



KARMØY KOMMUNE
Postboks 167
4291 KOPERVIK

Kontakt saksbehandler

Knut Ragnar Slettebø, 51568951
knrsl@statsforvalteren.no

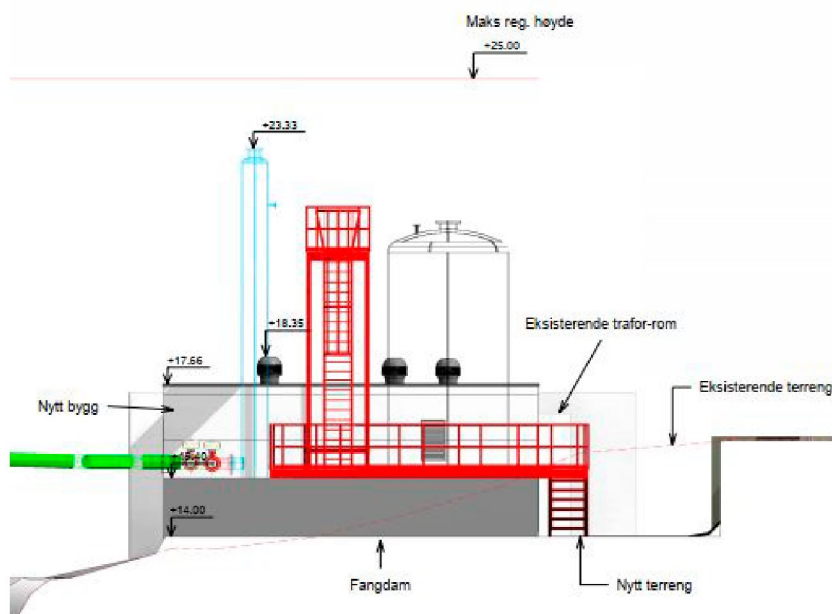
Klageavgjørelse i byggesak - gnr. 124 og bnr. 9, Karmøy kommune - tiltakshaver: Dupont Nutrition Norge AS

Gjenboer Roger Karlsen har påklaget kommunens vedtak om dispensasjon og tillatelse til oppføring av produksjonsbygg. Statsforvalteren opphever i sin helhet kommunens vedtak.

Vi viser til kommunens oversendelse av 27.01.2022. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder oppføring av produksjonsbygg for Soda-Lut. Tiltaket består av ett bygg med prosessutstyr og én fangdam som inneholder to lagringstanker. To kolonner vil ligge i tilknytning til lagringstankene, og disse vil ha et toppunkt som ligger en del høyere enn tankene. På vedlagte fasadetegninger, datert 14.11.2019, er tiltaket vist slik:





Det har kommet inn to nabomerknader mot søknaden.

Karmøy kommune har ikke sendt saken for uttale til Statsforvalteren eller Rogaland fylkeskommune. Som begrunnelse viser kommunen til følgende i rammetillatelsen av 05.12.2019:

«Bygningen plasseres på et regulert, opparbeidet og bebygd industriområde som er avstengt for utenforstående, og tiltaket som er en mindre fortetting av eksisterende forhold vurderes å ikke berøre regionale interesser.»

Karmøy kommune fattet 05.12.2019 vedtak om rammetillatelse til oppføring av produksjonsbygg:

"I medhold av plan- og bygningslovens § 20-3 godkjennes søknaden, med;

- tegninger, mottatt dato: 26.11.2019*
- situasjonsplan, mottatt dato: 26.11.2019*
- erklæring om ansvarsrett for søker, prosjekterende og utførende*

Søknaden gjelder oppføring av produksjonsbygg, Soda-lut fabrikk.

I medhold av plan- og bygningslovens § 19-2 gis dispensasjon fra samme lovs §1-8 «Byggeforbud i 100meters beltet langs sjø» Er tiltaket ikke satt i gang senest 3 år etter at dispensasjon er gitt, faller dispensasjonen bort.

