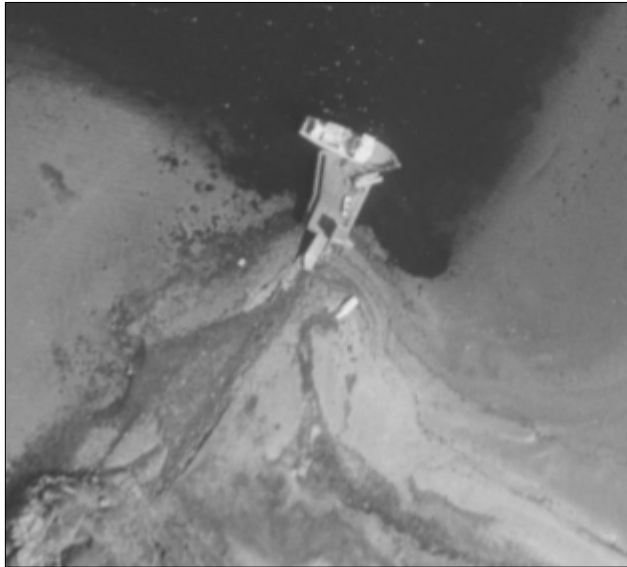
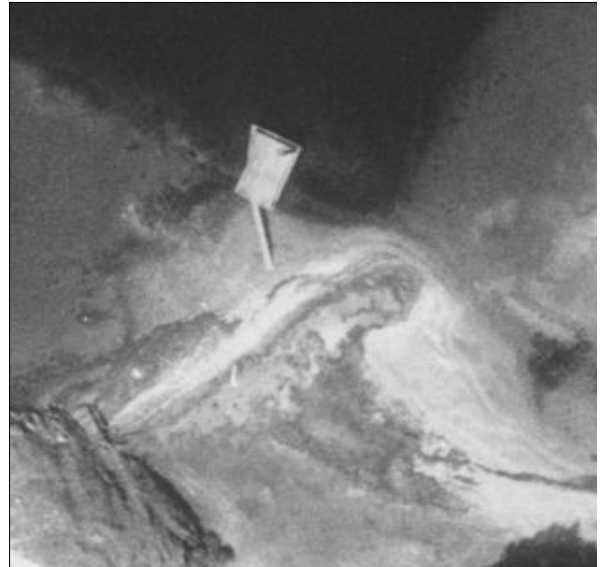
Tiltak A: Landfast brygge (gangbro og pelebrygge)

Kommunen har for denne delen av bryggeanlegget vist til at det har vært etablert brygge på stedet fra før 1965, slik at utgangspunktet for dispensasjonsvurderingen må være at det i lang tid har vært en lovlig etablert brygge der. Videre påpeker kommunen at det i 2008 og 2010 ble søkt om ettergodkjenning for riving av eksisterende adkomstbrygge og oppføring av ny pelebrygge/atkomstbrygge, samt reparasjoner/utbedringer av gangbro, som ble utført i 2005. Det ble gitt rammetillatelse til tiltaket i vedtak av 24.01.2011. Igangsettingstillatelse ble omsøkt, men av uvisse grunner aldri innvilget. Tillatelsen løp dermed ut tre år senere, på grunn av denne formelle feilen.

Historiske bilder over området viser, som kommunen skriver, at det har vært en brygge på stedet i lang tid, men at utformingen har blitt endret flere ganger gjennom tiden. Samtidig har landskapet på stedet endret seg, noe som har resultert i en stadig lengre landgang. Vi viser til følgende flyfoto:⁶

⁵ LA-2022-95573 pkt. 4.3

⁶ Alle bilder er hentet fra www.norgebilder.no

*Flyfoto fra 1965**Flyfoto fra 1985**Flyfoto fra 1998**Flyfoto fra 2008*

Statsforvalteren bemerker at det etter pbl. 1985 var slik at vesentlig endring og vesentlig reparasjoner var søknadspliktig etter § 93 første ledd bokstav b jf. bokstav a. Bestemmelsen gjaldt etter lovforarbeidene⁷ tekniske/fysiske endringer. Hva som var «vesentlig», måtte etter forarbeidene vurderes relativt, «der både omfang og karakter ellers har selvstendig betydning». Om en reparasjon var vesentlig, ville avhenge av bl.a. omfang og kompleksitet.

Vi finner det ut fra bildene over ikke tvilsomt at endringen som skjedde mellom 1985 og 1998 var søknadspliktig som en vesentlig reparasjon, idet de samlet sett hadde et omfang som det ville vært behov for å vurdere etter plan- og bygningsloven. Endringene må nødvendigvis også ha hatt betydning for bl.a. sikkerheten på brygga. Tiltakene ble videre utført i strandsonen, der det også da må ha vært slik at terskelen for hva som ble ansett som vesentlige reparasjoner lå noe lavere enn ellers. Endringene var altså i alle fall formelt sett ulovlige, og vi ser det i tillegg slik at endringene sannsynligvis var i behov for dispensasjon fra det dagjeldende byggeforbudet i strandsonen i pbl. § 17-2.

