



Dato:

25.02.2021

Arkivsak-ID.:

20/4313

JournalpostID:

21/10116

Saksbehandler: Gry Trovåg Hansen

Kommunedirektør/rådmann:

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
030/21	Hovedutvalg teknisk og miljø	16.03.2021
042/21	Hovedutvalg teknisk og miljø	13.04.2021

**Vedtak i klagesak - Nybygg fritidsbolig, fylling i sjø, kai, bølgebryter og legging av ledninger
- gnr. 41 bnr. 2 - Risdalvegen 12**

Forslag til vedtak:

Hovedutvalg teknisk og miljø opprettholder vedtak i delegert sak nr. 538/20.

Saken oversendes Statsforvalteren i Rogaland for klagebehandling.

Hovedutvalg teknisk og miljø 16.03.2021:

Behandling:

Forslag til vedtak sak HTM 30/21, foreslått av Ragnar Vikshåland, Senterpartiet

Saken utsettes for befarng.

Vikshålands utsettelsesforslag enstemmig vedtatt.

HTM- 030/21 Vedtak:

Saken utsettes for befarings.

Hovedutvalg teknisk og miljø 13.04.2021:

Behandling:

Forslag til Vedtak sak HTM 42/21, foreslått av Ragnar Vikshåland, Senterpartiet

Hovedutvalg teknisk og miljø anbefaler dispensasjon fra plan- og bygningslovens §§ 1-8 og 11-6, slik

at omsøkte tiltak kan oppføres.

Grunnlag for dispensasjonen:

Bruken av området vil ikke vesentlig endres fra dagens situasjon. Området består av fritidsbolig, sjøhus, kaier og båtopptrekk. Det har i årevis vært brukt til dette formålet. Omsøkt fritidsbolig med tilhørende kai og bølgebryter vil danne en naturlig avslutning på bebyggelsen langs vågen og vil være en forbedring av dagens situasjon. Det vil ikke gi en vesentlig endring av trafikk eller tilkomst til sjø og HTM kan ikke se at dette vil være til hinder for fremtidig bruk av tiliggende områder. Omsøkt tiltak er i tråd med gjeldende kommuneplan og HTM kan derfor ikke se at det i dette tilfellet er behov for reguleringsplan.

Vikshålands forslag vedtatt med 6 stemmer mot 3 stemmer (Ap 1 (Storesund), KrF 1, MDG 1) for innstillingen.

HTM- 042/21 Vedtak:

Hovedutvalg teknisk og miljø anbefaler dispensasjon fra plan- og bygningslovens §§ 1-8 og 11-6, slik

at omsøkte tiltak kan oppføres.

Grunnlag for dispensasjonen:

Bruken av området vil ikke vesentlig endres fra dagens situasjon. Området består av fritidsbolig, sjøhus, kaier og båtopptrekk. Det har i årevis vært brukt til dette formålet. Omsøkt fritidsbolig med tilhørende kai og bølgebryter vil danne en naturlig avslutning på bebyggelsen langs vågen og vil være en forbedring av dagens situasjon. Det vil ikke gi en vesentlig endring av trafikk eller tilkomst til sjø og HTM kan ikke se at dette vil være til hinder for fremtidig bruk av tiliggende områder. Omsøkt tiltak er i tråd med gjeldende kommuneplan og HTM kan derfor ikke se at det i dette tilfellet er behov for reguleringsplan.

Saksutredning

Saks- og faktaopplysninger

I delegert sak nr. 538/20 ble det gitt avslag på søknad om fylling i sjø, oppføring av fritidsbolig, kai, bølgebryter og legging av ledninger i sjø og på land. Avslaget ble hjemlet i plan- og bygningsloven §§ 1-8 og 11-6, herunder forbud mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, samt formål i plan (småbåthavn). Avslaget ble påklaget i brev datert 25.01.2021. Klagen er innkommet rettidig.