Tiltaket tillates ikke igangsatt før ansvarlig søker har fått igangsettingstillatelse. Vedtak om igangsettingstillatelse kan ikke fattes før følgende vilkår er oppfylt:

- 1. Brannprosjektering skal foreligge*
- 2. Oppdatert gjennomføringsplan og evt erklæringer om ansvarsrett*

Gjennomføringsplanen må oppdateres og innsendes hver gang det skjer en endring i ansvarsforholdene og ved søknad om endring, igangsettingstillatelse, brukstillatelse og ferdiggattest.

Sektor areal og byggesak behandler denne sak etter myndighet tildelt sektoren."

Kommunens vedtak ble påklaget av Roger Karlsen i brev av 07.07.2020. Klager anførte i det vesentlige at maks tillatt byggehøyde er kote 15. På tross av dette fikk tiltakshaver lov til å bygge et produksjonsanlegg der toppen av tårnene er på kote 25. Kolonnene («eksos rør») vil videre overgå tårnene i høyde, og det må antas at disse vil bli minst én meter høyere enn tårnene. Dette innebærer at overskridelsen i forhold til reguleringsplanen vil være på mer enn ti meter, og det er tale om et produksjonsanlegg som ikke er særlig estetisk tiltalende. Klager stiller spørsmål ved om det kan etableres et så høyt bygg uten krav om utforming eller ivaretagelse av andre hensyn.

I innspill til nabovarsel, datert 19.11.2021, utdyper klager sine argumenter ytterligere. Klager viser her blant annet til at tiltaket ikke ivaretar relevante bestemmelser til hensynssoner i kommuneplanen.

Kommunen avviste klagen som framsatt etter klagefristens utløp i vedtak av 09.10.2020. Avvisningsvedtaket ble påklaget av Roger Karlsen i brev datert 22.10.2020. Statsforvalteren i Rogaland opphevet kommunens avvisningsvedtak i vårt vedtak av 12.08.2021, ref. 2021/5019.



Kommunen måtte etter dette realitetsbehandle klagen. Karmøy kommune ved Hovedutvalg teknisk og miljø realitetsbehandlet klagen 18.01.2022 og opprettholdt kommunens tidligere vedtak.

Statsforvalteren stilte 21.07.2022 følgende tre spørsmål til Karmøy kommune:

1. *«Er det nabovarslet at omsøkt produksjonsbygg er betinget av dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen, jf. pbl. § 1-8?»*
2. *Er det en saksbehandlingsfeil at det ikke ble nabovarslet at omsøkt produksjonsbygg er betinget av dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen, jf. SAK10 § 5-2 andre ledd?»*
3. *Forutsatt at det er en saksbehandlingsfeil at det ikke er nabovarslet at omsøkt produksjonsbygg er betinget av dispensasjon, har kommunen kompetanse til å ratihabere feilen?»*

Karmøy kommune svarte på spørsmålene i brev datert 03.08.2022:

1. *«Det er søkt om dispensasjon fra pbl. § 1-8, men det fremkommer ikke klart av nabovarslingen at omsøkt produksjonsbygg er betinget av dispensasjon.»*
2. *Det kan anses som en saksbehandlingsfeil at naboer ikke er varslet om dispensasjon.»*
3. *For å rette opp i saksbehandlingsfeilen vil det være mulig å varsle naboer på nytt om dispensasjon. Kommunen kan imidlertid ikke se at slik varsling vil føre til omgjøring av vedtak datert 05.12.19.. Naboene har fått mulighet til å komme med merknader, og kommunen har behandlet søknaden som en dispensasjonssak. Kommunen har foretatt en grundig vurdering av innkomne merknader i forbindelse med klagesaken, der det ble konkludert med at vedtak av 05.12.19 ble opprettholdt, jf. ulovfestede regler om ratihabisjon av ugyldige vedtak. Kommunen mener at samme konklusjon vedrørende ratihabisjon kan legges til grunn selv med manglende varsling av dispensasjon.»*

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.

