



Saksbehandler: Åsne Klokkestuen Odéen

Kommunedirektør/rådmann: Øystein Hagerup

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
064/23	Hovedutvalg teknisk og miljø	13.06.2023

Gnr. 3, bnr. 2 - vedtak i klagesak - bruksendring, ombygging av naust - Fiskebergvegen

Kommunalsjef teknisk sitt forslag til vedtak:

Hovedutvalg teknisk og miljø 13.06.2023:

Behandling:

Forslag til vedtak i sak HTM 64/23. bruksendring, ombygging av naust. 3/2 Fiskebergveien., foreslått av Trygve Hagland, Karmøylista

Saken utsettes for befarung.

Haglands utsettelsesforslag vedtatt med 5 stemmer mot 4 (Ap, Sp 2, MDG).

HTM- 064/23 Vedtak:

Saken utsettes for befarung.

Saksutredning

Bakgrunn for saken

Saken gjelder klage på avslag på bruksendring og ombygging av fire sjøhus/naust i rekke på gnr. 3, bnr. 2. Sjøhusene ble omsøkt og bygget i to omganger der de tre første ble bygget i perioden 2003-2004 og det fjerde ble bygget i 2010. I forbindelse med begge søknadsprosessene ble det innsendt tegninger som viser rom til oppbevaring av båt/bod i underetasjen og bøterom på loft. Det framgikk ikke av tegningene at sjøhusene skulle innredes med kjøkken, toalett eller andre funksjoner som innebar at de kunne benyttes til varig opphold. I vedtak er det gitt tillatelse til sjøhus i 1. etasje og bøløft i 2. etasje.

I forbindelse med en søknad om seksjonering ble det oppdaget at flere av sjøhusene var innredet med kjøkken og stue på bøløft, det var bygget toalettrom, dusjrom og innlagt vann og avløp. Det var også bygget hems på to av sjøhusene som kunne benyttes til overnatting og trappen ned til 1. etasje var bygd inn slik at en fikk en gang før en kom inn i sjøhuset. På ett sjøhus var det bygget et rom med forbrenningstoalett på bøløft. På utsiden var det bygget terrasser med rekkverk på baksiden av tre av sjøhusene og det var bygget en trapp fra parkering og ned til kai. Det ble opprettet tilsynssak og informert om at en vurderte at sjøhusene ble brukt i strid med gitt tillatelse og at det var gjort endringer som var søknadspliktige.

Bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav d jf SAK10 § 2-1. Ettersom bygningene befinner seg i regulert naustområde uten byggegrense mot sjø er både tiltak og bruksendring avhengig av dispensasjon fra plan- og bygningsloven (pbl) §§ 1-8 og 11-6 samt kommuneplan pkt. 8.4.

Etter tilsynet valgte eierne av gnr. 3 bnr. 2 å sende inn en felles søknad om å få de utførte tiltakene godkjent. Søknaden omfattet trapp fra parkering ned til kai, hems, vegger rundt trapp inne i huset, tekniske anlegg (VA ledninger), toalettrom, dusjrom, kjøkkeninnredning, terrasser og rekkverk. Det ble også søkt om bruksendring. I vedtaket datert 24.03.2023 ble søknaden avslått i sin helhet.

Klagen

Eiernes representant sendte den 05.04.2022 inn klage på avslaget. Klagen ble returnert grunnet manglende signatur, men vurderes som fristavbrytende. Signert klage ble mottatt den 27.04.2023.

Klagen er vedlagt i sin helhet, men gjengis her i korte trekk:

Det er feil av kommunen å kalle sjøhuset for naust. Bygningene er omsøkt som sjøhus

Området var benevnt som båthavn da sjøhusene ble bygget i 2003-2004. Det blir da feil å vise til at området er regulert til naustområde

Klagerne er uenige i at tiltakene vil føre til økt privatisering av strandsonen da området allerede er totalt nedbygget.

