



Statsforvaltaren i Rogaland

Dato: 03.02.2023

Postboks 59 Sentrum

Dokumentnummer: 21/10727-81

4001 STAVANGER

Deres referanse:

Saksbehandler: Åsne Klokkerstuen Odéen

Forberedende klagebehandling - Vedtak om avslag på dispensasjonssøknad - Ulovlig oppført garasje - gnr. 53, bnr. 44 - Austre Karmøyveg 616

Tiltak: Ulovlig oppførte tiltak
Byggested: Gbnr: 53/44 Austre Karmøyveg 616
Tiltakshaver: Noralf Tveit
Ansvarlig søker:

Karmøy kommune viser til klage datert 15. desember 2022 over kommunens vedtak i sak nr 21/10727.

Bakgrunn for saken

Saken gjelder klage på avslag på dispensasjon fra plan- og bygningsloven (pbl) § 1-8, byggeforbud i strandsonen, og pbl § 12-4 jf. Reguleringsplan 156 for Hestavikneset § 2.3 som gjelder tillatt bebygd areal (BYA) for fritidseiendommer.

Dispensasjonssøknaden gjelder oppføring av garasje på 70 m² som medregnet to tilbygg har et samlet BYA på 89 m² på fritidseiendom. I tillegg til oppføring av garasjen opplyses det i søknaden at tre boder med BYA på hhv 15 m², 15 m² og 7 m² skal rives for å begrense samlet BYA på fritidseiendommen. Fritidsboligen har et BYA på 120 m² og totalt BYA på eiendommen etter at bodene er revet vil dermed utgjøre 209,5 m². I klagen opplyser tiltakshaver at han også er villig til å rive 40 m² av terrassen som inngår i BYA for fritidsboligen og at BYA etter dette vil være 169,5 m².

Den omsøkte garasjen befinner seg 50 meter fra sjøen. Det er ikke regulert byggegrense mot sjø på eiendommen og tiltaket krever dermed dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen jf. pbl § 1-8. Etter gjeldende reguleringsplan 156 for Hestavikneset er det tillatt med et samlet BYA på 100 m² på eiendommen. Fritidsboligen inkludert terrasse utgjør i seg selv et samlet BYA på 120 m² og eiendommen er i dag bebygd med til sammen 246,5 m² medregnet bodene som skal rives. Garasjen krever dermed også dispensasjon fra utnyttelsesgrad i reguleringsplan 156 for Hestavikneset §2.3.

Tiltaket er allerede oppført og ble oppdaget i 2021 som en del av kommunens ulovlighetsoppfølging. Den 05.11.2021 ble det sendt brev til tiltakshaver der kommunen ba om redegjørelse for flere tiltak på eiendommen som ikke var omsøkt. Etter at ulovlighetsoppfølging var påbegynt, søkte klager den 23.12.2021 om dispensasjon for tiltaket. Han trakk søknaden den 09.03.2022 etter å ha fått varsel om avslag på søknad.

Det har vært omfattende dialog mellom tiltakshaver og kommunen i saken. Særlig har det vært uenighet angående om tiltaket er søknadspliktig eller meldepliktig. Det har vært avholdt forhåndskonferanse der en vurderte muligheten for å skille ut egen tomt til garasjen for senere å søke bruksendring til fritidsbolig.

Gjennom dialogen med tiltakshaver har det også kommet frem at deler av garasjen skal være innredet som fritidsbolig og at tiltakshaver bor på fritidseiendommen.

Den 17.11.2022 ble det sendt mangelbrev fra byggesaksbehandler der en etterlyste dokumentasjon på nabovarsel, tegninger og situasjonskart. Det ble opplyst at det måtte framkomme av tegningene om garasjen skulle benyttes til varig opphold. Tiltakshaver svarte til dette at fullstendig søknad var innsendt tidligere og ba om at denne ble behandlet. I tegningene vedlagt tidligere søknad framgår det ikke at garasjen skal benyttes til varig opphold. Ettersom det ble vurdert at vilkårene ikke var til stede for å gi dispensasjon til garasjen, har en i vedtaket ikke tatt stilling til en bruksendring til fritidsbolig.

Det er mer enn 80 journalposter knyttet til ulovlighetsoppfølging, regulering og byggesøknad som følge av omfattende korrespondanse mellom tiltakshaver og kommunen. De dokumentene som har betydning for dispensasjonssaken er vedlagt klagen. Det er også vedlagt et dokument med tidslinje der korrespondansen mellom tiltakshaver og ulike saksbehandlere i kommunen framgår. Dersom det er ønskelig, kan øvrige dokumenter ettersendes.

Klage

Tiltakshaver sendte inn klage på vedtak om avslag på dispensasjon den 12.12.2022. Klagen ble returnert for signering og signert klage ble mottatt 15.12.2022. Klagen er rettidig.

Klager har følgende anførsler til vedtaket:

- Det skal være likhet for loven. I klagen vises til andre eiendommer som har bebyggt mer enn 100 m² i samme område.
- Garasjen er byggemeldt som unntatt søknadsplikt i 2002.
- Bygningsmassen på eiendommen er oppført før dagens reguleringsplan ble godkjent og reguleringsplaner har ikke tilbakevirkende kraft.
- Arealplanen er kun retningslinjer for en kommende reguleringsplan, og ikke juridisk bindende
- Klager er villig til å redusere BYA ved å rive boder og redusere terrasse.
- Krever at saken blir politisk behandlet.

Klagen er vedlagt i sin helhet.

Vurdering av klagen:

Etter plan- og bygningsloven § 19-2, andre ledd, første punkt, kan det søkes dispensasjon fra reguleringsplan dersom «hensynene bak bestemmelsen det disponeres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt.» Videre er det et vilkår etter andre punkt at fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Hovedregelen er at arealstyring i en kommune skal skje gjennom arealplanlegging. Anledningen til å gi dispensasjon etter pbl § 19-2 er en unntaksbestemmelse fra denne hovedregelen og er ment til å fungere som en sikkerhetsventil der bestemmelser i lov eller plan medfører urimelige utfall i enkeltsaker. Videre følger det av § 19-2 at kommunen «kan» gi dispensasjon dersom vilkårene er oppfylt. Dispensasjon er ikke noe tiltakshaver har krav på selv om de øvrige vilkårene for å gi en dispensasjon er oppfylt.

Vurderingen etter første vilkår deles i to ettersom tiltaket krever dispensasjon både fra pbl § 1-8 og reguleringsplan 156 for Hestavikneset § 2.3 jf. pbl § 12-4.

Vurdering om hensynet bak byggeforbudet i strandsonen er vesentlig tilsidesatt

I strandsonen skal det etter pbl. § 1-8 første ledd tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Disse hensynene skal ikke bli skadelidende om dispensasjon gis. Strandsonen er definert som område av nasjonal verdi. Karmøy kommune er blant de kystkommuner i Rogaland med stort press på arealene.

I forarbeidene til pbl § 19-2 er det uttrykt at det er ønskelig med en streng dispensasjonspraksis for tiltak i strandsonen (ot.prp nr32 (2007-2008) s. 243.

«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»

Garasjen er plassert 50 meter fra sjøen og fritidsboligen befinner seg mellom garasjen og sjøen. Selv om fritidsboligen ligger foran garasjen, er garasjen med sine 89 m² BYA og to etasjer et stort bygg og vil også være synlig fra sjøen. Tiltaket bidrar også til at bebyggelsen på fritidseiendommen fortettes og at eiendommen fremstår som mer privat. Tiltakshaver har selv opplyst til kommunen at deler av garasjen er innredet som fritidsbolig, noe som i seg selv medfører økt privatisering av strandsonen. Kommunen vurderer at den oppførte garasjen «vesentlig» tilsidesetter hensynet bak bestemmelsen om byggeforbud i strandsonen. Det legges særlig vekt på den snevre adgangen en har til å dispensere fra byggeforbudet i strandsonen, samt garasjens størrelse og plassering 50 meter fra sjøen på en eiendom som er regulert til fritidsbolig.

