



Statsforvaltaren i Rogaland

Dato: 29.06.2022

Postboks 59 Sentrum

Dokumentnummer: 21/5304-32

4001 STAVANGER

Deres referanse:

Saksbehandler: Evy Helland

Førebunde klagehandsaming - Ulovleg oppførte tiltak - gnr. 53, bnr. 74 - Austre Karmøyveg

Tiltak: Ulovlig oppførte tiltak
Byggested: Gbnr: 53/74 Austre Karmøyveg
Tiltakshaver: Gro Hjertaas
Ansvarlig søker:

Karmøy kommune visar til klage datert 8. juni 2022 over kommunen sitt vedtak i sak nr. 21/5304, vedtaksnummer 566/22.

Karmøy kommune finn, som underinstans, å ikkje ta klaga til følgje. Saka vert sendt til Statsforvaltaren i Rogaland for endeleg avgjerd.

Bakgrunn for saka

Saka gjeld klage på avslag på oppføring av bodar, tilbygg og vedskjul. Tiltaka er allereie oppført og i mai 2021 sendte Karmøy kommune brev og ba om utgreiing i høve tiltaka. I juni 2021 svarte tiltakshavar. Dei forklarte at dei trudde tiltaka var unnateke søknadsplikt. Det vart starta ulovlegheitsoppfølging og etter å ha fått fleire utsette fristar, søkte dei om tiltaket i desember 2021. Vedtak om avslag vart sendt den 19.05.2022.

Tiltaka utgjør eit bebygd areal på 85,8 m². Bruksareal er 72,7 m². Frå før er det ein godkjent fritidsbustad på 130 m² på eigedomen. Samla areal på eigedomen er difor om lag 215 m².

Omsøkte tiltak er avhengig av dispensasjon fra tillatt bebygd areal (BYA), antal bygg og byggegrense langs fylkesvei jf. reguleringsplan for Dalsneset §§ 8 og 9.

Tiltaka er plassert utanføre 100-metersbeltet. Tillatt BYA er 100 m². I følgje planen er det tillatt med ein frittliggjande fritidsbustad pr. tomt, evt. med tilhøyrande uthus jf. §§ 8 og 9 i gjeldande reguleringsplan. Kommunen har tolka føresegna slik at det samla arealet kan oppførast i inntil 2 einingar – i tråd med kommuneplanen pkt. 8.2 c. Dette vert samanhaldt med at maksimalt tillate oppført areal set naturlege begrensingar på kor mange tiltak ein kan ha på eigedomen. Om ein skal ha ein fungerande fritidsbustad vil ein uansett vanskeleg kunne ha mange uthus i tillegg til fritidsbustaden.

Klage

Den 08.06.2022 klaga tiltakshavar på avslaget. Klagar har klagerett og klaga er rettidig.

«Hensynet bak bestemmelsen

Vi ser at kommunen mener hensynene bak bestemmelsene i reguleringsplanen §§ 8 og 9 er sammenfallende. Videre står det i avslaget at:

Hensynet bak bestemmelsen om utnyttelsesgrad og antall bygg er i hovedsak å begrense størrelsen på et prosjekt av hensyn til belastningen på omgivelsene og ivareta gode uteoppholdsareal.

Vi stilte kommunen spørsmål om hva som var hensynet bak bestemmelsen tidligere i prosessen, og fikk da til svar følgende:

Hensynet bak bestemmelsen er i hovedsak å ivareta kvalitet og helhetlige løsninger av hensyn til omgivelsene, samt ivareta gode uteoppholdsareal.

Disse to beskrivelsene er nesten like, men i avslaget har kommunen tatt inn at en del av hensikten med bestemmelsen er å begrense størrelsen på prosjektet. Selv om hensikten er tilnærmet lik, mener vi det er uheldig at det i vedtaket blir vektlagt informasjon som ikke tidligere har blitt opplyst .

Klagen

Kommunen skriver på side 5 andre avsnitt at «... tiltaket vil føre til en vesentlig tilsidesettelse av bestemmelsene, noe som vil føre til at reguleringsplanen uthules.»

I tredje ledd står det at «en dispensasjon anses i dette tilfellet å åpne opp for en annen type bebyggelse enn det som var intensjonen i planen. En gitt tillatelse anses å uthule reguleringsplanens bestemmelse om BYA og antall bygg på fritidseiendommer og i sjønære områder»

Vi kan ikke se at kommunen med dette viser til hvordan hensynet bak bestemmelsene om BYA blir vesentlig tilsidesatt. BYA er søkt vesentlig høyere enn det tillatte, men det står ikke i begrunnelsen at kommunen i dette konkrete tilfellet har vurdert hvordan dette går utover «hensyn til belastning på omgivelsene» eller hensynet om å «ivareta gode uteoppholdsareal». Som vi har redegjort for i søknaden er det spesielle terrengforhold på denne tomten, da den er den eneste i reguleringsplanen som har en høy vegfylling inn mot gårdsplassen. Vegfyllingen er grov og lite tiltalende, og bodene bidrar dermed til forskjønnelse for omgivelsene, i den grad de i det hele tatt er synlige for andre enn eier. En dispensasjon vil derfor ikke vesentlig tilsidesette de hensyn som kommunen mener bestemmelsene skal ivareta.

