



SANDE KOMMUNE
Rønnebergplassen 17
6084 LARSNES

Saksbehandlar, innvalstelefon

Andreas Welle Rusten, 71 25 84 42

Sande kommune - 87/68 - Larsnes ferjekai - vedtak

Statsforvaltaren i Møre og Romsdal tar klaga delvis til følge og endrar Sande kommune sitt rammeløyve i sak DS 51/23 av 19. april 2023.

Rammeløyvet blir stadfesta, men vilkåra i punkt C nr. 3, C nr. 4 og D nr. 5 blir oppheva. Vilkår D nr. 3 blir også oppheva med referanse til Kystverkets vedtak 2. januar 2024. Vilkåra i punkt D nr. 4 og C nr. 2 strekk seg ikkje lenger enn til regelen i pbl. § 21-6. Klaga blir ikkje tatt til følge når det gjeld vilkår C nr. 6.

Vi stiller samtidig eit nytt vilkår knytt til kartlegging av kva straum- og bølgepåverknad den nye ferja og ferjekaia kan gje inn mot badestranda. Vilkåret erstattar vilkår C nr. 4.

Vi viser til Sande kommune si oversending til oss 22. juni 2023. Vi beklagar vår lange saksbehandlingstid som skuldast manglande bemanning over tid.

Sakshistorikk

Sweco Norge AS søkte 16. desember 2022 på vegner av Møre og Romsdal fylkeskommune om dispensasjon og rammeløyve til tiltak på Larsnes ferjekai i Sande kommune. Søknaden blei supplert i fleire omgangar.

Saka gjeld enkelt sagt rivning av eksisterande kaianlegg, oppføring av nytt kaianlegg, og tiltak i sjøen. Formålet er å gje kaianlegget kapasitet til å ta imot større ferjer enn det dagens anlegg er tilrettelagt for. Det kom inn fleire merknader frå offentlege og private aktørar til saka.

Sande kommune ved formannskapet gav dispensasjon til tiltaka utan ytterlegare vilkår i sak 26/23 den 7. mars 2023. Kommunen ved utval for næring, teknisk og miljø godkjente rammesøknaden på vilkår i sak DS 51/23 den 19. april 2023.



Sweco mottok rammeløyvet 28. april 2023 og klaga på vedtaket i e-post 16. mai 2023. Klaga blei supplert 12. juni 2023. Kommunen mottok også ei bekymringsmelding frå Norwegian Rig Shuttles AS 6. juni 2023 angående dei nye kaiforholda på Larsnes.

Kommunen ved utval for næring, teknisk og miljø behandla klagesaka den 22. juni 2023 i sak DS 83/23. Kommunen opprettheldt sitt tidlegare rammeløyve, med unntak av at eitt av vilkåra blei oppheva. Saka blei oversendt til Kystverket og til Statsforvaltaren for klagebehandling etter høvesvis hamne- og farvasslova og plan- og bygningslova.

I samband med vår klagebehandling fekk vi 1. september 2023 tilsendt eit supplerande klageskriv frå Sweco. Sande kommune kommenterte tilleggsopplysningane 15. september 2023, medan Sweco gav sine merknader til desse igjen den 21. september 2023.

Vi fekk avklarte visse forhold ved tiltaket av Sweco og fylkeskommunen i telefonsamtale 26. januar 2024. Sande kommune ettersendte lenke til saksdokumenta til oss 7. februar 2024. Den 9. februar 2024 fekk vi tilsendt ei oppdatering rundt dei privatrettslege forholda av Sweco.

Statsforvaltarens rolle

Klaga er sendt inn innafor klagefristen og Statsforvaltaren kan behandle saka. Vi kan prøve alle sider av saka. Vi kan òg ta opp tilhøve som ikkje er nemnt i klaga dersom vi finn grunn til det. Dersom vi gir klagar medhald kan vi endre vedtaket eller oppheve det, og sende det tilbake til kommunen for ny behandling, forvaltningslova § 34.

