



Karmøy kommune
Postboks 167
4291 KOPERVIK

Kontakt saksbehandler

Malene Hoås Tyberø, 51568932
mahty@statsforvalteren.no

Klageavgjørelse i byggesak - gnr. 54 bnr. 15, Austre Karmøyveg 538, Karmøy kommune - tiltakshaver: Arne Thorleif Thorsen

Ansvarlig søker har påklaget kommunens vedtak om avslag på søknad om utvidelse av terrasse med basseng på fritidsbolig. Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak.

Vi viser til kommunens oversendelse av 17.03.2022 og ettersendt informasjon datert 14.06.2022.

Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder søknad om oppføring av utvidet terrasse og basseng med tilhørende søknad om dispensasjon. Terrassen er nært 250 m² i størrelse. Omsøkte tiltak er allerede oppført, og byggesøknaden er kommet inn som følge av kommunens ulovlighetsoppfølging.

Det har ikke kommet inn nabomerknader mot søknaden.

Karmøy kommune fattet 18.11.2021 følgende vedtak:

"Vedtak

Søknaden avslås med hjemmel i plan- og bygningsloven (heretter pbl.) § 19-2, jf. pbl §§ 1-8 og 11-6."

Vedtaket ble påklaget av ansvarlig søker, Eskild Kvala AS, i brev datert 18.05.2022. Klager anfører i det vesentlige at eiendommen er bebygd og at omsøkt terrasse i liten grad vil endre eller berøre landskap eller natur, og eiendommen er allerede privatisert. Videre vises det til at strandsonen er lite tilgjengelig i dette området, og allmennhetens tilgang endres ikke som følge av terrassen. Klager peker på at de heller ikke kan se at jordbruksdrift blir negativt berørt av tiltaket.

Karmøy kommune ved Kommunalsjef teknisk behandlet klagen 17.03.2022 og opprettholdt kommunens tidligere vedtak.

Statsforvalteren viser for øvrig til sakens dokumenter.



Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren legger til grunn at klagerne har klagerett og at klagefristen er overholdt, jf. forvaltningslovens (fvl.) kap. VI og plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9.

Ved behandling av klagen kan klageinstansen prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til kommunen for hel eller delvis ny behandling.

Søknadsplikt og planstatus

Oppføring av terrasse og basseng krever tillatelse av kommunen etter pbl. §§ 20-1 første ledd bokstav a, jf. 20-2. Kommunen skal gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med plan- og bygningslovgivningen, jf. pbl. § 21-4 første ledd.

Eiendommen er i gjeldende kommuneplan for Karmøy kommune, vedtatt 16.06.2015, med planID 670, avsatt til LNFR-område, dvs. landbruks- natur- og friluftsområde, nåværende.

Nødvendig dispensasjoner

Tiltaket krever dispensasjon fra arealformålet LNFR og pbl. § 1-8 andre ledd (byggeforbud i strandsonen).

Tiltakshaver ved ansvarlig søker har i dispensasjonssøknaden søkt om dispensasjon fra kommuneplanens bestemmelse 9.1 om utnyttelsesgrad. Kommunen skriver i sitt vedtak at

«Ansvarlig søker er gjort oppmerksom på at omsøkte tiltak betinger dispensasjon fra LNF, og ikke kommuneplanens bestemmelse 9.1 om utnyttelsesgrad som angitt i søknaden. Søker har bekreftet at det skal søkes dispensasjon fra LNF. Begrunnelsen må derfor leses med riktig dispensasjonshjemmel i mente.»

Tiltakshaver har nabovarslet om søknad om dispensasjon fra kommuneplanen punkt 9.1, men Statsforvalteren kan ikke se ut fra sakens dokumenter at tiltakshaver har nabovarslet om søknad om dispensasjon fra arealformålet LNFR i tråd med byggesaksforskriften (SAK) § 5-2 da det ble oppdaget at det var søkt om dispensasjon på feil grunnlag. Vi går imidlertid ikke nærmere inn på dette ettersom det ikke blir gitt dispensasjon, men oppfordrer kommunen på generelt grunnlag til å påse at byggesaksforskriftens bestemmelser om nabovarsling blir fulgt.

