



Saksbehandler: Bergitte Hatteland Flatebø

Kommunedirektør/rådmann: Øystein Hagerup

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
111/23	Hovedutvalg teknisk og miljø	14.11.2023

Avslag - Plan 193-1 - Auste - Falnes - endring av tillatt BYA og justering av byggegrense - gnr. 50, bnr. 45

Kommunalsjef teknisk sitt forslag til vedtak:

1. I tråd med plan- og bygningsloven § 12-11 tredje setning avvises forslag til reguleringsplan for 193-1 Auste – Falnes – endring av tillatt BYA og justering av byggegrense – gnr. 50, bnr. 45, vist på kart datert 14.11.23.
2. Avvisning av planforslaget begrunnes med motstrid til overordnet plan, kommuneplanen. Det vises for øvrig til den vurdering som er gjort i saksforberedelsen.

Hovedutvalg teknisk og miljø 14.11.2023:

Behandling:

Forslag til vedtak i sak HTM 111/23 Plan 131-1 endring av tillatt BYA og justering av byggegrense 124/9, foreslått av Trygve Hagland, Karmøylista

På bakgrunn av at planforslaget ble laget etter oppfordring av Karmøy kommunes forvaltningssjef, finner HTM det urimelig at den utarbeidede plan nektes fremleggelse.

HTM vedtar derfor plan 193-1 og legger den ut for offentlig ettersyn jf. PBLs § 12-1

Haglands (KL) forslag vedtatt med 6 stemmer mot 3 stemmer (Ap, SV, MDG) for innstillingen.

HTM- 111/23 Vedtak:

På bakgrunn av at planforslaget ble laget etter oppfordring av Karmøy kommunes forvaltningssjef, finner HTM det urimelig at den utarbeidede plan nektes fremleggelse. HTM vedtar derfor plan 193-1 og legger den ut for offentlig ettersyn jf. PBLs § 12-1

Sammendrag

Kvala Arkitekter fremmer på vegne av Olav Torkelsen forslag til endring av plan 193 Auste-Falnes.

Endringsforslaget gjelder 0,9 da av forslagstillers eiendom gnr. 50, bnr. 45, som er regulert til LNF – Spredt fritidsbebyggelse og ligger i 100-metersbelte i strandsonen. Planforslaget legger opp til å flytte byggegrensen og øke tillatt BYA fra 80 m² til 110 m² i henhold til eksisterende bebyggelse. Ortofoto under viser bebyggelsen i området. Det er det største bygget midt i figur 1 som er omfattet av planforslaget.

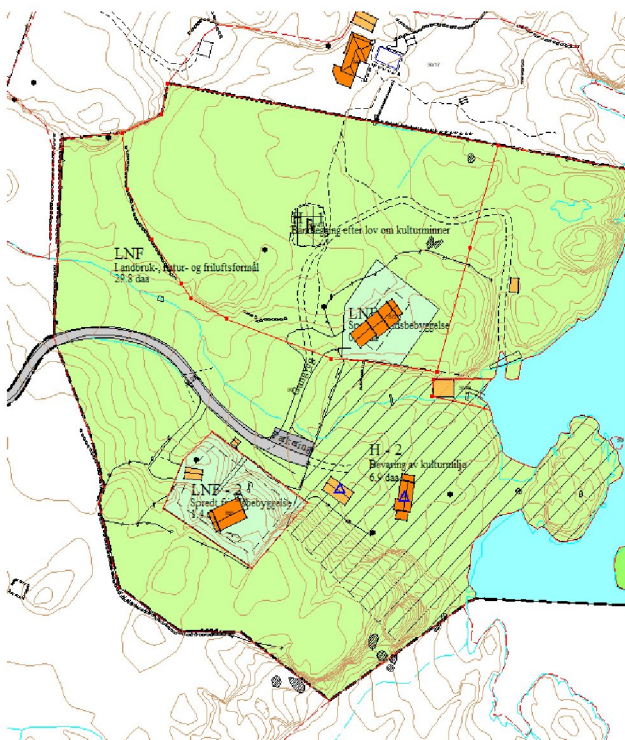
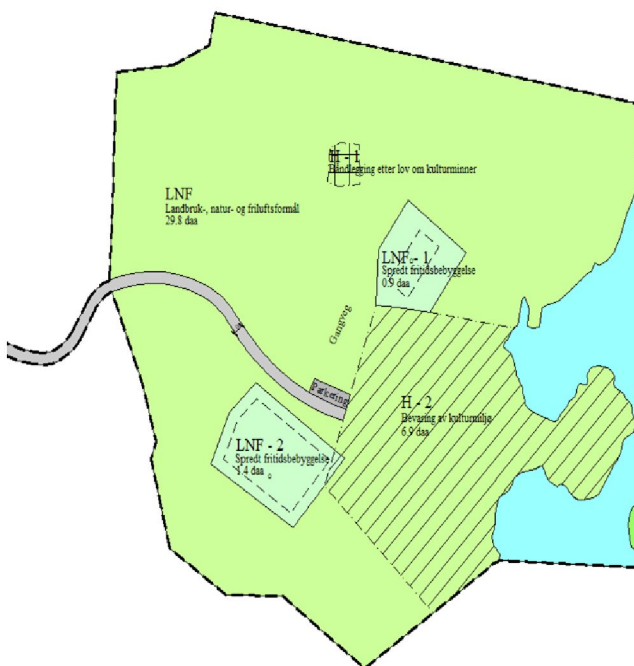