Vurdering om hensynet bak utnyttelsesgraden i reguleringsplan 156 Hestavikneset § 2.3 er vesentlig tilsidesatt

En reguleringsplan er utarbeidet gjennom en omfattende demokratisk prosess. Det skal ikke være kurant å avvike fra plan. Dette drøftes i forarbeidene til bestemmelsen i pbl § 19-2. Se Ot. prp. nr. 32 (2007 – 2008) s. 242. der det framgår:

«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 en 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 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.»

Etter reguleringsplan 156 for Hestavikneset § 2.3 skal bebygd areal ikke overstige 100m² for eiendommene i planområdet. Grensen på 100 m² er satt i samsvar med den gjeldende kommuneplanen. I nyere planer i kommunen er det ikke tillatt å bebygge mer enn 80 m² på fritidseiendommer innenfor 100-metersbeltet. Formålet med at det er regulert en utnyttelsesgrad på 100 m² er ønsket om å begrense avtrykket bebyggelsen på fritidseiendommer setter på omgivelsene og oppnå en ensartet bebyggelse på fritidseiendommer i kommunen. Det er gjennom kommuneplan og etterfølgende reguleringsplan foretatt et bevisst valg i å begrense utnyttelsesgraden til kvadratmeter i stedet for prosent slik at det ikke skal være mulig å bebygge større fritidseiendommer med en større bygningsmasse.

Klagers eiendom er i dag bebygd med til sammen 246,5 m², noe som utgjør en overskridelse av reguleringsplan på 146,5 %. Dersom klager river boder og del av terrasse, som opplyst, vil eiendommen fortsatt ha en overskridelse på 69 m² i henhold til reguleringsplanen. En økning av utnyttelsesgraden på 69 % fra gjeldende planbestemmelser utgjør etter kommunens syn en vesentlig tilsidesettelse av formålet med regulert utnyttelsesgrad.

Klager mener utnyttelsesgraden i reguleringsplanen ikke gjelder for garasjen ettersom reguleringsplanen ikke var gjeldende da garasjen ble oppført. Etter kommunens syn kan klager ikke høres med dette. En søknad skal

behandles etter regelverket som gjelder på søknadstidspunktet. Reguleringsplanen for Hestavikneset er dermed gjeldende for søknaden om dispensasjon for allerede oppført garasje.

Videre bygger reguleringsplanen på kommuneplan for 2000 – 2011 som var gjeldende da garasjen ble oppført. I denne kommuneplanen var det også regulert utnyttelsesgrad på maks 100 m² for fritidseiendommer. Klager mener at en arealplan kun er retningsgivende for framtidige reguleringsplaner og ikke juridisk bindende. Kommunen viser i denne forbindelse til at kommuneplanens arealdel etter pbl § 11-6 er «bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak» og at den dermed etter at den er vedtatt legger føringer for hvordan eiendommen kan utnyttes. Kommuneplanen gjelder for alle eiendommer i kommunen og bestemmelsene i kommuneplanen er gjeldende så fremt det ikke framgår noe annet i reguleringsplan for området. Avslutningsvis vises det til bestemmelsen i pbl § 21-4 som gir tiltakshaver rett til å bygge dersom et tiltak ikke er i strid med lov eller bestemmelser gitt i medhold i lov, herunder kommuneplanens arealdel.

Vurdering av om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene

Kommunen vurderer at den omsøkte garasjen vesentlig tilsidsetter hensynet bak bestemmelsene om byggeforbud i strandsonen etter pbl § 1-8 og utnyttelsesgrad etter reguleringsplan for Hestavikneset § 2.3.

Vurderingen av om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene etter pbl § 19-2, andre ledd, andre punkt foretas derfor subsidiært.

I forarbeidene til pbl § 19-2 (Ot. prp. nr. 32 (2007-2009) s. 242) framgår det at det skal «foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Ordvalget innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke.»