Dispensasjonsvurderinger

Etter pbl. § 19-1 kan dispensasjon gis etter grunnlagt søknad.

Vilkårene for å kunne gi dispensasjon fremgår av pbl. § 19-2. Søknaden må vurderes i forhold til de offentlige hensyn som skal ivaretas gjennom plan- og bygningsloven og den aktuelle planen, og spesielt hensynet til en forsvarlig og fornuftig areal- og ressursdisponering. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse, eller nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt.



I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Plan- og bygningsloven forutsetter en snever adgang til å gi dispensasjon fra arealplaner, jf. departementets uttalelse i tilknytning til «kan»-skjønnnet i pbl. § 19-2 første ledd i forarbeidene, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242:

«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. Innstramningen er likevel ikke til hinder for at det f.eks. dispenserer fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene.»

Selv om det siterte direkte gjelder kommunens frie skjønn, gir det uttrykk for et generelt standpunkt som innebærer at terskelen for at vilkårene i andre ledd skal være innfridd, også er høy.

Hensynene bak byggeforbudet i strandsonen kan utledes av pbl. § 1-8 første ledd. Det skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Bestemmelsen er utformet med tanke på å verne de friluft- og naturverninteressene som gjør seg gjeldende i disse områdene. Dette innebærer å ivareta landskapet, minimere inngrep, beholde allmennhetens ferdselsmuligheter, ivareta muligheten for fremtidige generasjoner å oppleve en naturlig og åpen strandsonen, minimere privatiseringen og nedbyggingen av strandsonen og ivareta visuelle og landskapsmessige kvaliteter.

Hovedregelen er at all bygging i 100-metersbeltet er forbudt. Lovgiver har gitt uttrykk for en snever adgang til å gi dispensasjon til bygging i strandsonen, se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 243. Hensikten er å unngå en uheldig utvikling hvor strandsonen bygges ned bit for bit, og byggeforbudet gradvis uthules. Her uttales det følgende:

"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. Det kan i forbindelse med kommune- eller fylkesplanleggingen være gitt retningslinjer som differensierer hensynene ut fra konkrete vurderinger av strandsonen. Slike retningslinjer bør legges til grunn for vurderingen av dispensasjonssøknader".

Av betydning for vurderingen som skal foretas i det følgende er *de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*¹, der det i punkt 9 står at Karmøy kommune er

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statlige-planretningslinjer-for-differensiert-forvaltning-av-strandsonen-langs-sjoen/id2850282/>



karakterisert som et område der presset på arealene er stort (sone 2). I retningslinjene punkt 9.1 går det frem at byggeforbudet i pbl. § 1-8 som hovedregel skal praktiseres strengt og dispensasjoner unngås i slike områder.

Når det gjelder arealformålet LNFR er hensynet bak formålet blant annet å sikre landbruksinteresser og ferdsel-, friluftsliv-, og landskapsinteresser og hindre tiltak som kan skade disse interessene. I Kommunal- og moderniseringsdepartementets (nå Kommunal- og distriktsdepartementet) veileder «Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluftsliv- og reindriftsområder» er det fastsatt at utgangspunktet er at

"LNFR-områder ikke er byggeområder, og at det kun skal tillates bebyggelse direkte knyttet til landbruk, natur, friluftsliv og reindrift. Gjennom § 11-7 nr. 5 bokstav b) er det åpnet for å tillate spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse i LNFR-områder, men det er en betingelse at bebyggelsens omfang, lokalisering og formål er nærmere angitt i planen."

Hensynene bak bestemmelsen i pbl. § 1-8 og hensynene bak arealformålet LNFR er til dels overlappende og like. Det vil derfor bli foretatt en samlet, konkret vurdering av om hensynene bak nevnte bestemmelse og arealformål er vesentlig vil bli tilsidesatt dersom det gis dispensasjon i denne saken.