Klagen

Klagen kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- *«I høringsutsendelse fra kommunen (se vedlegg 1), er det gjort til kjenne at kommunen vil være positiv til å innvilge dispensasjoner og har på bakgrunn av befarings, grundig vurdert at vilkårene for å gi dispensasjon faktisk er oppfylte. Da har kommunen også på forhånd hatt saken til intern høring hos naturforvalter og kommuneantikvar, hvorpå ingen har hatt vesentlige innvendinger mot at det gis dispensasjon. Fylkesmannen i Rogaland fraråder at det gis dispensasjon, og uttaler da at presedensvirkningen må tillegges stor vekt i saken.»*
- *«I etterkant av dette ble vi varslet om at søknaden ville bli avslått, men at vi kunne trekke søknaden tilbake og dermed unngå saksbehandlingsgebyr. Begrunnelsen for avslaget var da angivelig at Fylkesmannens fraråding måtte følges, hvorpå det påløp en rekke epostutvekslinger mellom ansvarlig søker og forvaltningssjef omkring hvor avgjørende Fylkesmannens fraråding egentlig gjaldt? Forvaltningssjefen er da enig i at det er helt og holdent opp til kommunen å avgjøre, men tilføyer at det er stor sannsynlighet for at vedtaket vil bli påklaget av FMR. Også plankoordinator Trond Olav Fiskå ble kontaktet for å vurdere dette. Han sendte oss en tilbakemelding (se vedlegg 5) hvor han på eget initiativ supplerer saksbehandlerens vurderinger med: «... hensynet til allmenn ferdsel.» Dette er en ny vurdering fra FMR som ikke kan tillegges vekt i saken. Det interessante er likevel henvisningen til forvaltningslovens krav til begrunnelse, samt en sak fra Stavanger der et avslag på dispensasjon ble opphevet i klageinstansen på grunn av mangelfull begrunnelse.»*
- *«NB! Det er vesentlig å merke seg at det kun er selve dispensasjonssøknadene som her skal vurderes. Hvis dispensasjoner blir innvilget, så kan ikke rammesøknaden avslås av andre grunner. (jfr pbl § 21-4) Dette nevnes fordi det i avslaget også er vist til manglende oppfyllelse av brannprosjektering, grensepåvisning, parkering osv. Dette er ingen avslagsbegrunnelse for rammesøknaden da dette er fysiske forhold som lar seg løse uten behov for dispensasjon, og det må derfor ses vekk fra disse opplysningene i denne klagebehandlingen. Dessuten er påstanden om at tiltaket krysser usikker eiendomsgrense feil, noe som kan dokumenteres.»*
- *«Kommunen har tidligere vurdert og begrunnet at hensynet bak bestemmelsene ikke er satt vesentlig til side, samt at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempen. Vurderingene bygger blant annet både på befarings og konkrete vurderinger i forhold til allmenn ferdsel og presedens. Det uttales blant annet at: «...man kan sette vilkår/bestemmelse i vedtaket om at utearealene ikke blir avstengt, for å sikre at allmenheten får tilgang til sjø for de gjenstående ubebygde eiendommene. Disse 3 gjenværende parsellene/eiendommene, hvor presedens faktisk sett kan påberopes, ligger alle innenfor det samme området avsatt til utbyggingsformål som omsøkte tiltak. Det kan derfor ikke argumenteres med at strandsonen blir nedbygd bit for bit. Hensynet bak bestemmelsene i § 1 – 8 er jo å sikre allmennhetens tilgang til sjø, noe som best ivaretas i utformingen av kommuneplanens arealdel, hvor viktige og lett tilgjengelige strandsoner kan bli skjermet mot nedbygging. Det er slike arealer som har store rekreasjon og friluftsverdier - ikke allerede bebygde områder som er avsatt til utbyggingsformål i kommuneplanen. Presedens vil i denne saken uansett kun ha svært begrenset aktualitet/omfang, jfr. over, og bør kunne være akseptabelt, gitt at områdets stedlige*

karakter videreføres og at utførelsen er skånsom. Dette er tross alt forhold det går an å sette vilkår for, og som også vil måtte gjelde i presedenssaker. Men å kalle dette for uheldig presedens er vi sterkt uenig i. Dette er for oss et spørsmål om å unngå en kostbar prosess med detaljregulering, og et antatt høyt konfliktnivå internt blant berørte parter.»

- «Det at kommunen helst ser at området blir regulert, er en god tanke, og har sikkert mye for seg. Men for de direkte berørte innebærer dette blant annet et krav om byrdefordeling. Dette har vi gjort rede for overfor saksbehandler, at er svært vanskelig å få gjort avtale om. Vi ser det altså som uforholdsmessig å skulle detaljregulere et nesten fullt ut bebyggt areal avsatt til utbyggingsformål helt alene, og i tillegg løse eventuelle rekkefølgekrav og interne uenigheter omkring arealbruk osv.»
- «For at kommunen skal omgjøre tidligere vurderinger, så må vel dette bygge på nye opplysninger som ikke tidligere er blitt innsendt? Kommunen viser nå plutselig til at tiltaket krever større inngrep, sikring av allmenne interesser, sikre utnyttelse av arealet, helheten mm. Hva bygger kommunen disse opplysningene på? De har mottatt både situasjonskart og tegninger som bør være tilstrekkelige til å vurdere tiltaket svært godt. Særlig fordi en også har vært på en befaring og kan vurdere opplysningene direkte i felt. Kommunen skriver nå i ettertid, at eiendommen ikke er tilrettelagt for tiltaket som omsøkes, og at det er uklart hvordan ledningene vil plasseres (?) Dette er jo direkte feil, og kommunen har ved flere anledninger blitt invitert til befaring sammen med tiltakshaver for helt konkret å vise tiltakets fysiske plassering, uten at dette er blitt imøtekommet. Vi kan derfor ikke se at kommunen har gjort nye konkrete og saklige vurderinger som understøtter sin omgjøring av tidligere innstilling, og påklager derfor vedtaket.»
- «Det er fortsatt vårt klare inntrykk, at vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt, gjennom at den påståtte presedensvirkningen ikke vil ha betydning for andre enn 3 stk. tilliggende parseller, og dermed meget begrenset omfang. Dermed at allmennheten allerede er sikret tilgang til sjø i umiddelbar nærhet hvor rekreasjonsverdiene er langt større og viktigere enn i dette utbyggingsområdet. Vi registrerer dessuten at kommunen er enig med ansvarlig søker i mange av vurderingene i søknaden vår. Også i avslaget, gir kommunen uttrykk for at det ubebygde området kan tilslutte seg det bebygde arealet og danne en helhet. Det angis også som fordel at områder vist som byggeområder i plan bebygges for å dempe presset på arealer avsatt til annen bruk. Fordelene ved å gi dispensasjon må dermed anses å være klart større enn ulempene. En er kjent med at ingen har krav på dispensasjon, men i dette tilfellet kan en med tydelighet vise at vilkårene for å kunne gi dispensasjon er oppfylt.»

Det vises for øvrig til klagen i sin helhet.

Uttale Statsforvalteren i Rogaland

«Omsøkt fritidsbolig ligger øst for en etablert rekke med naust, med fire ubebygde eiendommer mellom naustrekken og omsøkt tiltak. Eiendommen grenser til friområde og ligger helt i sjøkanten. Området hvor fritidsboligen ønskes har store rekreasjon og friluftsverdier for allmenheten. Ved å plassere en

fritidsbolig her vil dette gi en vesentlig økt privatisering av strandsonen og friområdet, og svekke disse verdiene for allmenheten. En dispensasjon kan også gi en uheldig presedens for lignende saker i

kommunen som på sikt gir en uheldig bit-for-bit nedbygging av strandsonen som svekker allmenn ferdsel i strandsonen. Da det er fire ubebygde eiendommer ved siden av omsøkte fritidsbolig, må presedensvirkningen tillegges stor vekt i saken. En tillatelse i denne saken kan skape forventninger om bygging også på disse tomtene, noe som det av hensyn til likebehandling i så fall kan være krevende å avslå. En dispensasjon i denne saken kan slik sett legge betydelig press på strandsonen utover denne

enkeltsaken, noe som vil svekke allmenhetens interesser i området i vesentlig grad.