Karmøy kommune har godkjent tilkopling til offentlig VA ledning i 2016. I rørleggermeldingen står det at «det tillates innlagt vann og kloakk i sjøhuset». Klagerne har forstått dette slik at kommunen har godkjent etablering av toalett i sjøhusene. De har også betalt avgifter for vann og avløp.

Klagerne mener videre at bøløft er rom for varig opphold ettersom dette må regnes som et arbeidsrom.

Klagerne reagerer på at kommunen i vedtaket skriver at naustene er godkjent som

«tørt bygg» og viser til at dette var årsaken til at en søkte om tillatelse til å legge inn vann og avløp. Videre mener klagerne at dette uansett ikke har betydning for om sjøhusene var bygget for varig opphold.

Uttalelse fra Statsforvalteren i Rogaland

«Byggeforbudet i pbl. § 1-8 gjelder de tiltak som fremgår av pbl. § 1-6, med unntak av fasadeendringer. Dette innebærer at det i 100-metersbeltet langs sjøen ikke er tillatt å iverksette oppføring, riving, endring, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, terrenginngrep eller opprettelse og endring av eiendom. Avklaring av arealbruk i strandsonen skal skje gjennom planlegging, og ikke gjennom enkeltvise dispensasjoner. Dette gjøres først og fremst i kommuneplanens samfunns- og arealdel. Kommunene skal legge retningslinjene til grunn i planarbeidet og vurdere strandsonen i et helhetlig og langsiktig perspektiv. I dette tilfelle har kommunen avsatt området til naustformål i kommuneplanens arealdel, og ilagt området retningslinjer gjennom bestemmelse § 8.4. Det levnes lite rom til tolkning i disse bestemmelsene, naust i områder med formål naust skal være en bygning for oppbevaring av mindre båt, uten rom for overnatting eller varig opphold.

*De omsøkte tiltakene gir et tydelig bilde på at naustene det søkes om skal benyttes til varig opphold, og gir med det området en helt annen bruk enn de kommunen selv har lagt føringer for. Bruken det her legges opp til er også klart privatiserende, noe som i strid med pbl § 1-8. Vi er enig i kommunen sin vurdering av tiltaket, og **fraråder** at det gis dispensasjon til tiltaket.»*

Vurdering av klagen

Etter plan- og bygningsloven § 19-2, andre ledd kan det ikke gis dispensasjon « Dersom hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt.» I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være vesentlig større enn ulempene etter en samlet vurdering. For at kommunen skal kunne gi dispensasjon må begge disse vilkårene være oppfylt.

Den klare hovedregelen er at arealstyring i kommunen skal skje gjennom arealplanlegging. Dispensasjonsbestemmelsen i pbl § 19-2 er et unntak fra denne hovedregelen og bestemmelsen skal fungere som en sikkerhetsventil dersom bestemmelser i lov eller plan fører til urimelige utfall i enkeltsaker. Etter § 19-2, første ledd følger det at kommunen «kan» gi dispensasjon dersom de øvrige vilkårene er oppfylt. En dispensasjon er dermed ikke noe en har krav på selv om de øvrige vilkårene for på kunne gi en dispensasjon er oppfylt.

Vurderingen etter første punkt deles i to ettersom tiltakene som er utført krever dispensasjon både fra pbl § 1-8 og kommuneplanens § 8.4.

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»

Statsforvalteren i Rogaland har i sin uttale stilt seg negativ til å gi dispensasjon til bruksendring og viser til at avklaring av arealbruk i strandsonen skal skje gjennom planlegging og ikke enkeltvis dispensasjoner. Området er i kommuneplan avsatt til naustformål og bygningene er godkjent som naust. Innredningen av naustene med toalett, dusj, kjøkken med videre åpner for en annen bruk av bygningene enn det som fremgår av gitt tillatelse. En utvidet bruk kan føre til økt privatisering i strandsonen.

Klagerne er uenige i at tiltakene vil føre til økt privatisering av strandsonen da området allerede er totalt nedbygget. Selv om havneområdet allerede er utbygget vil den omsøkte endringen føre til en annen bruk av eiendommen som innebærer økt privatisering. Også terrassene på utsiden av naustene bidrar til at området fremstår som mer privatisert.