Et viktig hensyn bak byggeforbudet i LNFR-områdene er å motvirke fragmentering og nedbygging av landbruksområdene, og sikre sammenhengende flater med jord- og skogbruksareal som gjør landbruket bærekraftig. I LNFR-områder er det bare tillatt med nødvendige tiltak for landbruket og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag. Eiendommen er imidlertid i NIBIO Gardskart² registrert som bebygd areal, og tiltaket vil derfor ikke i denne sammenheng medføre en direkte ulempe for landbruket. Landbrukshensynet isolert sett gjør seg derfor ikke sterkt gjeldende i denne saken.

Likevel er terrassen og bassenget av en slik størrelse og art at det klart tilsidesetter hensynet til landskapsinteresser og natur, og utgjør et tydelig og stort privat element i et åpent naturlandskap. Klager har vist til at eiendommen allerede er bebygd og dermed privatisert. At området fra før er privatisert, kan tilsi at dispensasjon ikke medfører vesentlig tilsidesettelse av hensynet bak byggeforbudet, jf. dom fra Agder lagmannsrett LA-2019-8060. Lovgiver har samtidig i forarbeidene (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243), fremhevet at det skal svært mye til før kommunen kan gi dispensasjon, og at dette gjelder «spesielt i områder med stort utbyggingspress». Loven krever derfor at det må foretas en konkret vurdering av om ny utbygging medfører ytterligere forringelse av området til skade for natur- og landskapsinteresser m.fl. Statsforvalteren mener at en terrasse av en slik størrelse slik den er oppført, og i tillegg et permanent tiltak som et basseng, medfører at eiendommen ytterligere privatiseres, og i vesentlig grad tilsidesetter hensynene bak arealformålet og byggeforbudet i strandsonen. Vi legger spesielt vekt på tiltakets landskapsvirkning. Hensikten med byggeforbudet i strandsonen er å unngå at strandsonen bygges ned bit for bit, og byggeforbudet gradvis uthules. Videre er det et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle, og det vektlegges at Karmøy kommunes strandsonen er under et stort press, jf. redegjørelse om dette på foregående sider.

Videre blir det i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, § 1-1 fjerde ledd, fremhevet de hensyn som skal danne premisset for alle beslutninger etter loven. I bestemmelsen står det at:

² <https://gardskart.nibio.no/search>



«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.»

Et dispensasjonsvedtak vil ikke ivareta hensynene til åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i like stor grad som en planprosess. En dispensasjon i denne konkrete saken innebærer at det ikke foretas en langsiktig planlegging av utnyttelsen og ivaretagelsen av strandsonen i området for det omsøkte tiltaket, men at personlige fordeler ved et større privat uteområde og basseng får forrang. Personlige fordeler (som eksempelvis helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn) skal bare unntaksvis vektlegges i en dispensasjonsvurdering og Statsforvalteren kan ikke se at slike personlige fordeler foreligger i denne saken. Det er først og fremst areal- og ressursdisponeringshensyn som er relevant ved interesseavveiningen ved vurderingen av om det foreligger klart større fordeler enn ulemper med et tiltak.

Statsforvalteren mener, som kommunen, at en dispensasjon i saken i vesentlig grad vil tilsidesette hensynene bak arealformålet og pbl. § 1-8, og at det ikke foreligger fordeler ved tiltaket som er klart større enn ulempene. Byggesøknaden og søknaden om dispensasjon kan derfor ikke innvilges.

Statsforvalteren har ikke vesentlige merknader til kommunens lovforståelse og opprettholder kommunens vedtak.

Tiltak(ene) er med dette endelig avslått av forvaltningen. Kommunen har plikt til å følge opp det eksisterende tiltaket etter plan- og bygningsloven kapittel 32, så langt det måtte være grunnlag for det. Partene har i så fall rett på forhåndsvarsel før kommunen gir pålegg, vedtar tvangsmulkt eller skriver ut forelegg, jf. pbl. § 32-2.

Vedtak:

Statsforvalteren stadfester kommunens vedtak av 18.11.2021.

Klagen tas ikke til følge.

Vedtaket kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28.

Christina Tangen Bendikssen (e.f.)
fagleder/juridisk seniorrådgiver

Malene Hoås Tyberø
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent