



KARMØY KOMMUNE
Postboks 167
4291 KOPERVIK

Kontakt saksbehandler

Iselin Adriana Stabel, 51568701
isast@statsforvalteren.no

Klageavgjørelse i byggesak - gnr. 53 bnr. 74, Austre karmøyveg 660, Karmøy kommune - tiltakshaver: Gro Hjertaas

Tiltakshaver har påklaget kommunens vedtak om å avslå søknad om tillatelse til oppføring av tilbygg, boder og vedskjul på fritidseiendom. Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak.

Vi viser til kommunens oversendelse av 02.03.2023.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder søknad om tillatelse og dispensasjon fra regulert maksimal utnyttelsesgrad, antall bygg og byggegrense langs vei til oppføring av tilbygg, boder og vedskjul.

Det har ikke kommet inn nabomerknader mot søknaden.

Karmøy kommune ba tiltakshaver om en redegjørelse for allerede oppførte tiltak i mai 2021. Det ble deretter startet ulovlighetsoppfølging av de over nevnte tiltak, som ble søkt om i desember 2021.

Rogaland fylkeskommune har i brev av 20.04.2022 akseptert at kommunen gir dispensasjon fra byggegrense langs fylkesvei på visse vilkår.

Karmøy kommune fattet 27.04.2022 følgende vedtak administrativt:

«Søknaden avslås i medhold av plan- og bygningsloven (pbl.) § 19-2, jf. pbl. § 12-4, Rettsvirkning av reguleringsplan.

Søknaden gjelder oppføring av tilbygg, boder og vedskjul. Tiltaket er allerede oppført.

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

Det gis dispensasjon fra byggegrense langs fylkesvei.



Kommunen har konkludert med at vilkårene for å gi dispensasjon fra tillatt BYA og antall bygg ikke er til stede, jf. pbl. § 19-2. Vedtak om avslag er fattet på denne bakgrunn»

Vedtaket ble påklaget av ansvarlig søker ved Kvala arkitekter i brev mottatt av kommunen 08.06.2022. Klager anfører i det vesentlige at vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt, og at kommunens begrunnelse for å avslå søknaden ikke er tilstrekkelig med disse argumentene:

- Det anføres at det er uheldig at kommunen vektlegger informasjon om hensyn bak utnyttelsesgrad som ikke tidligere er gitt.
- Det anføres at det foreligger spesielle terrengforhold på eiendommen, i det eiendommen har en høy vegfylling inn mot gårdsplassen, som gjør at det bør gjøres unntak i denne konkrete saken og som gjør at hensyn bak bestemmelsen om utnyttelse ikke blir vesentlig tilsidesatt.
- Det anføres at generell informasjon om en planprosess ikke er en begrunnelse for avslaget.
- Det anføres videre at det er tvetydig av kommunen å vektlegge bodenes kvalitetsheving på eiendommen som positivt i det de innvilger dispensasjon fra byggegrense, men ikke gjøre tilsvarende i vurderingen av utnyttelse.
- Det anføres at det ikke kommer frem konkrete begrunnelser for at tiltakene vesentlig tilsidesetter hensynene bak bestemmelsen om utnyttelsesgrad.
- Det anføres avslutningsvis at planen åpner for flere uthus.

Karmøy kommune behandlet klagen administrativt, opprettholdt kommunens tidligere vedtak og sendte saken over for klagebehandling hos Statsforvalteren første gang den 29.06.2022.

Vi ble bedt om å sette saken på vent da politisk utvalg ønsket å se på saken, og avsluttet til slutt saken ved brev av 15.02.2023 i påvente av ny oversendelse.

Hovedutvalg teknisk og miljø tok deretter saken til behandling i strid med kommunens prinsippprogram, og var på befaring på eiendommen. Politisk utvalg fattet vedtak om å gi dispensasjon for to av bodene samt tilbygg til hytte 22.11.2022. Kommunens administrasjon anket dette vedtaket til formannskapet den 28.11.2022 iht. Karmøy kommune sitt reglement for saksbehandling i folkevalgte organer punkt 7.¹ Formannskapet opprettholdt vedtaket til politisk utvalg av 22.11.2022 i vedtak av 30.01.2023. Tre representanter i kommunestyret leverte deretter 13.02.2023 krav om lovlighetskontroll av vedtak datert 30.01.2023. Formannskapet kom så til at vedtak om å innvilge dispensasjonen måtte anses ugyldig etter en lovlighetskontroll av saken, og opphevet dermed vedtakene som ga dispensasjon i avgjørelse av 20.02.2023.