Figur 1

Planforslaget er i strid med kommuneplanen som sier BYA på 80 m² for eksisterende eiendommer avsatt til spredt bebyggelse i LNF områder innenfor 100-metersgrensen i strandsonen.

Figurene under viser:

- Figur 2: Utsnitt fra gjeldende reguleringsplan– endringen gjelder område avsatt til LNF-1
- Figur 3: Utsnitt fra gjeldende reguleringsplan med situasjonskart



Figur 2

Figur 3

Bakgrunn for saken

Saks- og faktaopplysninger

På bakgrunn av tilsyn fra kommunen ble det påpekt at det er etablert flere søknadspliktige tiltak på eiendommen. Det er i denne forbindelse flere saker med ulike prosesser. Blant annet er det gitt dispensasjon for bod på eiendommen (bygningssdel nordøst på fritidsboligen) i delegert sak nr. 511/21, noe som utgjør en samlet størrelse på ca. 90 m². Det er altså allerede godkjent tiltak som gir en overskridelse av planens bestemmelse om maks 80 m². Foreliggende sak gjelder en hagestue på 20 m². Det er søkt om dispensasjon for hagestuen, men denne ble avslått. Avslaget

ble påklaget og følgende vedtak saksnr. 117/21 ble fattet i Hovedutvalg teknisk og miljø (heretter HTM) 26.10.2021:

Hovedutvalg teknisk og miljø opprettholder vedtak i delegert sak nr. 588/21.

Saken oversendes Statsforvalteren i Rogaland for klagebehandling.

HTM anbefaler tiltakshaver å starte en planendring for å øke tillatt BYA.

Planstatus

Gjeldende kommuneplan

I arealdelen til gjeldende kommuneplan, vedtatt 16.06.2015, er området vist til spredt fritidsbebyggelse (underformål av LNFR) – fremtidig. Kommuneplanens bestemmelser sier BYA 80 m² for eksisterende eiendommer avsatt til spredt bebyggelse i LNF områder innenfor 100-metersgrensen i strandsonen.

Gjeldende reguleringsplan

Området inngår i plan 193, reguleringsplan for Auste - Falnes, vedtatt den 20.05.2010. I denne er det aktuelle området regulert som LNF-1 spredt fritidsbebyggelse, med bestemmelse som åpner for 1 fritidsbolig på 80 m².

Tidligere kommuneplan og historikk

Området var i eldre kommuneplan avsatt til fremtidig spredt fritidsbebyggelse med teksten «1 hytte». I ny kommuneplan er teksten «1 hytte» tatt bort, men status er ikke endret fra fremtidig til eksisterende.