Konklusjon

Fylkesmannen kan ikke se at vilkårene for å gi dispensasjon, jf. pbl. § 19-2 er oppfylt. Tiltaket vil vesentlig tilsidesette hensynet bak plan og bygningsloven § 1-8. Fylkesmannen fraråder at det gis dispensasjon.»

Vurdering

Oppføring av fritidsbolig, fylling i sjø, kai, bølgebryter og legging av ledninger i sjø er søknadspliktig i medhold av plan- og bygningsloven (pbl.) § 20-2, jf. 20-1 første ledd bokstav a).

Eiendommen er plassert i et område som er avsatt til blandet formål i kommuneplanen. Da det ikke er vist byggegrense mot sjø for dette området i kommuneplanen, er tiltaket avhengig av dispensasjon fra pbl. § 1-8, vedrørende forbud mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen. Tiltaket er delvis plassert i et område som er avsatt til småbåthavn i kommuneplanen, og er avhengig av dispensasjon for dette forholdet også.

I klagen vises til at kommunen i sin høringsutsendelse var positiv, og at klager ikke kan se at kommunen har gjort nye og saklige vurderinger som understøtter sin tidligere innstilling.

På bakgrunn av en foreløpig vurdering av søknaden valgte kommunen å sende saken over til berørte uttaleinstanser. En slik oversendelse binder ikke kommunens videre saksbehandling. Målet med slike oversendelser er å få overordnede myndigheters vurdering innenfor deres interesseområder, noe det også er krav til i pbl. § 19-1. Ofte fører negative uttaler til at kommunen endrer sin foreløpige vurdering, slik som i denne saken. Kommunen viser til pbl. § 19-2 fjerde ledd der det heter følgende:

«Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.»

I denne saken er statsforvalteren negativ, i tillegg er fiskeridirektoratet negativ til utfylling i sjø, som søknaden er avhengig av for å få gjennomført tiltaket. På bakgrunn av de negative uttalene ble saken grundig vurdert på nytt i kommunen. Det ble blant annet foretatt ny befaring, der kommunen konkluderte med at tiltaket ville medføre større inngrep enn først antatt. Dette gjelder i hovedsak at tiltaket medfører sprengning av deler av nærliggende knaus. Dette fremkommer ikke klart av innsendte tegninger, da tegningene kun viser nytt terreng, og ikke eksisterende.

Klager viser til at det kun er dispensasjonssøknaden som skal vurderes, og at hvis dispensasjon blir innvilget så kan ikke rammesøknaden avslås av andre grunner, jf. pbl. § 21-4.

Kommunen har i avslaget vist til en del punkter som ikke er avklart, og som det ikke er bedt om dokumentasjon på, da det ble ansett som unødvendig for søker å bruke ressurser på dette, da kommunen gav avslag på dispensasjonene i saken. Det er korrekt slik klager skriver at det er dispensasjonssøknaden som skal vurderes. Det stemmer imidlertid ikke at rammesøknaden ikke kan avslås av andre grunner, jf. pbl. § 21-4. Bestemmelsen det er vist til medfører en plikt til å gi tillatelse *«dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.»* I denne saken er imidlertid tiltaket i strid med bestemmelser i loven, både på bakgrunn av det er to dispensasjoner i saken, men også at tiltaket er omsøkt nærmere nabogrense enn 4 m, noe som medfører et avvik fra hovedregelen i pbl. § 29-4.

Klager viser videre til at vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

Det følger av pbl. § 19-2 at «kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov.» Det følger videre av pbl. §19-2 at dispensasjon ikke kan gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensyn i lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Det må først vurderes om hensyn bak kommuneplanens formål småbåthavn blir vesentlig tilsidesatt.