Saka gjeld

Sande kommune sette fleire vilkår til rammeløyvet av 19. april 2023. Sweco ber i klaga kommunen stå ved rammeløyvet, men at vilkåra i punkt C nr. 1 og C nr. 3-6 blir oppheva. Det same gjeld for vilkåra i punkt D nr. 3-5. Kommunen har sjølv oppheva vilkåret i punkt C nr. 5.

Vilkåret i punkt C nr. 1 gjeld at «Tiltakshavar skal legge til rette for at allmenningsskai vest for ferjeleiet vert lokalisert ein annan stad eller yte tilskot til dette formålet. Vilkår skal vere avklara før det vert gjeve igangsettingsløyve for omsøkt tiltak».

Vilkår C nr. 2 gjeld at «Rett til byggegrunn skal vere avklara før det vert gjeve igangsettingsløyve for omsøkt tiltak».

Vilkåret i punkt C nr. 3 gjeld at «Sikring mot utgliding eller setningar i fundament til allmenningsskai og sikring av kaifront av naturstein mellom allmenningsskai og ferjeleie skal utførast i samband med utdjuping av sjøbotn».

Vilkåret i punkt C nr. 4 gjeld at «Kai må konstruerast slik at badeområdet vert sikra mot straum frå propellar (eks. skjørt på ferjekaikonstruksjon)».

Vilkåret i punkt C nr. 6 gjeld at «Gebyr for saksbehandlinga må betalast innan forfall».

Vilkåret i punkt D nr. 3, 4 og 5 gjeld dokumentert avklaring av høvesvis punkt C nr. 1, 2 og 4.



Statsforvaltarens vurdering

Om forholdet til Kystverket sitt vedtak

Kystverket behandla den delen av klagesaka som gjeld hamne- og farvasslova 2. januar 2024. Dei skriv at saka for dei gjeld vilkåret i punkt C nr. 1. Klaga blei tatt til følge slik at løyvet etter hamne- og farvasslova fortsett gjeld, men vilkåret i punkt C nr. 1 blei oppheva.

Vilkåret i punkt C nr. 1 blir dermed ikkje behandla av oss. Samstundes opphevar Statsforvaltaren vilkåret i punkt D nr. 3 ettersom oppfyljing av vilkår C nr. 1 ikkje lenger er aktuelt.

Generelt om vilkårs læra

Det er ikkje tvilsamt at det kan stillast vilkår til enkeltvedtak dersom føresegna saka blir behandla etter opnar for det. I andre situasjonar følgjer det av den ikkje-lovfesta vilkårs læra at det innan visse rammer kan stillast vilkår der vedtaket byggjer på skjønnsmessige vurderingar. For saker som blir behandla etter regelverk der søkaren har rett til å få innvilga søknaden, skal søknaden normalt godkjennast slik den er sendt.

Spørsmålet om kommunen i sistnemnte situasjon kan stille vilkår til byggeløyve er omtalt av Marianne Reusch i artikkelen *Adgang til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven* (2014). Reusch skriv at det ikkje er ein absolutt og unntaksfri regel om at forvaltninga ikkje kan setje vilkår til vedtak der søkaren «skal» få søknaden innvilga, men moglegheita vil vere beskjeden.

Dette kan til dømes vere vilkår som pålegg plikter på eit detaljnivå som det elles ikkje er naturleg å fastsette føresegner om i plan. I anna juridisk litteratur (Graver, *Alminnelig forvaltningsrett* (2007)) er det løfta fram at det kan setjast vilkår for å avbøte skadeverknader ved løyvet. Vilkåra må uansett vere saklege opp imot løyvet og ikkje vere uforholdsmessig tyngande.

I denne saka har Sande kommune gitt dispensasjon utan ytterlegare vilkår. Vi føreset då at tiltaket er i samsvar med regelverket elles og at rammesøknaden skal godkjennast, sjå pbl. § 21-4.

Vilkår om sikring av fundament og kaifront ved allmenningsskai

Sande kommune har stilt vilkår om at fundamentet til allmenningsskaien må sikrast mot utgliding eller setningar i samband med utdjuvinga av sjøbotnen for opparbeiding av ny ferjekai. Kommunen har også stilt vilkår om sikring av kaifronten mellom allmenningsskaien og ferjeleiet.