Som nevnt under vurderingen over vil en dispensasjon etter kommunens syn vesentlig tilside sette hensynene bak bestemmelsene om byggeforbud i strandsonen og utnyttelsesgrad på fritidseiendommer. En dispensasjon som svekker plangrunnlaget vil utgjøre en betydelig ulempe for kommunen. Videre er det av nasjonal interesse å unngå en bit for bit nedbygging av strandsonen.

Fordelene ved å gi dispensasjon er tiltakshavers alene som får økt bygningsmasse og lagringsplass på sin fritidseiendom. Det er imidlertid ikke den enkelte tiltakshavers interesser som skal hensyntas i en dispensasjonsvurdering, men areal- og ressursdisponeringshensyn. Kommunen kan ikke se at det på en fritidseiendom skal være et behov for en garasje av denne størrelsen.

Klager har opplyst at han er villig til å redusere BYA ved å rive boder og terrasse. Det er positivt at klager er villig til å redusere BYA på eiendommen, men dette endrer ikke faktumet at garasjen strider mot byggeforbudet i strandsonen. Videre er resterende bygningsmasse uten tiltakene som skal rives fortsatt en vesentlig overskridelse av tillatt utnyttelsesgrad i reguleringsplanen. Kommunen vurderer at fordelene ved å gi dispensasjon ikke er klart større enn ulempene i dette konkrete tilfellet.

Kommunen vurderer at vilkårene for å kunne gi dispensasjon etter pbl § 19-2, andre ledd, første og andre punktum ikke er oppfylt og dispensasjon «kan» derfor ikke gis etter § 19-2, første ledd.

Areal- og byggesakssjefen sin konklusjon

Kommunen vurderer primært at tiltaket vesentlig tilsidsetter hensynet bak bestemmelsene om byggeforbud i strandsonen jf. pbl § 1-8 og utnyttelsesgrad på fritidseiendommer i reguleringsplan for Hestavikneset § 2.3. Kommunens subsidiære vurdering, forutsatt at tiltaket ikke vesentlig tilsidsetter hensynet bak pbl § 1-8 og planbestemmelsen, er at fordelene ved å gi dispensasjon ikke er klart større enn ulempene i denne konkrete saken. Vilkaarene for å gi dispensasjon etter pbl § 19-2 er ikke oppfylt.

Det har ikke kommet frem opplysninger i klagebehandlingen som endrer denne vurderingen. Kommunalsjef teknisk vurderer at tiltaket ikke oppfyller vilkårene for å innvilge dispensasjon fra pbl § 1-8 og reguleringsplan for Hestavikneset § 3.2. På bakgrunn av dette opprettholdes vedtak om avslag på dispensasjon for oppføring av garasje etter pbl § 19-2.

Likebehandling

Klager viser til at det skal være likhet for loven og lister opp andre eiendommer som har bebygd mer enn 100 m² i samme område. Han har også tidligere i saksgangen sendt inn en rekke eiendommer der BYA i kommuneplanen overskrides. Kommunen har besvart denne problemstillingen ved flere anledninger, senest i forbindelse med behandling av klage på vedtak om pålegg om retting og tvangsmulkt. Kommunalsjef teknisk er enig med tiltakshaver i at usaklig forskjellsbehandling ikke skal finne sted, men kommunen har ikke anledning eller ressurser til å ta tak i alle ulovlig oppførte tiltak på likt. Klagers tiltak er et større bygg i strandsonen og ble derfor vurdert å ha høy prioritet i forbindelse med kommunens oppfølging av ulovlig oppførte bygg.

Unntatt søknadsplikt

Klager viser til at garasjen er byggemeldt som unntatt søknadsplikt i 2002 og at den dermed ikke er søknadspliktig. Kommunen har ikke funnet dokumentasjon på dette. Garasjen er imidlertid forsøkt byggemeldt i 2005, men tiltakshaver fikk da beskjed om at tiltaket var søknadspliktig med krav til ansvarlig søker. Grunnet størrelsen på 70 m², som senere er økt til 89 m², og plasseringen innenfor 100 metersbeltet har ikke garasjen på noe tidspunkt vært unntatt søknadsplikt. Det vises til at klager hadde samme anmerkning i forbindelse med behandling av klage på vedtak om pålegg om retting. Kommunen vurderte i pålegget at tiltaket er søknadspliktig og kommunens vurdering ble stadfestet i Statsforvalterens vedtak av 05.12.2022.