Hovedhensynet bak at et arealformål settes til småbåthavn er at området skal brukes til fortøyning, mindre brygger og kaier.

Omsøkt fritidsbolig får en plassering delvis i areal avsatt til småbåthavn, og er dermed avhengig av dispensasjon fra formål småbåthavn for både utfylling og oppføring av fritidsbolig. Legging av vann- og avløpsledning er også avhengig av dispensasjonen. Eiendom 41/2 er avhengig av terrenginngrep både på land og i sjø for å kunne bebygges. Fritidsboligens plassering krever sprenging og utfylling, og eiendommen er ikke naturlig tilrettelagt for tiltaket som omsøkes. For vann og avløpsledninger vil disse bli synlige før de eventuelt skjules under kaien. Det er uklart hvordan ledningene vil plasseres, og om de kan komme i konflikt med ferdsel i havnen, bading mm. Kommunen stiller seg noe uforstående til klagers anførsel om at det er direkte feil at det er uklart hvordan ledningene vil plasseres. Kommunen viser her til innsendt rørleggermelding der det fremkommer følgende vedrørende trasé:

«Planlagt trasé for vann og pumpeledning for spillvann tenkes i utgangspunktet lagt delvis i sjø med påmonterte lodd, resten blir liggende på land. Det skal bli etablert nye brygger på deler av traseen, mulig at rørene vil bli plassert bak front av brygger, det er uvisst pr dd hvordan bryggene blir laget.» På bakgrunn av denne teksten i rørleggermeldingen fremstår det som noe uklart hvordan ledningene skal plasseres.

Tiltak i sjø er også avhengig av tillatelse etter havne- og farvannsloven og forurensingsloven.

Som følge av at søknaden omfatter tiltak i sjø er saken sendt til Fiskeridirektoratet for uttale. Fiskeridirektoratet ønsker i størst mulig grad å unngå utfylling, utslipp o.l. i gruntvannsområdet, dette for å sikre at marine ressurser og marint miljø generelt ikke berøres negativt. Kommunens naturforvalter har også uttalt at selve byggearealet vil bli sterkt forringet/ødelagt, og at områdene rundt vil bli forringet med tanke på naturmangfoldet. Det er uvisst i hvilken grad det forekommer ålegress i området. I gjeldende kommuneplan går formålsgrensen mellom sjøareal og landareal i kystkonturen. Arealet avsatt til småbåthavn er dermed tydelig definert, og viser at det ikke er lagt til rette for eller vurdert utfylling av arealet i arbeidene med kommuneplanen.

Hensynet bak bestemmelsen anses vesentlig tilsidesatt, og dispensasjon kan ikke gis.

Det må videre vurderes om hensyn bak pbl. § 1-8 blir 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.

Eiendom 41/2 er ubebygd og ligger lengst mot øst i et område avsatt til blandet formål i kommuneplanen. Blandet formål åpner for naust, fritidsbolig og bolig. Omsøk tiltak er avhengig av dispensasjon fra pbl. § 1-8 da det ikke foreligger byggegrense mot sjø. Omsøkt tiltak er delvis i samsvar med kommuneplanens formål.

Området avsatt til blandet formål er til en viss grad privatisert fra før med en etablert rekke bestående av naust, fritidsbolig og bolig. Bebyggelsen ligger stort sett vegg i vegg, og oppleves sammenhengende. Omsøkt eiendom 41/2 er imidlertid uberørt, og består av gamle båtstøer og vikar. Eiendommen er en av fire ubebygde eiendommer øst for den eksisterende bebygde rekken, og tiltak her vil gi presedens for videre utbygging.



Arealet avsatt til blandet formål sett fra sjøsiden.