Statsforvaltaren kan ikkje sjå at kommunen grunn gav kvifor og på kva grunnlag vilkåret er sett i rammeløyvet 19. april 2023. Undervegs i saksbehandlinga synleggjorde kommunen at tiltaket ikkje må påføre kommunekaia eller tilhøyrande grunn setningar som svekker bereevna. Sjå kommunens brev 29. september 2022 og 16. mars 2023. I brevet 16. mars 2023 blir pbl. § 28-2 vist til som heimel.

Under klagebehandlinga 22. juni 2023 skriv kommunen at vilkåret er sett med heimel i pbl. § 28-3 tredje avsnitt. Bakgrunnen kjem ytterlegare fram i kommunens skriv 15. september om at kommunen nyleg har avdekt større skadar på Kvamsøya der det var utført liknande type mudring.

Overordna sett held Sweco fram at kommunen har sett vilkåret utan nokon form for fagleg grunngeving eller dokumentasjon, og utan å legge til grunn dei faglege vurderingane som følgjer av søknaden og ettersendt informasjon.



Statsforvaltaren viser først til at moglegheita til å sette vilkår til løyvet etter pbl. § 28-3 tredje avsnitt er knytt til vedtak etter § 28-3 første avsnitt. I dette tilfellet har kommunen verken behandla saka eller gjort vedtak etter denne føresegna. Sjå også vurderinga nedanfor om kvifor vilkåret om «nødvendige forebyggende tiltak» ikkje er oppfylt. Det er heller ikkje gitt at føresegna regulerer situasjonen saka gjeld direkte.

Det fare- eller risikomomentet kommunen har meint å avbøte i vilkåret er knytt til mudringa ved den nye kaia. Faremomentet er altså knytt til sjølve byggetiltaket.

Plan- og bygningslova har fleire føresegner om at byggetiltak må oppfylle tryggleikskrav, sjå §§ 28-2, 29-3, 29-5. Etter pbl. § 23-1 ligg det til dei ansvarlege føretaka å sørge for at tiltaket blir utført i samsvar med lovfesta og forskriftsfesta krav. Ansvarlege føretak skal altså gjere faglege utgreiingar av kva tiltak som må gjerast for å oppfylle krava. Kommunen skal etter pbl. § 21-4 legge til grunn tiltakshavarens eller det ansvarlege føretakets opplysningar om at tiltaket oppfyller tekniske krav.

Sande kommune har sett vilkåret på bakgrunn av ein generell uro for at det også skal oppstå setningskadar i samband med arbeidet med Larsnes ferjekai. Kommunen har ikkje påvist at tiltaka på Larsnes medfører ein reell fare mot allmenningskaia eller muren, eller utgreidd kva som eventuelt er nødvendige avbøtande tiltak. Vilkåret er sett for å ha førebyggjande effekt.

Ansvarleg søkar har derimot stadfesta at tiltaket blir prosjektert i samsvar med lovas tryggleikskrav og at dei ved behov skal gjere tryggingstiltak mot kommunekaia. Tiltakets innverknad på allmenningskaia, støttemurar og nærliggande kro er omtalt i merknadsbehandlinga til nabovarslinga under bokstavane b), g) og h). Her står mellom anna at prosjektet ikkje vil medføre svekking i grunnen og at utbyggjaren vil vise tilbørleg aktsemd ved gjennomføring av prosjektet. Sjå også e-posten 24. mars 2023. Dette er enkle skildringar av den dokumentasjonen som ansvarlege føretak skal ha gjort internt.

Vilkåra kommunen har sett inneber ei konkret løysing på eit faremoment ansvarleg søkar har avkrefta at vil oppstå. Vilkåret medfører eit ikkje ubetydeleg meirarbeid både i prosjekteringa og utføringa av byggetiltaka. Det medfører også større utgifter til prosjektet. Utbyggjaren har i utgangspunktet rett på byggeløyve, og vilkåra kommunen har sett fell difor utanfor rammene av kva dei kan fastsetje etter dei alminnelege vilkårslæra. Vilkåret i punkt C nr. 3 blir difor oppheva.