⁷ Ot.prp. nr. 39 (1993-1994), merknad til § 93



Etter Statsforvalterens syn er det dermed evt. pelebrygga som i sin tid var lovlig etablert. Her er det imidlertid slik at den flere ganger endret utforming, og vi klarer ikke å gjenkjenne den delen som ble etablert før 1965 i flyfoto fra 1997 og 1998, og det fremstår da for oss som om den ble utskiftet i sin helhet. Etter vårt syn er det for dispensasjonsvurderingen i det følgende da begrenset hvilken vekt man kan legge på at deler av den evt. var lovlig etablert. Vi påpeker her også at den delen som evt. må anses for å ha vært lovlig etablert ikke har noen funksjon uten gangbroen som på et tidspunkt ble etablert, og deretter forlenget inn til land en rekke ganger uten nødvendige tillatelser/dispensasjoner.

Vi vurderer i det følgende om hensyn bak bestemmelsene det søkes dispensasjon fra blir vesentlig tilsidesatt.

Vi vurderer først hensynet til natur. Statsforvalteren ser av tilgjengelige kartverktøy at denne delen av bryggeanlegget ikke er søkt plassert over ålegress, slik flytebrygga er. Det er imidlertid fremholdt i klagen at det er flere rødlistede fuglearter i området, som bryggene anføres å fortrenge. At det finnes truede/rødlistede fuglearter i området viser for øvrig også kartløsningen Naturbase. Den konkrete effekten bryggeanlegget har på disse er imidlertid etter Statsforvalterens syn i liten grad vurdert i saken, både av kommunen og relevante fagmyndigheter. Vi oppfatter likevel Miljødirektoratets vedtak slik at man er enig med Nasjonalparkstyret i at man gjennom bryggeanlegget reduserer den samlede belastningen for naturverdiene ved at man samler bryggeanlegg og dermed kanalisere ferdsselen. Den konkrete belastningen bryggeanlegget har på artene på dette stedet, sammenlignet med situasjonen uten et bryggeanlegg, ser vi likevel ikke at det i særlig grad er redegjort for. Statsforvalteren vurderer saken slik at det ikke dreier seg om et helt uberørt område, og stranda gangbroen passerer over er svært populær og mye brukt. Ut fra foreliggende informasjon er det for oss vanskelig å se saken annerledes enn at den eventuelle merbelastningen omsøkte landgang og pelebrygge i seg selv får på natur og truede arter på stedet er noe begrenset, gitt den store bruken det uansett er av områdene på land. Samlet finner vi dermed at hensynet til natur blir tilsidesatt, men ikke vesentlig.

Når det så gjelder friluftsliv og landskapshensyn og hensynet til allmenn ferdsel, er det slik at brygga er søkt plassert midt på en svært populær offentlig badestrand. I «mulighetsstudien»⁸ er det beskrevet at trafikk til og fra brygge og ferje går gjennom grupper av badegjester på stranden, og båttrafikken er ikke skilt fra de badende, hverken med konstruksjoner eller bøyer. Bryggeanlegget beskrives videre å være svært synlig både fra hovedstranden og de tilgrensende tur- og badeområdene, og ettersom det er langgrunt blir konstruksjonen svært lang og synlig. I studien er det lagt til grunn at anlegget forringer naturopplevelsen i området, og at dimensjonen og utformingen i seg selv er uheldig med hensyn til landskap og friluftsliv ved at det visuelt og funksjonelt bryter opp et mye brukt område. Momentene i mulighetsstudien fremstår å stå noe i motstrid til hva kommunen mener om virkningen på friluftsliv og landskapshensyn. Kommunen viser i saksfremlegget til at anlegget er en del av kulturmiljøet på stedet og en del av områdets identitet. Kommunen mener denne delen av tiltaket ivaretar og verner kjente friluftslivsinteresser og det kjente kulturmiljøet på stedet.

Statsforvalteren ser at det er noe uenighet om i hvilken grad nevnte hensyn blir tilsidesatt av denne delen av tiltaket. Vi vil bemerke at det klare utgangspunktet for dette området, som er underlagt dobbelt byggeforbud, er at det skal være ubebygget. Allmennheten skal altså kunne forvente et mest mulig uberørt landskap, og i alle fall uten konstruksjoner av den størrelse gangbro og pelebrygge samlet sett har. Her er det riktignok slik at deler av pelebrygga nok må anses for å ha vært lovlig etablert, men på grunn av de naturgitte endringene vil den som nevnt ikke ha noen funksjon uten gangbroen. Det innebærer at det er vanskelig å legge avgjørende vekt på at landskapet her ikke var uberørt i utgangspunktet. Det er også slik at det gangbroa er den delen av tiltaket som fremstår mest fremtredende og synlig i terrenget. Med bakgrunn i vurderingen her mener vi tiltaket samlet sett i noen grad tilsidesetter nevnte hensyn, men ikke vesentlig.