Planstatus og søknadsplikt

Oppføring av produksjonsanlegg krever tillatelse av kommunen etter pbl. § 20-1 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, og skal behandle søknad om rammetillatelse når søker ønsker det, jf. pbl. § 21-4 tredje ledd.

Eiendommen ligger innenfor *reguleringsplan for vestre Mykje*, vedtatt 08.06.1993, og er regulert til *Område for industri/lager*.



Nødvendige dispensasjoner

Da det ikke er fastsatt en klar og entydig byggegrense mot sjø i reguleringsplanen, krever omsøkt produksjonsbygg dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen, jf. pbl. § 1-8.

Når det gjelder reguleringen av maksimal høyde i reguleringsplanen, går det frem følgende av reguleringsplanen § 24:

«Maks. høyde for bygninger skal innenfor område ikke overstige 13,5 m og skal ikke ligge høyere enn kote 15. I den nordre delen hvor området grenser til gang- og sykkelveg og næringsområde, kan bygningsrådet etter skjønn tillate en høyere plassering i terrenget. Enkelte mindre bygningselementer kan etter bygningsrådets skjønn ligge over disse grensene.»

Bygningmyndigheten kan med dette tillate en høyde som overstiger begrensningen i første punktum. Forutsetningen er at tiltaket plasseres i den nordre delen av planområdet og at bygningmyndigheten «etter skjønn» godkjenner omsøkt høydeplassering. Slik Statsforvalteren vurderer det, følger det av ordlyden, «etter skjønn», at kommunen kan godkjenne en høyere plassering etter et fritt skjønn.

Kommunen har ikke redegjort nærmere for hvordan de tolker bestemmelsen, men det fremstår av oversendelsen til Statsforvalteren at kommunen mener at den innenfor sitt frie skjønn, jf. bestemmelsens andre punktum, kan gi tillatelse til ethvert tiltak som overskrider høydebegrensningene i bestemmelsen. Statsforvalteren vil vise til bestemmelsens tredje punktum, der det kan tolkes inn en begrensning av det som går frem av andre punktum, kun enkelte «mindre bygningselementer» kan «ligge over disse grensene».

Statsforvalteren vurderer at det er holdepunkter for begge tolkninger av bestemmelsen. Vi kan ikke se at kommunen har tatt konkret stilling til spørsmålet utover å konstatere at «Bygget ligger i planens nordre del og er omsøkt med gulv på kote 14,0 og takflate på kote 17,66. Etter en konkret vurdering godkjennes bygg med høyde over kote 15 i samsvar med planens §24». Sivilombudet har i SOM-2019-4028, som gjaldt en gjennomgang av dispensasjonspraksisen i Lindesnes kommune, vist til at kommunen må foreta reelle vurderinger, og ikke bare konstatere at vilkårene er oppfylt.¹ Av hensyn til både etterprøvbarehet og partenes rettsikkerhet er det viktig at kommunens vurderinger kommer til uttrykk skriftlig.

Det er for Statsforvalteren uklart hvilket grunnlag kommunen baserer sin tolkning av bestemmelsen på, og vedtaket er på dette punktet ikke tilstrekkelig opplyst, jf. fvl. § 17. Det går frem nedenfor at vedtaket må oppheves på grunn av saksbehandlingsfeil. I kommunens nye behandling av saken må kommunen gå gjennom plandokumentene til reguleringsplan for vestre Mykje, eller på annen måte dokumentere hva kommunen la til grunn da § 24 ble vedtatt for å avklare hvorvidt tiltaket krever dispensasjon.

Når det gjelder klagers påstand om at tiltaket krever dispensasjon fra kommuneplanens bestemmelser til hensynssoner, følger det av plankartet at omsøkt tiltak ikke ligger innenfor en særskilt hensynssone. Siden bestemmelsene til hensynssoner gjelder for tiltak innenfor hensynssonene, krever med dette ikke tiltaket dispensasjon fra kommuneplanens bestemmelser til hensynssoner.