Vi er samde med tiltakshavaren i at eventuelle uheldige hendingar som likevel skulle oppstå som følge av byggearbeidet må følgjast som ei erstatningssak. Kommunen kan eventuelt også føre tilsyn med prosjektet.

Vilkår om at badeområdet blir sikra mot straum frå propellar

Sande kommune vedtok i punkt C nr. 4 at ferjekaia må konstruerast slik at badeområdet blir sikra mot straum frå propellar. Dette kan til dømes gjerast med skjørt på kaikonstruksjonen.

Heller ikkje for dette vilkåret har kommunen gjort ei tydeleg drøfting i rammeløyvet av kvifor vilkåret er sett. Under kommunens klagebehandling og merknader 15. september 2023 kjem det fram at vilkåra er sett grunna interessekonflikten mellom ferjekaia og det nærliggande badeområdet. Sjå også kommunens brev 29. september 2022.

Overordna sett meiner Sweco at også dette vilkåret er sett utan heimel og utan fagleg grunngjeving.



Statsforvaltaren ser at det er ein reell interessekonflikt mellom ferjekaia og ferjedrifta, og bade- og rekreasjonsområdet nordaust for kaia. I ROS-analysen av 31. januar 2022 punkt 4.2.14 er faremomentet skildra som at ferja kan gje straumar inst i bukta som kan vere farlege for barn og unge. Dersom straumen er sterk nok kan den dra personar ut på djupare område.

Også i denne situasjonen oppstår risiko- og faremomentet som følgje av byggetiltaket. På same måte som skildra over er det dei ansvarlege føretakas ansvar å sjå til at lov- og forskriftsfesta krav blir ivaretatt.

Både kommunen og utbyggjaren har knytt sin argumentasjon opp til ei samanlikning mellom dagens situasjon og den nye situasjonen ved ferjekaia. Kommunen ønskjer at ved nye tiltak skal tryggleiken i området betrast. Sweco viser på si side til at den nye ferjekaia og den nye ferja ikkje vil endre straumforholda inn mot badestranda i nemneverdig grad samanlikna med dagens situasjon. Sjå også uttalen frå NORLED v/ ferjenavigatør som er attgjeve i klaga 12. juni 2023.

Statsforvaltaren er samd med kommunen i at ferjekaia som skal etablerast må sjåast på som eit nytt byggetiltak. Tiltaket må då oppfylle krav som følgjer av dagens regelverk. Samstundes er det klart avgrensa moglegheiter for kommunen til å stille vilkår som går utover dette.

Av saksdokumenta kan vi ikkje sjå at søkaren har utgreidd kva bølge- og strauminnverknad den nye ferja vil ha inn mot strandområdet. Vi har inntrykk av at dagens påverknaden frå dagens ferje er akseptabel, men vi kan heller ikkje sjå at dette er dokumentert eller kartlagt.

Vi er etter dette einig med søkaren i at kommunens vilkår er for inngripande. Vilkåret er ikkje sett på bakgrunn av ei kartlegging av det reelle faremomentet og om det er nødvendig med avbøtande tiltak. Vi nemner at Sweco har gått imot at dagens «skjørt» ved ferjekaia hindrar undervasstraumar frå å trekke mot badeområdet. Vilkåret i punkt C nr. 4 blir difor oppheva.

Samtidig tilseier den sterke interessekonflikta at tiltakets reelle innverknad på stranda og sjøområda faktisk blir kartlagt, og at avbøtande tiltak blir utført ved behov. Vi tar difor utgangspunkt i dei forslaga til tiltak som kjem fram av ROS-analysen punkt 4.2.14 og stiller eit nytt vilkår om at:

«Det skal ligge føre straumanalyse for opparbeidd ferjekai og ny ferje. Dersom straumforholda kan medføre fare eller vesentleg ulempe for bruken av sjøområda ved badestranda skal utbyggjaren iverksette nødvendige avbøtande tiltak. Slike avbøtande tiltak skal kome fram av straumanalysen».