Kommunalsjef teknisk mener derfor at hensynet bak byggeforbudet i strandsonen vesentlig tilsidesettes dersom det gis dispensasjon til innredning og bruksendring av naustene på gnr. 3, bnr. 2.

Vurdering om hensynet bak Kommuneplanbestemmelse 8.4 a er vesentlig tilsidesatt

I kommuneplanbestemmelse 8.4 bokstav a er naust i naustformål definert på følgende måte:

«Med naust forstås en bygning, uten rom for overnatting eller varig opphold, for oppbevaring av mindre båt med tilhørende utstyr».

Hensynet som ligger bak bestemmelsen er å sikre nøkterne naust som skal brukes til lagring av mindre båt og utstyr. Det står presisert i bestemmelsen at bygningen ikke skal ha rom for overnatting eller varig opphold.

Klagerne søker om å få godkjent en allerede utført oppgradering av sine naust som innebærer installering av vann- og avløpsledninger, toalettrom, dusjrom og kjøkkeninnredning.

I en uttale fra kommunaldepartementet den 7. februar 2023 er det uttalt at installering av toalett, dusj m.v. i naust innebærer en søknadspliktig bruksendring. Uttalelsen viser til at et naust vil være en form for bod eller oppbevaringsrom og dermed definert som en tilleggsdel, mens et toalett/bad vil være en hoveddel.

En kommuneplan 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.»

Klagerne viser til at bygningene er godkjent som sjøhus, ikke naust og mener at naustbestemmelsen derfor ikke gjør seg gjeldende. Klagerne viser også til at bøteloft er rom for varig opphold ettersom dette må regnes som et arbeidsrom. Kommunen har ikke noen juridisk definisjon på sjøhus og i plan skiller en mellom naust eller fritidsbolig, der det kun i sistnevnte er

tillatt med overnatting og rom for varig opphold.

For å vurdere hvilken bruk og innredning som er tillatt i bygningene er det naturlig å se på gitt tillatelse og søknad som er innsendt i forbindelse med oppføringen av naustene. Tre av bygningene er bygget etter at det ble gitt tillatelse om til å bygge fire sjøhus i 2003. I tillatelsen godkjennes sjøhus/naust i henhold til innsendte tegninger. Tegningene som ble innsendt viser sjøhus/garasje nede og bøteloft oppe. Det er ikke vist kjøkken, toalett eller andre fasiliteter som tyder på at sjøhusene skal benyttes til varig opphold. Det fjerde naustet ble bygget i 2010 og i byggetillatelsen er det presisert at naustet skal benyttes til oppbevaring og at det ikke tillates overnatting eller varig opphold. En kan ikke forstå byggetillatelsene fra 2003 og 2010 sett i sammenheng med søknaden med tilhørende tegninger slik at det er gitt tillatelse til rom for varig opphold.

Klagerne viser til at Karmøy kommune har godkjent tilkopling til offentlig VA ledning i 2016. I rørleggermeldingen står det at «det tillates innlagt vann og kloakk i sjøhuset». Klagerne har forstått dette slik at kommunen har godkjent etablering av toalett i sjøhusene. De har også betalt avgifter for vann og avløp.

Sjøhusene er prosjektert, omsøkt og godkjent som uisolert og med fritak for tekniske krav ettersom de ikke skulle benyttes til varig opphold. De er heller ikke omsøkt med innlagt vann eller avløp. Endringene som er gjort muliggjør en helt annen bruk av bygningene enn det som framgår av byggetillatelsene av 2003 og 2010. Bygningene har godkjent rørleggermelding, men dette er ikke en tillatelse til bruksendring etter plan- og bygningsloven. En godkjent rørleggermelding er bare en godkjenning fra kommunen til abonnenten om å få koble seg på kommunalt anlegg. Altså er det ingen godkjenning til å etablere bad. Etter kommunens syn er innredningen av naustene som er gjort i etterkant i strid med gitt tillatelse uavhengig av om det i tillatelsen står sjøhus eller naust.