I oppstartsmøtereferatet og planbeskrivelsen for gjeldende reguleringsplan Plan 193 står det under Kommuneplanens arealdel – formål: «LNF med mulighet for bygging av 1 hytte». Og formål med planarbeidet: «Å legge til rette for bygging av en fritidsbolig». Under hensiktsmessig planavgrensning står det: «Planen bør omfatte hele området som i K-planen er satt av til 1 hytte i LNF omr. + adkomst til off. veg». Hele området er regulert til LNF-formål. Det er kun regulert spredt fritidsbebyggelse der eksisterende fritidsbolig står, og ny hytte er bygget. Intensjonen med den tidligere kommuneplanen og gjeldende reguleringsplanen, var å tilrettelegge for 1 hytte.

Den tidligere kommuneplanen hadde samme bestemmelser for størrelse på fritidsbebyggelse som gjeldende kommuneplan, 100 m² utenfor 100-metersbeltet og 80 m² innenfor 100-metersbeltet. Gjeldende reguleringsplan er laget i samsvar med dette.

Administrasjonens vurdering av plangrunnlaget

Administrasjonen tolker gjeldende kommuneplan dithen at teksten om 1 hytte er tatt ut med hensikt om å ikke ha flere hytter inn i dette området. Det er uheldig at det i kommuneplanens rullering av arealdel for 2014-2023 ikke er endret fra «fremtidig» til «eksisterende», i henhold til reguleringsplanen som ble laget i 2010. Dersom hensikten var at det skulle tilrettelegges for flere fritidsboliger i området, ville det vært naturlig å bruke bebyggelsesformålet fritidsbebyggelse og

ikke et LNFR formål (evt. påskrift om antall som tidligere).

Med tanke på tillatt størrelse på 80 m² vurderer administrasjonen at dette var førende i den eldre kommuneplan, det er fulgt opp i gjeldende reguleringsplan og det er igjen videreført i gjeldende kommuneplan.

Planprosess

Det ble bestilt oppstartsmøte for planendring den 1.12.2022. Administrasjonen tilbakemeldte i brev datert 13.12.2022 at:

Private reguleringsforslag må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel, jf. 12-3. Kommunen kan stanse planarbeider som ikke er i henhold til overordnet plan, jf. plan- og bygningsloven § 12-8, andre ledd. Administrasjonen vil allerede på nåværende tidspunkt varsle om at dette er det mest naturlige utfallet dersom et forslag legges frem i et oppstartsmøte. Dersom dere likevel ønsker å gjennomføre et oppstartsmøte, for også å få vite andre hensyn og krav som kommunen evt. vil stille i planarbeidet, kan dette gjennomføres mot et gebyr i henhold til kommunens gebyrregulativ. Administrativ stans i planarbeid kan ikke påklages, men forslagsstiller kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse.

Dersom kommunen mot formodning ikke stanse et planarbeid i strid med overordnet plan, bør dere være forberedt på at et planforslag i strid med overordnet plan mest sannsynlig blir møtt med innsigelse fra overordnede myndigheter.

Til tross for dette har administrasjonen, etter en ny vurdering og som oppfølging av vedtaket som ble fattet i HTM 26.10.2021, anbefalt oppstart av planarbeidet.

Oppstartsmøte ble avholdt den 17.02.2023. Under punkt om formell behandling av planinitiativet ble det vurdert av planarbeidet kunne varsles som en reguleringsendring med enkel planprosess med vedtak i HTM.

I oppstartsmøte ble det gjort oppmerksom på at oppstartsmøtet har karakter av gjensidig orientering. Alle vurderinger er faglige og foreløpige, og gir ikke noen av partene rettigheter i senere saksbehandling. Naboprotester, uttalelser fra offentlige myndigheter, organisasjoner og politiske vedtak mv., vil kunne bringe inn nye momenter eller føre til krav om/behov for endringer i planarbeidet underveis. Dette kan ha betydning for planforslaget, kommunens vurdering av saken, og kan forlenge saksbehandlingstiden.