Vilkåret blir stilt som vilkår for igangsetjingsløyve.

Vilkår om privatrettslege avtalar

I klaga 12. juni 2023 ber Sweco under oppsummeringa om at også vilkåret i punkt D nr. 4 blir oppheva. Vilkåret fastset at før igangsetjingsløyve må det i søknaden leggest ved dokumentasjon på at rett til byggegrunn er avklart.

Statsforvaltaren kan ikkje sjå at klagepunktet er nærare grunngjeve av Sweco eller behandla av kommunen. Vi understrekar difor kort at vilkåret må sjåast i lys av pbl. § 21-6. Søknaden skal berre avvisast dersom «det fremstår som åpenbart [...] at tiltakshaver ikkje har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter».



Sjølvt om tiltaket blir søkt oppført på grunn søkaren ikkje eig, kan forhold som avtalast mellom partane, eller underliggende forhandlingar, tilseie at det ikkje er *openbert* at søkaren manglar nødvendige privatrettslige rettigheter. Dette må vurderast konkret.

Gebyr

Sande kommune vedtok i punkt C nr. 6 at gebyr for saksbehandlninga må betalast innan forfall. Klagaren går imot vilkåret fordi dei meiner kommunens lange saksbehandlingstid medfører at betalingsplikta er borte.

Statsforvaltaren viser til pbl. § 21-4 sjette avsnitt der det står at kommunen «*kan sette som vilkår for å gi tillatelse at gebyr etter § 33-1 er innbetalt*». Vilkåret om krav om innbetalt gebyr er difor lovleg.

Det er elles slik at det som klar hovudregel ikkje er klagerett på gebyrfastsettinga og krav om gebyrreduksjon, sjå rundskriv H-13/04. Det kjem ikkje fram andre opplysningar i saka enn at gebyret er fastsett etter kommunens gebyrregulativ utan ei nærare individuell vurdering. Vilkåret blir difor ståande. Søkaren kan eventuelt be om prisreduksjon eller gebyrbortfall dersom kommunens gebyrregulativ opnar for dette gjennom ei skjønnsmessig vurdering.

Vedtak

Statsforvaltaren endrar Sande kommune sitt rammeløyve i sak DS 51/23 den 19. april 2023. Vilkåra i punkt C nr. 3, C nr. 4 og D nr. 5 blir oppheva. Vilkår D nr. 3 blir også oppheva med referanse til Kystverkets vedtak 2. januar 2024. Vilkåra i punkt D nr. 4 og C nr. 2 strekk seg ikkje lenger enn til regelen i pbl. § 21-6. Kлага blir ikkje tatt til følgje når det gjeld vilkår C nr. 6.

Vi stiller følgjande vilkår som må vere oppfylt før igangsetjingsløyve:

«Det skal ligge føre straumanalyse for ferdig opparbeidd ferjekai og ny ferje. Dersom straumforholda kan medføre fare eller vesentleg ulempe for bruken av sjøområda ved badestranda skal utbyggjaren iverksette nødvendige avbøtande tiltak. Slike avbøtande tiltak skal kome fram av straumanalysen».

Dette vedtaket er endeleg og kan ikkje klagast på, sjå forvaltningslova § 28.

Partane har fått kopi av dette brevet og er dermed orienterte om vedtaket.

Dersom Møre og Romsdal fylkeskommune har krav om å få dekt sakskostnader, må kravet sendast innan tre veker etter at de fekk tilsendt dette brevet. Kravet blir avgjort av Statsforvaltaren, sjå forvaltningslova § 36.

Med helsing

Helge Mogstad (e.f.)
underdirektør

Andreas Welle Rusten
seniorrådgivar

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

**MØRE OG ROMSDAL FYLKESKOMMUNE
SWECO NORGE AS
KYSTVERKET**

**Postboks 2500
Postboks 80 Skøyen
Postboks 1502**

**6404 MOLDE
0212 OSLO
6025 ÅLESUND**