I vurderingen av dispensasjon fra byggegrense langs vegen, har kommunen vektlagt at bodene bidrar til økt kvalitet på uteoppholdsarealet og innvilger dispensasjon fra byggegrensen. Siden forholdene på tomten er av en slik karakter at bodene har en positiv funksjon, forstår vi ikke hvordan kommunen kan komme til at bodene/tiltakene vesentlig tilsidesetter hensynet bak bestemmelsen om BYA, som ifølge kommunen selv er å ivareta gode uteoppholdsareal.

Deler av begrunnelsen for avslaget består av en redegjørelse for hvordan en plan blir vedtatt. Dette fremstår mer som «til informasjon» enn en konkret begrunnelse. Og det er i alle fall ikke en begrunnelse for hvordan dette tiltaket vesentlig tilsidesetter hensynet bak bestemmelsen. Vi er enig i at uthuling av planbestemmelser på sikt kan gi en negativ effekt mht. forutsigbarhet i et regulert område, men vi mener også at det er mulig å godkjenne tiltakene som er omsøkt i denne saken, uten at dette uthuler planbestemmelsene eller formålet med planen.

Samlet sett fremstår det for oss som at kommunen ikke har gjort en tilstrekkelig vurdering av de faktiske forholdene i denne saken. Kommunen går tilsynelatende fra å beskrive hensynet bak bestemmelsen til å konkludere, uten å gjøre en faktisk vurdering. Når det i tillegg blir konkludert med at tiltakene er positive med hensyn til uteopphold i dispensasjonsvurderingen for byggegrensen, faller det på sin egen urimelighet at tiltakene vesentlig tilsidesetter hensynet bak bestemmelsen om BYA.

Det kan også se ut som at avslaget ikke baserer seg på de hensyn som bestemmelsen skal ivareta. Hensikten er som kommunen selv skriver, å begrense størrelsen på prosjekter «av hensyn til belastningen på omgivelsene og ivareta gode uteoppholdsareal». Det kommer ikke frem av begrunnelsen at dette prosjektets størrelse vesentlig tilsidesetter disse hensynene, selv om omsøkt BYA er større enn det er åpnet for i reguleringsplanen.

Konsekvensene ved avslag i denne saken er så belastende for tiltakshaver at vi ber om en befaring med kommunen før det fattes nytt vedtak. Det er også slik vi ser det, nødvendig å være på plassen for å kunne gjøre en vurdering av de faktiske forholdene. Vi ber derfor om at saksbehandler foreslår tidspunkt for møte med tiltakshaver og undertegnede på Austre Karmøyveg 660.

Avslutningsvis vil vi bemerke at reguleringsplanen § 8 ikke er entydig i sin ordlyd:

«I området tillates en frittliggende fritidsbolig pr. tomt, evt. med tilhørende uthus.»

Det er derfor ikke mulig ut fra § 8 å avgjøre om det tillates ett eller flere uthus pr. tomt.

Kommunen viser til at bestemmelsen må ses i sammenheng med kommuneplanens bestemmelse i punkt 8.2 om fritidsbebyggelse, og at intensjonen derfor er klar på at det er snakk om ett enkelt uthus. Vi vil derimot hevde at kommuneplanens bestemmelse heller ikke bidrar til å avklare intensjonen med reguleringsbestemmelsen. I kommuneplanen står det bare en bestemmelse for hyttestørrelse, det er ikke gitt bestemmelser om maks tillatt BYA per tomt.»

Synfaring

Det vart utført ei synfaring på eigedomen den 28.06.2022. Til stades var klagar, representant for ansvarleg søkjar og sakshandsamar frå Karmøy kommune.

Vurdering av klaga

Omsynet bak føresegna er gjort greie for i avslaget, kommunen beklagar om det ikkje har kome klårt fram kva me vurderar ligg i begrensninga av maksimalt areal. Kommunen meiner likevel at begrensning av bygningsmasse (prosjekt) er eit openbart omsyn som ligg i føresegna. Maksimal storleik for areal varierar i svært liten grad i kommunen. Grunnen til det er at ein har ei felles semje og oppfatning av kor store ein vil at fritidsbustadane i kommunen skal vera. Omsynet til begrensning av prosjekt gjer seg difor gjeldande med styrke. Dispensasjonsføresegna er meint for mindre overskridingar og tilfelle der plan eller lov råkar urimeleg. Ei viss tilsidesetting av omsynet er det høve til, jf. ordlyden. Overskridinga må vera vesentleg. Ved å tillate over ei dobling av totalt tillatt areal vil reguleringsføresegna mista heile sin funksjon. Maksimalt tillate areal var allereie overskride med 30 m² då tiltaka vart bygd, å tillate ytterlegare 85 m² vil etter kommunen sin vurdering setje omsynet bak føresegna direkte og vesentleg til side.