¹ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/dispensasjoner-i-strandsonen-mandal-lindesnes-kommune/>



Omsøkt produksjonsbygg krever etter dette dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen, jf. pbl. § 1-8. Tiltaket krever imidlertid ikke dispensasjon fra kommuneplanen.

Vedtaket av 05.12.2019 må oppheves

Som nevnt går det frem av fvl. § 34 fjerde ledd at klageinstansen «*kan ... oppheve [vedtaket] og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.*» Det følger med dette av ordlyden at Statsforvalteren som klageinstans kan velge å oppheve vedtaket, helt eller delvis, på bakgrunn av et fritt skjønn. Foreligger det saksbehandlingsfeil knyttet til vedtaket som ikke kan utbedres ved Statsforvalterens klagebehandling, vil det kunne tale for oppheving.

Statsforvalteren vil på denne bakgrunn ta stilling til om det i saken her foreligger feil med nabovarslet som gjør at hensynet til kontradiksjon ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

Av pbl. § 19-1 går det frem følgende: «*Dispensasjon krever grunnlagt søknad. Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3.*»

Ordlyden i plan- og bygningsloven peker med dette mot at det er en forutsetning for at bygningsmyndigheten kan fatte vedtak om dispensasjon, at naboer er varslet i medhold av pbl. § 21-3. Av pbl. § 21-3 går det frem følgende:

«Før søknad sendes inn, skal naboer og gjenboere varsles av søker hvis ikke disse skriftlig har meddelt at de ikke har merknader til søknaden. I varselet skal det gis melding om at mulige merknader må være kommet til søker innen en frist på minst 2 uker etter at varselet er sendt og grunnlagsmaterialet for søknaden er gjort tilgjengelig. Dersom grunneiernes adresse ikke er kjent eller ikke finnes i matrikkelen, kan varsling unnlates.

...

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om nabovarsling.»

Nærmere bestemmelser om nabovarsling er gitt i byggesaksforskriften (SAK10). SAK10 § 5-2 andre ledd stiller følgende krav til innholdet i nabovarselet:

«Varsel skal inneholde de opplysninger etter § 5-4 som skal gis ved søknad, i den grad det berører naboers eller gjenboeres interesser. Målsatt situasjonsplan, snitt- og fasadetegninger skal vedlegges varselet, med mindre det ikke er relevant. Når tiltaket medfører endret bruk, skal nabovarsel også inneholde opplysninger om tidligere bruk. Dersom tiltaket er avhengig av dispensasjon, skal det opplyses om hvilken bestemmelse det er behov for å dispensere fra. Hvis dispensasjonen berører interesser til naboer eller gjenboere, skal begrunnelsen for søknaden om dispensasjon vedlegges. ...»

Med dette følger det av plan- og bygningslovgivningen at det må opplyses i nabovarselet hvilke bestemmelser det er behov for dispensasjon fra. Når dispensasjonen berører interessene til naboene, slik den gjør her, kreves det videre at det legges ved en begrunnet dispensasjonssøknad.

Disse kravene til nabovarsling er viktige for å gi naboer en «*oppfordring til å kommentere problemstillingen og presentere sitt syn på de vurderinger som skal gjøres etter pbl. § 19-2 annet ledd*», jf. SOM-2018-4012. Er det ikke opplyst at tiltaket krever dispensasjon, vil det være vanskelig for naboer å komme med relevante innspill til dispensasjonsvurderingen. Hensynet til kontradiksjon er da ikke tilstrekkelig ivaretatt.

I denne saken ble det i opprinnelig nabovarsel, datert 22.10.2019, vist til følgende:



«Dupont søker om å få satt opp en ny SODA-Lut fabrikk til erstatning [sic] for den eksisterende farikkeen [sic] fra 1974. Den nye fabrikk (anlegget) er vist på vedlagte tegninger, skisser. A 101, A 201, samt utsnitt 3D modell. Fabrikken vil bli plassert som vist på vedlagte skisser no 2 i Nord Vestre hjørne av eiendommen. Fabrikken vil bli bygget innne [sic] den gjeldende reguleringsplanen for området, og det søkes ikke dispensasjon fra denne.»