Klager har vist til at presedens vil ha svært begrenset omfang. Kommunen er ikke enig i denne anførselen. Som det viser på bildet ovenfor er det et ubebyggt areal mellom eksisterende bebyggelse og knausen øst for omsøkte eiendom. Ved dispensasjon i denne saken, vil de tre øvrige eiendommene kunne vise til omsøkte, og dersom det blir bygget fire fritidsboliger her, vil det ubebygde arealet bli nedbygd og utilgjengelig for allmennheten. Kommunen mener derfor at området bør inngå i en reguleringsplan, slik at forhold som blant annet allmenn ferdsel/tilgjengelighet i strandsonen kan vurderes.

Landskapet, naturmiljøet og allmennhetens tilgang til strandsonen vil endres som følge av omsøkt tiltak. Etter befaring ser kommunen at eiendommen krever mer klargjøring før prosjektet kan realiseres enn først antatt. Utfylling i sjø, sprenging og oppføring av tiltak vil endre området og påvirke naturmangfoldet. Det vises til uttale fra naturforvalter og andre myndigheter. Videre vil tiltaket privatisere og begrense allmennhetens tilgang til og ferdsel i strandsonen. Det vises til at strandlinjen allerede er privatisert, men dette er ikke ensbetydende med at resterende del av strandlinjen skal privatiseres gjennom enkeltsaker. Kommunen har vært på flere befaringer, og ser at de ubebygde eiendommene kan tilslutte seg det bebygde arealet og danne en helhet. Kommunen ser også at det er en fordel at områder vist som byggeområder i plan bebygges for å unngå press på arealer avsatt til annen bruk. På samme tid må dette veies opp mot ulempene et tiltak har på området, bygging i strandsonen, tilgjengelighet, naturmangfold, rekreasjon mm, da det ikke foreligger en detaljplan for området. En planprosess vil sikre at alle hensyn blir ivaretatt, og vil bidra til en forutsigbar prosess og utbygging. Tiltakshaver ble på et tidlig tidspunkt anbefalt å regulere området da dette er en vanskelig sak med flere dispensasjoner og uklarheter.

Kommunen ser at de tungtveiende argumentene for å gi dispensasjon ikke er tilstede. Det vises til uttaler fra Fylkesmannen (Statsforvalteren f.o.m. 01.01.21) og Fiskeridirektoratet hvor tiltak frarådes. Jf. pbl. § 19-2 (4) skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt, og kommunen bør ikke dispensere fra strandsonevernet når en direkte berørt regional myndighet har uttalt seg negativt.

Hensyn bak pbl. § 1-8 anses vesentlig tilsidesatt, og vilkår for dispensasjon er ikke oppfylt.

Kommunalsjef teknisk sin konklusjon

Kommunalsjef teknisk kan ikke se at det i klagen er fremlagt nye momenter som skulle tilsi at

vedtak i delegert sak nr. 538/20 skal endres. Det anbefales dermed at vedtaket opprettholdes.

Vedlegg:

Gnr. 41 bnr. 2 - Klage på avslag

1 Høringsutsendelse

2 Uttalelse fra f-dir

3 Uttalelse fra RFK

4 Uttalelse fra FiR

5 epost FMR plankoordinator

E-post

Avslag på rammesøknad - Nybygg fritidsbolig, fylling i sjø, kai, bølgebryter samt legging av ledninger - gnr. 41 bnr. 2 - Risdalvegen 12

Gnr. 41 bnr. 2 - Tilbakemelding på kommentar til tidligere uttalelser - Nybygg fritidsbolig, fylling i sjø, kai og ledninger i sjø og på land

Gnr. 41 bnr. 2 - Svar på anmodning om å kommentere søkers kommentar til Fylkesmannens uttale

Gnr. 41 bnr. 2 - Tilsvar til fylkesmannens uttale

Gnr 41 bnr 2 - Uttale vedrørende kulturminne

Gnr. 41 bnr. 2 - Uttale til dispensasjon fra fylkesmannen i Rogaland

Gnr. 41 bnr. 2 - Uttalelse til søknad om dispensasjon fra fiskeridirektoratet

41-2 Situasjonsskart

Søknadsskjema 41.2

41.2 fasadetegning

41.2 snittegning