Klager har i e-post av 09.03.2023 anført at administrasjonens anke til formannskapet 28.11.2022 skulle vært inngitt innen utgangen av møtet.

Statsforvalteren forlenget saksbehandlingsfristen s ved brev av 25.05.2023 som følge av at saken reiste spørsmål også om tolkning av kommunalt regelverk.

Statsforvalteren viser for øvrig til sakens dokumenter i denne og tidligere sak med nummer 2022/7377.

¹ <https://www.karmoy.kommune.no/content/uploads/2021/01/Reglement-for-saksbehandling-i-folkevalgte-organer-kommunestyreperioden-2019-2023.pdf>



Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren legger til grunn at klager 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. fvl § 34 andre ledd. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til kommunen for helt eller delvis ny behandling. Vi vil understreke at vurderingen av vilkårene for å gi dispensasjon er rettsanvendelsesskjønn som kan prøves fullt ut av Statsforvalteren.

Søknadsplikt og planstatus

Oppføring av tilbygg og bod/vedskjul/andre frittliggende bygninger/konstruksjoner krever tillatelse av kommunen etter pbl. § 20-2 jf. 20-1 bokstav a. Kommunen skal gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med plan- og bygningslovgivningen, jf. pbl. § 21-4 første ledd.

Eiendommen ligger innenfor detaljreguleringsplan 187 Dalsneset, Hovdastad, vedtatt 14.06.2012, og er regulert til *fritidsbebyggelse – frittliggende*.

Nødvendige dispensasjoner og dispensasjonsvilkårene

Statsforvalteren vil presisere at søknaden må vurderes som om tiltakene ikke allerede er oppført.

Det følger av reguleringsbestemmelsene i §§ 8 og 9:

«I området skal tillates en frittliggende fritidsbolig pr. tomt, evt. med tilhørende uthus. (...) Når fritidsboligene ligger 100m eller mer fra sjø skal tillatt bebygd areal ikke overstige 100m².»

Kommunen har angitt eksisterende tillatt oppførte fritidsbolig for å ha et areal på 130 m² bebygd areal (BYA), og ligge utenfor 100metersbeltet langs sjø. Omsøkt tiltak er oppgitt til totalt 85,8 m² areal. Statsforvalteren legger disse opplysningene til grunn. De omsøkte tiltak vil da medføre at eiendommen blir bebygd med 215 m². Reell overskridelse av regulert maksimalt bebygd areal blir med dette 115% $((215-100)/100)*100\%$ på denne eiendommen dersom tiltakene tillates.

Ordlyd, formålsbetraktninger og kommunens praksis taler for at tiltakene også krever dispensasjon fra § 8 i reguleringsplanen, som setter en begrensing på maksimalt ett uthus per fritidseiendom.

Tiltakene krever videre dispensasjon fra byggegrense mot vei slik denne fremgår av plankartet.

Etter pbl. § 19-1 kan dispensasjon gis etter grunngitt søknad. Søknaden er blant annet begrunnet med at tiltakene er nødvendige for å skjule skjemmende fyllmasser mot vei. Det anføres at tiltakene ikke er synlige fra veien og at eiendommens uteoppholdasareal på denne del av tomten ikke er anvendelig uten at det skjerms fra trafikkstøy. Bodene anføres å ha en slik funksjon i tillegg til å være estetisk vakre. Tilbygget anføres å tilrettelegge for en skjermet uteplass sørvest, samtidig som kvalitetene utnyttelsesgraden skal ivareta ikke blir reduserte.

Rettslig utgangspunkt for dispensasjonsvurderingen

Vilkårene for å kunne gi dispensasjon fremgår av pbl. § 19-2. Søknaden må vurderes opp mot de offentlige hensyn som skal ivaretas gjennom plan- og bygningsloven og den aktuelle planen, og spesielt hensynet til en forsvarlig og fornuftig areal- og ressursdisponering. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens



formålsbestemmelse eller nasjonale og regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Plan- og bygningsloven forutsetter en snever adgang til å gi dispensasjon fra arealplaner, jf. departementets uttalelse i tilknytning til «kan»-skjønnnet i pbl. § 19-2 første ledd i forarbeidene, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242:

«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 gjeldende 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. Innstrammingen 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.»