At det er gjeve dispensasjon frå byggjegrænse mot veg medan det vert gjeve avslag på dispensasjon for utnyttingsgrad er ikkje nødvendigvis motstridande. Desse to føresegnene skal sikre forskjellige omsyn. Om omsynet bak føresegn om byggjegrænse mot veg ikkje vert vesentleg sett til side, kan likevel omsynet bak arealbegrensninga verta det. Føresegna om byggjegrænse mot veg skal ivareta omsynet til trafikktryggleik, drift og vedlikehold av vegen, arealbehov ved framtidig utbetring, og miljøet på eigedomane langs vegen. Omsynet bak begrensninga i maksimalt tillatt areal er å sikre gode uteoppholdsareal og å begrensa storleiken på prosjekt av omsyn til omgjevnadane. Bak begrensninga ligg og eit ynskje om einsarta storleik på bebyggelsen på fritidseigedomane i kommunen. Ein har vidare lagt vekt på at arealbehovet er mindre ved fritidsbusetnad, det er ikkje høve til å bu fast i fritidsbustad, og bruken er difor ikkje like arealkrevjande som ved einebustad. Kommunen er ikkje usamd i at tiltaket er fint og passar inn på eigedomen, men dette er ikkje eit argument som har særleg vekt i høve dispensasjonsvurderinga då det er ei generell grunngeving som kan nyttast av mange.

I avslaget kom ein til at omsynet bak reguleringsføresegna vart vesentleg sett til side. Det vart difor ikkje gjort ei vurdering av om fordelane ved tiltaket var klårt større enn ulemperne. Primært vurderar kommunen at reguleringsplanføresegna vert vesentleg sett til side, men vil ved vurdering av klaga gjera ei subsidiær vurdering av fordelar mot ulemper, jf. pbl. § 19-2. Begge desse vilkåra må vera oppfylt for at ein skal kunne gje dispensasjon.

Korleis føresegna har vorte til er absolutt relevant for dispensasjonsvurderinga, og gjer seg gjeldande i vurderinga av fordelar mot ulemper. Dispensasjonar som svekkar plangrunlaget vil representera ei ulempe for kommunen. Reguleringsplanar vert til gjennom grundig sakshandsaming. Som nemt er det ei felles semje og oppfatning av kor store ein vil at fritidsbustadane i kommunen skal vera. Klagar etterspør ei meir konkret vurdering av sin eigedom, men argumentasjonen som vert nytta kan gjerast gjeldande i svært mange

dispensasjonssakar. Det er mange som har større fritidseigedomar, slik at utnyttjingsgrada vert relativt liten. Tanken bak det har vore at ein skal ha luft og vegetasjon mellom eigedomane, samt at bygningsmassen skal vera spreidd og lite dominerande. I dag vil ein gjerne regulere mindre tomter meir konsentrert enn det ein gjorde før, men at ein har god plass vil likevel sjeldan vera eit plausibelt argument for dispensasjon. Me veit at det fins mange større fritidseigedomar i kommunen, og hadde ein ynskja ei utnytting styrt av storleik på tomta ville ein sett begrensning i %. At ein har sett storleiksbegrensning i kvadratmeter, utan omsyn til storleik på tomta syner at ein ynskjer einsarta fritidsbebyggelse i kommunen. Den politiske viljen er mindre fritidsbebyggelse. Enkeltvis dispensasjonar vil over tid svekka planen som styringsverktøy, dette er ei klår ulempe. Å leggja vekt på det politiske ynskjet og viljen som ligg bak disse føresegnene er ikkje usakleg. Ein endring i maksimalt tillatt bebygd areal på fritidsbusetnaden i kommunen må gjerast gjennom endring av plan, ikkje enkeltvis dispensasjonar.