Klagerne viser til at området var benevnt som båthavn da sjøhusene ble bygget i 2003-2004. Det er imidlertid regelverket på søknadstidspunktet som er avgjørende for behandlingen av søknaden. Ettersom sjøhusene er innredet og brukes i strid med byggetillatelsene fra 2003 og 2010, er det planen som er gjeldende på tidspunktet for søknad om bruksendring som er gjeldende. I gjeldende kommuneplan er området regulert til naustområde.

Kommunen vurderer at installering av toalett, dusj, kjøkken med videre vesentlig tilsidesetter formål naust i kommuneplanbestemmelsens punkt 8.4 a ved å muliggjøre en helt annen bruk enn det som er tiltenkt naust i områder med naustformål.

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

Kommunen vurderer at tiltakene som er utført på eiendommen og den endrede bruken tiltakene medfører vesentlig tilsidesetter hensynet bak bestemmelsene om byggeforbud i strandsonen etter pbl § 1-8 og kommuneplan pkt 8.4 a.

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 tilsidesette hensynene bak bestemmelsene om byggeforbud i strandsonen og naustformål i kommuneplanens pkt 8.4 a. En dispensasjon som svekker plangrunnlaget vil utgjøre en betydelig ulempe for kommunen. Dersom en ønsker endret bruk av denne typen bygninger i kommunen bør dette gjennomføres gjennom en planendring og ikke enkeltvis dispensasjoner. Videre er det av nasjonal interesse å unngå en bit for bit nedbygging av strandsonen.

Fordelen ved å gi en dispensasjon er klagernes alene som vil kunne få godkjent en annen bruk av sine naust enn det som er godkjent i byggetillatelsene fra 2003 og 2010.

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.

Kommunalsjef teknisk sin konklusjon

Kommunen vurderer primært at tiltaket vesentlig tilsidesetter hensynet bak bestemmelsene om byggeforbud i strandsonen jf. pbl § 1-8 og Kommuneplanen pkt 8.4 a. Kommunens subsidiære vurdering, forutsatt at tiltaket ikke vesentlig tilsidesetter hensynet bak pbl § 1-8 og planbestemmelsen, er at fordelene ved å gi dispensasjon ikke er klart større enn ulempene i denne konkrete saken. Vilårene 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 vilårene for å innvilge dispensasjon fra pbl § 1-8 og Kommuneplanen pkt 8.4 a. På bakgrunn av dette opprettholdes vedtak om avslag på dispensasjon jf. pbl § 19-2.

Vedlegg:

Gnr. 3, bnr. 2 - Signert klage på avslag

Gnr. 3, bnr. 2 - Klage på vedtak

Avslag - Naust - gnr. 3 bnr. 2 - Fiskebergvegen

Situasjonsplan

Søknad om dispensasjon

Søknad om dispensasjon

gnr. 3, bnr. 2 - Uttalelse fra Statsforvalterne i Rogaland - dispensasjon -

fasadeendring/bruksendring naust

Ferdigattest for 3 av nausta 2004

Godkjent endringsteikning 2003

Løyve 2003

Godkjent teikning 2010

Løyve 2010

Gnr. 3, bnr. 2 - Søknad om rammetillatelse - Fasadeendring/bruksendring naust

Gjenpart nabovarsel

Kvittering for nabovarsel

Eksisterende tegninger

Tegning - Fasader nord og sør

Tegning - Fasader vest og øst

Foto - Fasade vest

Foto - Trapp i sør

Foto - Fasade øst

Tegning - Planer

Tegning - Snitt

BRUKSENDRING FRA NAUST TIL FRITIDSBOLIG - POLITISK ARBEIDSDOKUMENT VERSJON 200418

Gjennomføringsplan

Tilsynsrapport - gnr. 3, bnr. 2 - Fiskebergvegen