⁸ Mulighetsstudie for universell utforming i Raet nasjonalpark, produsert av Feste Sør AS på vegne av nasjonalparkstyret i Raet nasjonalpark, tilgjengelig for nedlasting på https://www.nasjonalparkstyre.no/uploads/files_raet/Mulighetsstudie-Raet_22.09.2020-RED.pdf



Det at allmennheten skal kunne forvente en mest mulig uberørt strandsone i et område som dette, har også en klar side til lovens formålsbestemmelse. Her gjelder et dobbelt byggeforbud, og dette er et område av stor verdi for lokalbefolkningen og tilreisende. Et sentralt hensyn både bak byggeforbudet i pbl. § 1-8 og LNF-formålet, er bevaring av en mest mulig uberørt strandsone til bruk for allmennheten i et langsiktig perspektiv. Det er i forarbeidene til pbl. § 1-8 samt i statlige planretningslinjer, forutsatt en streng og langsiktig strandsoneforvaltning, hvor fremtidig arealutvikling avklares gjennom arealplaner. Disse hensynene er tett tilknyttet hensynene til en bærekraftig utvikling, medvirkning og forutsigbarhet, samt vektlegging av løsninger som er langsiktige. Det klare utgangspunktet er da at annen bruk av arealene bør vurderes gjennom arealplanlegging. Det å gi dispensasjoner i et område som dette, vil etter vårt syn klart gå på bekostning av forutsigbarheten både tiltaksforbudet og gjeldende arealformål skal sikre.

Statsforvalteren finner etter dette at hensyn bak pbl. § 1-8 og gjeldende arealformål blir tilsidesatt, men ikke vesentlig. Det samme gjelder hensyn i lovens formålsbestemmelse. Det første vilkåret for dispensasjon er dermed oppfylt.

I det følgende vurderer vi om fordelene ved en dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. det andre vilkåret for dispensasjon.

Som det fremgår over finner vi her at hensyn bak bestemmelsene det er søkt om dispensasjon fra gjør seg gjeldende, men ikke med full styrke. At hensynene bak bestemmelsene i noen grad blir tilsidesatt anser vi som en ulempe, som også medfører at hensyn bak formålsbestemmelsen gjør seg gjeldende med styrke. Vi viser til at tiltaket er omfattet av et dobbelt byggeforbud, og omsøkt tiltak vil derfor utgjøre en ulempe når det vurderes opp mot hensyn som forutberegnelighet og styring av arealbruk gjennom arealplaner. At tiltaket ligger i strandsonen, og i et område som er særlig viktig som friluftsområde for både lokalbefolkningen og tilreisende, mener vi skjerper kravet til et oppdatert plangrunnlag og at det ikke tillates tiltak gjennom dispensasjoner. En dispensasjon her vil etter vårt syn innebære en ulempe hva gjelder kommunens styring med arealutnyttelsen i området, da det vil avvike fra avklaringene som er gjort i gjeldende arealplaner, hvor det ikke er åpnet for unntak fra byggeforbudet.

Når det så gjelder fordeler ved en dispensasjon, synes kommunen å ha ansett det som en fordel av stor vekt at anlegget er en offentlig brygge til bruk for offentlig transport, som også brukes i forbindelse med arrangementer på Hove. I søkers kommentarer til klagen er det anført at ferjen er i drift flere uker hver sommer, og søker har ikke opplevd at værforhold har stanset ferjens anløp. Det vises også til at det er etablert leirskole på Hove, og at det årlig skysses ca. 1500 elever til Bratteklev skipsverftmuseum. Ut fra sammenhengen forstår vi dette slik at det brukes ferje fra pelebrygga for å frakte elevene.

Statsforvalteren er enig i at det er en fordel ved dispensasjon for denne delen av tiltaket at man sikrer en brygge til offentlig formål, som ferje, og at lokalbefolkningen og turister får et alternativ til sjøveis atkomst til området uten bruk av privatbåt. Også ut fra parkeringssituasjonen på Hove, synes det som en fordel at man tilrettelegger for en slik mulighet. Slik vi forstår det er imidlertid ferjevirkomheten drevet av private, slik at man ikke har noen garanti for at dette er et tilbud som vil bestå og for hvilken periode av året det vil være et slikt tilbud. Sesongen fremstår å være relativt kort, bortsett fra bruken i forbindelse med leirskoleaktiviteten som nevnes av søker.

