



STATSFORVALTAREN I ROGALAND
Postboks 59 Sentrum
4001 STAVANGER

Saksbehandler, innvalgstelefon
Oscar Bang-Ellingsen, 55572341

Karmøy kommune gnr. 25 bnr. 83. Fradeling og utvidelse av parkeringsplass

Statsforvalteren er i brev av 07.03.2023 fra Kommunal- og distriktsdepartementet oppnevnt som settestatsforvalter for å avgjøre klagesaken.

Vedtak

Statsforvalteren i Vestland omgjør Karmøy kommunes vedtak av 13.09.2022, saksnr. 22/1536. De rettslige vilkårene for å dispensere fra kravet om reguleringsplan er ikke oppfylt. Vi avslår dispensasjonssøknaden.

Sakens bakgrunn

Ansvarlig søker HRJ Rasmussen Bygg AS søkte den 16.12.2022 om fradeling av et 1,3 dekar stort område på gbnr. 22/33 for å utvide parkeringsplassen på gbnr. 25/83 i tilknytning til bedehuset Bærøa Langåker. Søknaden er fremsatt på vegne av tiltakshaver Bærøa Langåker. Det står følgende i søknaden om behovet for flere parkeringsplasser:

«Behovet for parkeringsplass har endret seg de siste årene. Bærøa har noe parkering på egen eiendom, men ikke nok. Parkeringsplassen ved Kiwi Langåker gbnr 25/53 har bli brukt som supplerer tidligere. Utvidede åpningstider på Kiwi, og etablering av tanken bensinstasjon på deres parkering har medført at det ikke mulig å benytte denne parkeringen ved aktivitet på Bærøa. Man ser som følge av ovennevnte behov for å tilegne seg større areal til parkering. Det er derfor inngå avtale med eier av gbnr 22/33 ang kjøp av areal».

Landbruksavdelingen i kommunen skriver i sin uttale at gbnr. 22/33 er en landbrukseiendom. Det er ikke selvstendig drift på eiendommen, men arealene er leid ut til bruk med aktiv drift i nærområdet. Den omsøkte teigen består av fulldyrka jord der det i dag blir drevet grovfôrproduksjon. Den omsøkte teigen er avsatt til fremtidig boligområde i kommuneplanens arealdel, slik at det ikke er nødvendig å søke om omdisponering av jordbruksareal etter jordloven.



Den 13.09.2022 fattet kommunen, ved Hovedutvalg for teknisk og miljø, følgende vedtak:

«HTM gir dispensasjon fra PBLs § 11-6 etter medhold i samme lovs § 19-2, slik at omsøkte parkering kan etableres».

I begrunnelsen for vedtaket skriver utvalget:

«HTM kan ikke se at omsøkte vil vanskeliggjøre fremtidig regulering av 22/33 Omsøkte vil bedre trafikkforholdene på stedet og man vil forhindre «villparkering» som kan være trafikkfarlig. Steder der folk kan treffes er viktige i dagens samfunn og HTM mener det er rett å tilrettelegge for dette. Arealene er dyrket mark,men regulert til bolig,så jordloven kommer ikke til anvendelse her. HTM kan ikke her se at planen det dispenseres fra,blir vesentlig tilsidesatt. HTM finner i denne saken fordelene vesentlig større enn ulempene om dispensasjon gies. Matjord må forvaltes på en jordbruksvennlig, forsvarlig måte. Aktuell eiendom deltar i en eventuell framtidig regulering av området. Etter en samlet vurdering av ovenstående og befaring på stedet,finner HTM at betingelsene for å gi dispensasjon etter PBL § 19-2 er oppfylt».

Den 25.11.2022, to måneder etter at vedtaket ble fattet, sendte kommunen dispensasjonssøknaden til uttale. Fylkeskommunen skriver at selv om området er avsatt til utbyggingsformål, må arealbruken vurderes i lys av skjerpede regionale og nasjonale jordvernmål. Det vises blant annet til jordvernstrategien for Rogaland hvor ett av de prioriterte tiltakene er nettopp å unngå omdisponering av jordbruksareal til parkering på bakkeplan.

Den 13.12.2022 klaget dere, Statsforvalteren i Rogaland, på kommunens vedtak om å gi dispensasjon til fradeling av fulldyrka jord til utvidelse av parkeringsplass. Dere mener vilkårene for å gi dispensasjon fra krav om reguleringsplan i planbestemmelse pkt. 1.1 i kommuneplanens arealdel ikke er oppfylt.

I klagen viser dere blant annet til at parkeringsplassen ønskes etablert på fulldyrket jord i kjerneområde for landbruk, jf. regional plan for areal og transport på Haugalandet. Som fylkeskommunen viser dere også til at selv om området er avsatt til utbyggingsformål i arealplan fra 2015, må arealbruken i dag vurderes i lys av skjerpede regionale og nasjonale jordvernmål. Dere viser også til pkt. 2.3 i regional jordvernstrategi for Rogaland hvor det står eksplisitt at man ikke skal planlegge omdisponering av jordbruksareal til parkering på bakkeplan.