Krav om politisk behandling:

Klager krever at dispensasjonen behandles politisk i Hovedutvalg teknisk og miljø. Hovedutvalget har vedtatt et prinsippprogram som stadfester hvilke saker utvalget skal behandle og hvilke saker utvalget følger administrasjonens innstilling og sender saken videre til Statsforvalteren i Rogaland for behandling dersom administrasjonen ikke omgjør vedtaket. Etter prinsipperklæringen skal saker som gjelder «ulovlige tiltak i strandsonen som er til hinder for allmenne interesser, eller berører sårbare naturverdier/områder» sendes direkte til Statsforvalteren uten politisk behandling dersom administrasjonen opprettholder vedtaket som er påklaget.

Garasjen saken gjelder er oppført ulovlig og plassert 50 meter fra sjøen i et område som er avsatt til fritidsbebyggelse. Etter kommunens syn er tiltaket til hinder for allmenne interesser. Særlig størrelsen og det at den er innredet som fritidsbolig bidrar til en ytterligere privatisering av strandsonen til fortrenghet for allmennheten. Saken skal derfor ikke behandles politisk, men oversendes direkte til Statsforvalteren.

Konklusjon

Klagen har ikke ført fram. Saken oversendes derfor til Statsforvalteren i Rogaland for klagebehandling.

Hva skjer videre?

Saken oversendes Statsforvalteren for endelig avgjørelse i henhold til plan- og bygningsloven § 1-9 og forvaltningsloven § 28.

Kommunen har foretatt forberedende klagebehandling i henhold til forvaltningsloven § 33.

Med hilsen

Bergitte Hatteland Flatebø
Konstituert areal- og byggesakssjef

Åsne Klokkestuen Odéen
Juridisk rådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Kopi til:

Noralf Tveit

Postboks107

4297

SKUDENESHAVN

Vedlegg:

Gnr. 53, bnr. 44 - Signert klage på dispensasjon

Vedtak om avslag på dispensasjonssøknad - Ulovlig oppført garasje - gnr. 53 bnr. 44 - Austre Karmøyveg 616
Situasjonsplan

Gnr. 53, bnr. 44 - Vedrørende tidligere søknad om dispensasjon

gnr. 53, bnr. 44 - Søknad om dispensasjon

side 2, søknad om dispensasjon

Varsel om avslag - Ulovlig oppførte tiltak - gnr. 53, bnr. 44 - Austre Karmøyveg 616

Gnr. 53, bnr. 44 - Søknad om rammetillatelse på garasje og boder

E-post

Gjenpart nabovarsel

Søknad om dispensasjon

Gjennomføringsplan med ansvarsrett

Tegning av tiltak

Situasjonsplan

Tilbakemelding på bestilling av oppstartsmøte - Reguleringsplan 156 Hestavikneset

Prinsippprogram for klagebehandling

Prinsippprogram

Signert referat fra forhåndskonferanse

Svar på henvendelse vedr. reguleringsendring - plan 156 Hestavikneset - gnr. 53 bnr. 44 mfl.

Henvendelse vedr. reguleringsendring

Tidslinje klagesak 53.44

Ikke godkjente tiltak på eiendommen - gnr. 53, bnr. 44 - Austre Karmøyveg 616

Kart gnr 53 bnr 44

Gnr. 53, bnr. 44 - Vedrørende svar på dispensasjonssøknad

Mangelbrev - Dispensasjonssøknad - Gnr. 53, bnr. 44

Gnr. 53, bnr. 44 - Ønsker behandling av dispensasjonssøknad

gnr. 53, bnr. 44 - Ber om tilbakemelding - Søknad om dispensasjon

Kommuneplan 2000-2011 side 2

Kommuneplan 2000-2011 side 1

156-ved-planbestemmelser

Flyfoto med situasjonskart