Statsforvalteren legger til grunn at departementets uttaler ovenfor innebærer at det generelt skal vises tilbakeholdenhet med å dispensere fra arealplaner, også når de rettslige vilkårene i pbl. § 19-2 er til stede, jf. Sivilombudets uttalelse i SOM-2019-589. Selv om det siterte direkte gjelder kommunens frie skjønn, gir det uttrykk for et generelt standpunkt som tilsier at terskelen for at vilkårene i andre ledd skal være innfridd, også må være høy.

Vurdering av dispensasjon fra regulert maksimal grad av utnyttning

Det første spørsmålet Statsforvalteren må ta stilling til, er om hensynene bak bestemmelsen om maksimal utnyttelsesgrad blir vesentlig tilsidesatt av tiltaket det er søkt om.

Hensikten bak bestemmelser om maksimal grad av utnyttning er blant annet å regulere bygningers volum over terreng og bygningers totale areal sett i forhold til behovet for uteoppholdsareal, belastning på infrastruktur og forholdet til omgivelsene, jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «*Grad av utnyttning*».¹

I forbindelse med vesentlighetsvurderingen uttrykker Sivilombudet i SOM-2011-1167 at arealplanenes utforming reflekterer konkrete vurderinger knyttet til en bred interesseavveining.² Det skal derfor være høy terskel for å gi dispensasjon fra regulert grad av utnyttning. Der reguleringsplanen ikke lenger er i samsvar med kommunens ønsker, vil en planendring være riktig fremgangsmåte.

Statsforvalteren anser det som klart at en utnyttelse som gir en reell overskridelse av planen på 115% i vesentlig grad tilsidesetter hensynene bak planen, slik kommunen også skriver i klageforberedende vedtak av 29.06.2022. Eiendommen vil med de omsøkte tiltak bli bebygd med et areal som er over dobbelt så stort som det planen maksimalt tillater. Dette medfører et vesentlig større volum over terreng, enn hva planen legger opp til.

Eiendommen er fra før mer enn fullt utbygget med 130 m². Utbygging som omsøkt vil gjøre at eiendommen skiller seg betydelig ut fra området den ligger i, og den planen som er godkjent for eiendommen. Videre utbygging på eiendommen vil gjøre at den ikke lenger fremstår som en fritidseiendom.



De omsøkte tiltakene setter med dette hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensert fra vesentlig til side, og et av vilkårene for å kunne gi dispensasjon er ikke oppfylt.

Statsforvalteren vil for øvrig bemerke at kommunen har mulighet/hjemmel til å avslå søknaden direkte etter § 19-2 første ledd med den begrunnelse at de ønsker å følge planen som den er, jf. sivilombudets uttale om dette i SOM-2020-4737. Det er i denne vurderingen forvaltningens frie skjønn er aktuelt.

Statsforvalteren finner ikke grunnlag for å vurdere om hensynene bak lovens formålsbestemmelse eller nasjonale og regionale interesser er vesentlig tilsidesatt så lenge bestemmelsen det søkes dispensert fra blir vesentlig tilsidesatt, og vilkåret for å dispensere uansett ikke er oppfylt.

Begge vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd må videre være oppfylt for at dispensasjon skal kunne bli innvilget. Det er derfor heller ikke nødvendig å ta stilling til om fordelene ved dispensasjon er klart større enn ulempene. Vi ønsker likevel å knytte noen bemerkninger til dette.

Det er først og fremst fordeler som har sammenheng med de hensyn som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta, som kan vektlegges. Relevante fordeler etter loven skal i hovedsak begrenses til generelle areal- og ressursdisponeringshensyn, jf. Ot. prp. 169 L (2020-2021). Ansvarlig søker har grunnlagt søknaden med fordeler som isolert sett kan fremstå som objektive fordeler for eiendommen. Vi påpeker imidlertid at fritidsboligen ble oppført etter at veien ble anlagt slik at dette i så fall burde blitt hensyntatt i tiltakshavers utforming av fritidsboligen da denne ble oppført. Skjerming kan også oppnås uten å øke eiendommens utnytting, og fritidsboligen har flere alternative uteoppholdsarealer. Følgelig har ikke de påpekte fordeler tilstrekkelig vekt til at vilkåret om at fordelene må være klart større enn ulempene er oppfylt. Vi vil presisere at eventuelle fravær av ulemper ikke er en fordel i denne vurderingen.