Når det gjelder behovet for parkeringsplass, skriver dere i klagen at det er parkeringsplasser både ved den lokale butikken 100 meter unna og på skolens parkeringsplass 200 meter unna. Dere ser derfor ikke behovet for ytterligere parkeringsplasser.

Kommunen behandlet klagen den 21.02.2023, men tok den ikke til følge.

Kommunal- og distriktsdepartementet oppnevnte Statsforvalteren i Vestland som settestatsforvalter i saken den 07.03.2023.

Vi mottok saksdokumentene fra Statsforvalteren i Rogaland den 24.04.2023, etter at vi hadde bedt om å få oversendt saksdokumentene i brev av 04.04.2023.



Regelverk

Statsforvalteren i Vestland skal som oppnevnt klageinstans avgjøre klagen fra Statsforvalteren i Rogaland. Ved klager på vedtak etter plan- og bygningsloven (heretter pbl.) gjelder forvaltningsloven (heretter fvl.), med mindre annet følger av særlige bestemmelser, se pbl. § 1-9.

Statsforvalteren kan under klagebehandlingen gå utenom klagegrunnene og prøve alle sider ved vedtaket, også de skjønsmessige vurderingene som kommunen har gjort. Statsforvalteren kan stadfeste, omgjøre eller oppheve vedtaket, jf. fvl. § 34. Ved prøvingen av saker undergitt fritt skjønn, skal Statsforvalteren legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret.

Planstatus

Eiendommen er uregulert. I kommuneplanens arealdel er eiendommen avsatt til fremtidig boligbebyggelse. Kommuneplanens arealdel med bestemmelser er juridisk bindende, jf. pbl. § 11-6.

Innenfor arealer vist som framtidige områder for bebyggelse og anlegg, kan tiltak som nevnt i pbl. § 20-1 ikke finne sted før området inngår i reguleringsplan, se planbestemmelsenes 1.1.

Det planlagte tiltaket, dvs. parkeringsplasser, er heller ikke omfattet av arealformålet bolig.

Dispensasjon

Plan- og bygningsloven åpner for å innvilge unntak fra lovens bestemmelser og gjeldende arealplaner dersom vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene».

Vilkårene for dispensasjon i pbl. § 19-2 andre ledd er rettslige vurderingstema, ikke et kommunalt skjønn. Dersom vilkårene i § 19-2 annet ledd er oppfylt «kan» kommunen gi dispensasjon jf. pbl. § 19-2 første ledd. Dette betyr at ingen har krav på dispensasjon.

Statsforvalterens vurdering

Dere har klagerett og har klaget i tide, jf. fvl. §§ 28 og 29. Saken er godt nok opplyst til å fatte vedtak, jf. fvl. § 33.

Dispensasjon fra krav om reguleringsplan

Det er søkt om fradeling av et 1,3 dekar stort fulldyrka jordareal som ønskes benyttet til å utvide parkeringsplassen i tilknytning til bedehuset.

Kommuneplanens arealdel oppstiller krav om reguleringsplan for det omsøkte tiltaket, se planbestemmelse 1.1.

Tillatelse til fradeling av arealet kan bare gis dersom det enten foreligger reguleringsplan eller vilkårene for å dispensere fra kravet om reguleringsplan er oppfylt.

I denne saken er det søkt om dispensasjon fra reguleringsplankravet.



Spørsmålet er om hensyn bak kravet om reguleringsplan blir «vesentlig tilsidesatt» dersom det gis dispensasjon til å fradele et 1,3 dekar stort fulldyrka areal til overflateparkering.

Det omsøkte arealet er ubebygget og en del av et større område avsatt til fremtidig boligformål. Plankravet skal sikre at overordnede forhold som infrastruktur og grøntområder med mer er avklart før utbygging tillates. Videre har plankravet til hensikt å sikre barn og unges interesser og fremme trygge oppvekstmiljø med gode møteplasser som er egnede for variert lek og aktivitet.

Det fremkommer av saksdokumentene at fremtidig tilkomstvei og kryss til boligområdet ikke er avklart. En utbygging som omsøkt vil derfor kunne legge føringer for og vanskeliggjøre et fremtidig planarbeid.

Et annet sentralt hensyn bak kravet om utarbeiding av reguleringsplan er å tilrettelegge for bred medvirkning og offentlighet, slik at interesserte får anledning til å komme med sine synspunkt om den fremtidige arealutnyttelsen i området. En reguleringsplanprosess ivaretar disse hensynene bedre enn en dispensasjonsbehandling.