Klagar søkte om garasje i 2012. Søknaden vart returnert som mangelfull med informasjon om at utnyttjingsgrada allereie var vesentleg overskriden og at det ikkje kunne påreknast dispensasjon. Klagar har forklart at dei ikkje visste at tiltaka var søknadspliktige, då storleiken var under 15 m². Tiltak som er unnateke søknadsplikt etter plan- og bygningslova må vera i tråd med gjeldande plan for eigedomen for å vera unnateke. Når me ser teikningane som kom inn ved søknad i 2012 så ser me at dei er tilnærma identiske med det som er bygd. Teikningane som er lagt ved søknaden som vart avslått no i 2022 er og tilnærma lik det som vart sendt inn i 2012. Den fyrste delen av tiltaket kom opp allereie året etter, i 2013. Dette kan ein sjå av flyfoto. Endringane i lova som unntok tiltak som omsøkt for søknadsplikt kom i 2015. Me har heller ikkje informasjon om når dei ulike tiltaka er oppført eller om dei har vorte oppført samla, me veit difor ikkje om dei faktisk har falt under unntaket for søknadsplikt. Kommunen meiner på bakgrunn av dette at klagar har vore klar over at tiltaka er søknadspliktige, men oppført dei likevel. Å leggje vekt på at fjerning av ulovleg oppsette tiltak vil vera belastande for tiltakshavar er eit utanforliggende omsyn. Det vil sende signal om at tilgivelse er lettare å få enn tillatelse. Medan den som har søkt på førehand ikkje vil få dispensasjon, vil den som har sett opp ulovleg få løyve fordi det er belastande og upraktisk å fjerna tiltaket. Dette vil strida mot den alminnelege rettsfølelsen og opplevast som svært urimeleg. Kommunen forstår at dette er upraktisk og belastande, men dette er altså eit utanforliggende omsyn å ta i vurderinga.

Kommunen kan ikkje sjå at klagar har vist til fordelar som er relevante for vurderinga om vilkåra er oppfylt. At tiltaka representerar ein fordel for klagar er klårt, men det er ikkje tiltakshavar sine interesser og behov det skal leggjast vekt på, men såkalla areal- og ressursdisponeringsomsyn.

Dei konkrete ulempene med dispensasjon i saka er i hovudsak tilsidesetjing av reguleringsplan som styringsverktøy og negativ innverknad i høve uteoppfallsareal. Sjølv om ulempene for den eine eigedomen isolert sett ikkje er mange, er vilkåret at fordelane ved tiltaket må vera klårt større og det er som nemnt ikkje funne relevante fordelar ved tiltaket. Kommunen har etter ei samla vurdering kome til at fordelane ikkje er klårt større enn ulempene.

Kommunen og klagar er ikkje einige i korleis reguleringsplanføresegna skal tolkast i høve kor mange uthus det er høve til å ha på eigedomen. Karmøy kommune meiner uansett at semje om dette vil ha liten betydning i saka, fritidsbustaden er av ein slik storleik at maksimalt tillate areal allereie var vesentleg overskride ved oppføring av fritidsbustaden, og dei nye tiltaka utgjer ei vesentleg tilsidesetjing av reguleringsplanføresegna. Spørsmål om kor mange uthus som kan oppførast vil difor ikkje vera særleg relevant.

Ei overskriding av maksimalt tillatt areal på 115 m² går langt ut over det dispensasjonsføresegna er meint å fungere som tryggleiksventil for og vil setje omsynet bak føresegna om arealbegrensning direkte til side. I tillegg er det ikkje vist til relevante fordelar som er klårt større enn ulempene.

Kommunalsjef teknisk kan ikkje sjå at det i klaga er kome fram opplysningar som endrar vurderinga som er gjort i avslaget og står fast på at vilkåra for å gje dispensasjon til tiltaket i pbl. § 19-2 ikkje er oppfylt. Kommunalsjef teknisk, som underinstans, finn å ikkje ta klaga til følge.

Kva skjer vidare?

Saka vert sendt Statsforvalteren for endeleg avgjerd i henhold til plan- og bygningslova § 1-9 og forvaltningslova § 28.

Kommunen har foreteke førebuande klagehandsaming i henhold til forvaltningsloven § 33.

Med hilsen

Eiliv Staalesen
Kommunalsjef teknisk

Evy Helland
jurist

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Kopi til:

Gro Hjertaas	Sundvegen 388	4250	KOPERVIK
Harald Olsen	Sundvegen 388	4250	KOPERVIK
Kvala Arkitekter AS	Vestheimvegen 49	4250	Kopervik

Vedlegg:

Teikning garasje, utshus gnr. 53 bnr. 74 frå søknad i 2012
Teikning garasje og bod 2012
Retur av søknad 2012
Gnr. 53, bnr. 74 - Klage på vedtak
Vedtak om avslag - Boder og tilbygg - gnr. 53 bnr. 74 - Austre Karmøyveg
Situasjonsplan
Gnr. 53, bnr. 74 - Søknad om dispensasjon
Gnr. 53, bnr. 74 - Søknad om oppførte uthus og tilbygg til fritidsbolig
Søknad om dispensasjon
Reguleringsplankart
Tegning - Fasader
Tegning - Plan og snitt
Gnr. 53, bnr. 74 - Uttalelse fra Rogaland fylkeskommune