Nabovarselet oppgir dermed ikke at omsøkt tiltak er betinget av dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen. Dette gjør i seg selv at det er vanskelig for naboer å komme med relevante innspill til dispensasjonsvurderingen. Når det videre er eksplisitt oppgitt at tiltaket er i tråd med reguleringsplanen, bidrar det ytterligere til å styrke naboenes inntrykk av at omsøkt tiltak ikke er betinget av dispensasjon. Utformingen av nabovarselet gjorde det slik vanskelig for naboer å forstå de rettslige konsekvensene av søknaden og å komme med relevante innspill opp mot byggeforbudet i strandsonen. Hensynet til kontradiksjon er med dette ikke tilstrekkelig ivaretatt i forbindelse med første gangs behandling av saken 05.12.2019, og Statsforvalteren opphever derfor kommunens vedtak av 05.12.2019 i sin helhet.

Vi vil videre bemerke at når det blir oppført et høyt byggverk i strandsonen i nærheten av et boligområde, skal det i utgangspunktet lite til for at tiltaket berører allmenne interesser knyttet til strandsonen på en slik måte at Statsforvalteren bør varsles. Dette vil være tilfellet selv om saken gjelder tiltak i et område som er satt av til industri. Det følger av pbl. § 19-1 at regionale og «statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8». Kommunen har i rammetillatelsen vist til at tiltaket ikke berører regionale interesser. Byggegrensen mot sjø i § 1-8 er en statlig interesse. Vi kan således heller ikke se at kommunen har vurdert spørsmålet. Slik vi vurderer denne saken, er det med dette en saksbehandlingsfeil at saken ikke ble sendt på uttale til Statsforvalteren.

Det er grunn til å regne med at de nevnte saksbehandlingsfeilene har virket inn på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41. Saken sendes tilbake til kommunen for ny behandling i tråd med våre merknader. Vi vil presisere at vi med dette ikke har ment å ta stilling til utfallet av kommunens nye behandling.

Statsforvalteren vil bemerke

Karmøy kommune har i sitt svar til Statsforvalteren 03.08.2022 vist til at én av naboene har kommet med merknader og at kommunen har foretatt en grundig vurdering av merknadene. Merknadene er imidlertid i liten grad knyttet opp mot byggeforbudet i strandsonen, og Statsforvalteren finner derfor at heller ikke den etterfølgende behandlingen av saken i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til kontradiksjon.

Når det gjelder søknaden om dispensasjon fra byggeforbudet, går det frem følgende av «Redegjørelse til Søknad om tiltak – Soda Lut, DuPont»:

«Det søkes dispensasjon fra pbl. § 1-8 om å bygge nytt bygg i 100-metersgrensen fra strandlinjen. Nytt bygg vil ligge på samme sted som eksisterende tank-fundament.»

Dispensasjonssøknaden fremstår med dette som lite utfyllende. Det fremgår ingen argument av søknaden som viser at fordelene med å gi dispensasjon til omsøkt tiltak er klart større enn ulempene. Statsforvalteren finner det på denne bakgrunn uklart om dispensasjonssøknaden oppfyller kravene til begrunnelse som går frem av pbl. § 19-1, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.



Vi gjør oppmerksom på at det etter fvl. § 36 kan være adgang til å få dekket vesentlige og nødvendige kostnader dersom vedtaket blir endret. Et krav om å få dekket sakskostnader må som hovedregel settes frem innen tre uker etter at vedtaket er mottatt.

Vedtak:

Statsforvalteren opphever kommunens vedtak av 05.12.2019 i sin helhet.

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

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

Knut Ragnar Slettebø
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

PETTER J. RASMUSSEN AS
DUPONT NUTRITION NORGE AS
PDS ARKITEKT AS
Roger Karlsen

Diktervegen 8
Postboks 223
Spannavegen 152
Gamle Vormedalvegen 32

5538 HAUGESUND
1377 BILLINGSTAD
5535 HAUGESUND
5545 Vormedal