Nedbygging av fulldyrka jord er i seg selv omstridt. I tillegg er det det søkes om dispensasjon til – overflateparkering for biler – omstridt. I regional jordvernstrategi for Rogaland pkt. 2.3 står det nemlig at man ikke skal planlegge for omdisponering av jordbruksareal til parkering på bakkeplan. Sivilombudet uttaler at dersom «tiltaket er særlig omstridt vil det være vanskelig å konkludere med at hensynene bak plankravet ikke blir vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon».¹

Videre viser vi til § 19-2 tredje ledd som sier at det skal legges «særlig vekt» på dispensasjonens konsekvenser for jordvernet, og til helt nye nasjonale forventninger til arealplanlegging som tydelig fremhever viktigheten av jordvernet. Dette tilsier at avklaringene som skal gjøres bør skje i en reguleringsprosess som sikrer bred medvirkning og offentlighet, og ikke gjennom en dispensasjonsbehandling.

Sivilombudet har videre uttalt at desto større endringer i det bestående miljø et tiltak medfører, jo mindre adgang vil det normalt være til å dispensere.² I denne sak er det tale om relativt store endringer i det bestående miljø, både med tanke på areal (1,3 dekar) og hva området skal benyttes til (fra fulldyrka jord til overflateparkering for biler). Disse store endringene i både areal og hva området skal benyttes til tilsier at en ikke bør dispensere fra plankravet som kommunestyret har vedtatt i kommuneplanens arealdel.

Avsnittene ovenfor taler for at sentrale hensyn bak kravet om reguleringsplan blir «vesentlig tilsidesatt» hvis dispensasjon gis.

Vi er etter dette kommet til at hensyn bak kravet om utarbeidelse av reguleringsplan blir «vesentlig tilsidesatt» hvis det gis dispensasjon til å fradele et 1,3 dekar stort fulldyrka areal til overflateparkering for biler.

Begge vilkårene i § 19-2 annet ledd må være oppfylt for at kommunen skal kunne gi dispensasjon. Ovenfor har vi konkludert med at det første vilkåret ikke er oppfylt. Det er derfor ikke nødvendig for oss å vurdere det andre vilkåret, om fordelene ved å dispensere er «klart større» enn ulempene. Vi vil likevel knytte noen kommentarer til dette andre vilkåret.

¹ Sivilombudets uttalelse i sak 2019-4292

² Sivilombudets uttalelse i sak 2008-76



Vurderingstemaet er hvilke fordeler og ulemper det gir å fravike den fastsatte fremgangsmåten i denne konkrete saken.³ Fordelene ved å fravike plankravet må være «klart større» enn ulempene. Vi presiserer at fordeler/ulemper-vurderingen er noe annerledes når det er tale om å dispensere fra krav om reguleringsplan sammenlignet med andre dispensasjonsvurderinger. Det skal i denne saken fokuseres på fordeler og ulemper ved å «fravike den fastsatte fremgangsmåten» med krav om reguleringsplan.

En tungtveiende ulempe ved å dispensere fra plankravet er at man i en omstridt sak hvor det søkes om nedbygging av fulldyrka jord til fordel for overflateparkering og hvor det dermed er et stort behov for bred medvirkning fra allmennheten og offentlighet, får en dispensasjonsbehandling som i mindre grad ivaretar disse hensynene.

En fordel ved å dispensere fra det generelle plankravet i denne saken vil i første rekke være å unngå en ressurskrevende planprosess.

Det er ikke en relevant fordel ved å dispensere at det blir flere parkeringsplasser, slik at risikoen for parkering på uegnede steder reduseres. Som nevnt ovenfor er vurderingstema når en drøfter om det kan gis dispensasjon fra reguleringsplankrav hvilke fordeler og ulemper det gir å «fravike den fastsatte fremgangsmåten» med krav om reguleringsplan, se Sivilombudets uttalelse 2019-4292. Flere parkeringsplasser kan nemlig også oppnås ved at det gjennomføres en reguleringsplanprosess. Det kan derfor ikke vektlegges som en fordel ved å dispensere at man får flere parkeringsplasser.

Fordelene ved å fravike den fastsatte fremgangsmåten med krav om reguleringsplan er ikke «klart større» enn ulempene ved å fravike kravet om reguleringsplan.

Ingen av de to rettslige vilkårene i § 19-2 annet ledd er oppfylt. Kommunen har da ikke adgang til å innvilge dispensasjon etter § 19-2 første ledd.

Oppsummering

Klagen fører frem.

De rettslige vilkårene for å dispensere fra kravet om reguleringsplan er ikke oppfylt. Kommunen har da ikke adgang til å innvilge dispensasjon.

Vi omgjør derfor kommunens vedtak, og avslår dispensasjonssøknaden.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. fvl. § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Anne Kristin Kayser Eitungjerde
fungerende avdelingsdirektør

Karen Elin Bakke
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

³ Sivilombudets uttalelse i sak 2019-4292



Kopi til:

ROGALAND FYLKESKOMMUNE

KARMØY KOMMUNE AREAL OG BYGGESAK

Postboks 130 Sentrum

Postboks 167

4001

4291

STAVANGER

KOPERVIK