Ut fra vurderingen over anser Statsforvalteren det klart som hensiktsmessig at det finnes et område for ferjeanløp. Vi mener imidlertid som et klart utgangspunkt at dette bør løses gjennom arealplanlegging, og i sammenheng med et eventuelt flytebryggeanlegg dersom dette vurderes som nødvendig for å sikre fortøyningsplasser for allmennheten som kommer sjøveis i private båter. At brygger i området må løses gjennom arealplanlegging anser vi særlig nødvendig med bakgrunn i de store verdiene området har hva gjelder både natur, landskap og friluftsinteresser. Vi ser likevel at det kan være hensiktsmessig å sikre mulighet for ferjeanløp i en periode hvor man vurderer hvilke plasseringer av et eventuelt nytt bryggeanlegg som er mest egnet. Vi mener derfor at fordelene ved å beholde denne offentlige brygga er klart større enn ulempene for en tidsbegrenset periode. Dette vil også sikre at man ser på alternative løsninger innen en bestemt tid. Statsforvalteren mener dette bør være mulig senest 01.12.2025. Utover denne tiden, mener vi ulempene ved en dispensasjon som nevnt over, vil overstige fordelene.



Med bakgrunn i vurderingen over delvis omgjør vi kommunens vedtak. Det gis midlertidig dispensasjon frem til 01.12.2025 for gangbro og pelebrygge. Klagen er med dette delvis tatt til følge. Midlertidig dispensasjon opprettholdes med vilkårene fra kommunens vedtak, som lyder slik:

- Ved landdelen/start av landfast brygge/gangbro skal det skiltes med «offentlig brygge». Minimumsstørrelse på skilt: 0,3 x 0,3 meter.
- Det skal skiltes med både (1) «offentlig brygge» og (2) «fortøyning forbudt» på ytterste del/pelebrygga. Hvert av skiltene skal ha en minimumsstørrelse på 0,3 x 0,3 meter. Dersom (1) og (2) samles på ett skilt skal størrelsen på skiltet være minimum 0,4 x 0,4 meter.

Konklusjon

Som det fremgår av vurderingen over, omgjør Statsforvalteren kommunens vedtak om midlertidig dispensasjon for flytebrygge. Vedtaket om varig dispensasjon for pelebrygge og gangbro omgjøres delvis, ved at det gis midlertidig dispensasjon for tiltaket frem til 01.12.2025 på vilkår som nevnt over.

Det forannevnte vil si at klagerne har fått delvis medhold i sine klager.

Statsforvalterens vedtak

Arendal kommunes vedtak av 07.12.2022 om midlertidig dispensasjon for flytebrygge omgjøres og avslås under henvisning til begrunnelsen over. Vedtaket om varig dispensasjon for oppføring av gangbro og pelebrygge omgjøres delvis, slik at det gis midlertidig dispensasjon frem til 01.12.2025 på følgende vilkår:

- **Ved landdelen/start av landfast brygge/gangbro skal det skiltes med «offentlig brygge». Minimumsstørrelse på skilt: 0,3 x 0,3 meter.**
- **Det skal skiltes med både (1) «offentlig brygge» og (2) «fortøyning forbudt» på ytterste del/pelebrygga. Hvert av skiltene skal ha en minimumsstørrelse på 0,3 x 0,3 meter. Dersom (1) og (2) samles på ett skilt skal størrelsen på skiltet være minimum 0,4 x 0,4 meter.**

Om klageadgang

Statsforvalterens vedtak i klagesaken er endelig og kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28.

Med visse unntak har partene rett til å se sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19. Partene har fått informasjon om vedtaket ved kopi av dette brevet.

Statsforvalteren gjør oppmerksom på at fvl. § 36 gir rett til dekning av vesentlige sakskostnader som har vært nødvendig for å få endret vedtaket til gunst for en part. Et eventuelt krav om dekning av vesentlige sakskostnader må fremsettes innen tre uker etter mottakelsen av dette brev.

Med hilsen

Gunnar Refsland (e.f.)
seniorrådgiver

Malin Lorentzen-Lund
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

FORENINGEN BEVAR HOVEODDEN

c/o Helene Thorstensen
Sandnesøyren 5

4812 KONGSHAVN

NATURVERNFORBUNDET ARENDAL

Postboks 20

4801 ARENDAL

POLLEN BYGG & EIENDOM Niels Rasmus

Kirkebakken 13

4836 ARENDAL

Kaastrup Nielsen

HOVE DRIFTS- OG UTVIKLINGSSKAP AS

Hoveveien 100

4818 FÆRVIK

RAET NASJONALPARKSTYRE

Postboks 504

4804 ARENDAL