Statsforvalteren foretar ikke en vurdering av om vilkårene for å gi dispensasjon fra byggegrense mot vei og begrensnings i antall uthus er oppfylt, da tiltakene uansett ikke kan tillates når det ikke foreligger dispensasjon fra regulert utnyttelsesgrad.

Avsluttende merknader

Vi har i saken merket oss at tiltakshaver opplever kommunen sin ulovlighetsoppfølging som «straff», jf. eksempelvis e-post av 04.07.2022. Vi har stor forståelse for at tiltakshaver opplever avgjørelsen som tung. Kommunen har imidlertid en plikt til å følge opp ulovlig oppførte tiltak etter plan- og bygningsloven kapittel 32. I denne saken har kommunen gitt beskjed om at tiltakene var søknadspliktige før de ble oppført og at det ikke kunne påregnes at dispensasjon ble gitt, jf. kommunens brev til tiltakshaver av 15.06.2012.

Tiltakshaver har begrunnet søknaden med at eiendommen har behov for skjerming mot en fylling mot vei, vi anbefaler at kommunen undersøker om disse terrengarbeidene er omsøkt og godkjent av kommunen.

Vi har også merket oss at tiltakshaver har spurt kommunen om hvor ofte en fritidsbolig kan brukes, der de fikk til svar at lovverket ikke sier noe om det. En fritidsbolig kan ikke brukes slik at personene



som bruker den overnatter der mer enn halvparten av nettene i løpet av et år, jf. folkeregisterloven § 5-1 annet ledd.²

Klager har videre anført at administrasjonens anke til formannskapet 28.11.2022 skulle vært inngitt innen utgangen av møtet. Statsforvalteren i Rogaland viser til at reglementet kun krever at anken er fremsatt innen møtets slutt når det er en mindretallsanke, jf. Karmøy kommune sitt reglement for saksbehandling i folkevalgte organer punkt 7.1. For en mindretallsanke er vilkåret at «*det stemmes over forslag til anke innen møtets slutt*». Anken i denne saken ble fremsatt av administrasjonen ved Rådmannen etter reglementets punkt 7.1 hvor vilkåret er at det fremmes «*påstand om at vedtaket er lovstridig*.» Dette vilkåret gjelder ikke for en mindretallsanke. Vi anbefaler kommunen å gjøre dette tydeligere ved en eventuell revidering av reglene.

Statsforvalteren har merket seg at tiltakshaver har bedt oss om å foreta en befaring av eiendommen før vi treffer vedtaket. Statsforvalteren har ikke sett behov for befaring av eiendommen i denne saken.

Tiltakene er med dette endelig avslått av forvaltningen. Kommunen har plikt til å følge opp de eksisterende tiltakene etter plan- og bygningsloven kapittel 32, så langt det måtte være grunnlag for det. Partene har i så fall rett på forhåndsvarsel før kommunen gir pålegg, vedtar tvangsmulkt eller skriver ut forelegg, jf. pbl. § 32-2.

Vedtak:

Statsforvalteren stadfester kommunens vedtak av 27.04.2022.

Klagen tas ikke til følge.

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

Odd Arild Holen (e.f.)
seniorrådgiver

Benedikte Dalland Hansen
fagleder/seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

KVALA ARKITEKTER AS
Gro Hjertaas
Harald Olsen

Vestheimvegen 49
Sundvegen 388

4250 KOPERVIK
4250 KOPERVIK

² Mer om dette her: <https://www.statsforvalteren.no/nn/Rogaland/Plan-og-bygg/Plan--og-bygningsrett/statsforvalterens-tolkningsuttalelse-om-tolkningsuttalelse-hvilken-bruk-av-fritidsbolig-utloser-krav-om-bruksendring-til-helarsbolig/>