Oppstart av planarbeidet og innkomne uttalelser

Planarbeidet ble varslet med brev til berørte naboer datert 21.04.2023, og kunngjort på Karmøy kommune sine nettsider. Frist for innspill var satt til 16.05.2023. Endringen ble varslet som en endring med forenklet prosess, etter pbl. § 12-14.

Det er kommet inn en uttalelse fra Statsforvalteren i Rogaland. I uttalelsen står det:

Ved å tillate en økning i utnyttelse av fritidseiendommer innenfor LNF områder og i 100-metersbeltet mot sjø, som går utover det som åpnes for i kommuneplanen, svekkes kommuneplanen som styringsdokument. Denne reguleringsendringen kan derfor gi føringer

for andre reguleringsplaner, og fremtidige dispensasjoner fra disse bestemmelsene. Vi **fraråder** at man går videre med denne planen, og ber kommunen forholde seg til kommuneplanen som det styringsdokumentet den er ment å være.

Vurdering av innkomne uttalelser

En planendring kan anses som en mindre endring når endringen i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder, jf. pbl. § 12-14.

I veilederen om reguleringsplaner står det:

Dersom berørte myndigheter gir merknader som klart har karakter av innsigelse, vil det imidlertid være nødvendig å behandle saken videre som en ordinær planendring.

Og:

Dersom endringen får konsekvenser av vesentlig betydning for andre saker som gjør at det er nødvendig å se endringen i en større sammenheng, vil det heller ikke være aktuelt å behandle den uten ordinær prosess», (KDD, 2022, s. 192-193).

Uttalelsen fra Statsforvalter vurderes til å ha karakter av innsigelse. Videre vurderes endringen til å utfordre kommuneplanen og dermed få konsekvenser av vesentlig betydning for andre saker. Innsendt endringsforslag kan ikke bli behandlet som en endring med forenklet prosess. Endringen vil måtte bli behandlet som en ordinær planendring med full prosess etter pbl. §§ 12-10 og 12-11.

I Statsforvalteren sin uttale fraråder de kommunen om å gå videre med planen og ber kommunen forholde seg til kommuneplanen som det styringsdokumentet den er ment til å være.

Plan- og bygningsloven § 12-11 lyder:

Når forslag til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren innen tre uker underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.»

Fristen på tre uker løper fra det tidspunkt kommunen har avgjort spørsmålet om hvorvidt forslaget skal fremmes og skal sikre at det blir gitt en formell tilbakemelding innen rimelig tid, jf. Prop. 121 L (2013-2014) s. 10 og s. 16.

Administrativt avslag

I brev datert 12.07.2023 ble det informert om at kommunen ikke finner grunn til å fremme forslaget for 1. gangsbehandling og offentlig ettersyn, jf. pbl. § 12- 11 tredje setning.

Forslagsstiller har ikke rett til å kreve planforslaget forelagt HTM for avgjørelse.

Plan og bygningslovens § 12-11 fjerde punktum gir forslagsstiller rett til å kreve at avslag forelegges kommunestyret (eller delegert utvalg) til avgjørelse. Dette gjelder likevel bare dersom forslaget er i samsvar med kommuneplanens arealdel og eventuelle områdeplaner. At private planforslag bare kan kreves forelagt kommunestyret dersom de er i samsvar med overordnet plan, er en endring i forhold til loven av 1985. Tanken er at dette skal bidra til å styrke den overordnede arealplanleggingen etter loven og gjøre denne mer styrende for senere detaljreguleringer basert på private planforslag, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 237.

Sammendrag av begrunnelsen for avslaget:

Eiendommen ligger i et område avsatt til *spredt fritidsbebyggelse* i kommuneplanens arealdel med bestemmelser som tillater 80 m² fritidsboliger innenfor 100-meters beltet, og 100 m² utenfor. Reguleringsplanen er laget i samsvar med dette. Endringsforslaget ønsker å øke tillatt BYA fra 80 m² til 110 m² i reguleringsplanbestemmelsene for å tilpasse planen til den etablerte bebyggelsen.

I HTM møte, sak 117/21, anbefaler HTM tiltakshaver å starte en planendring for å øke tillatt BYA. Tiltakshaver har fått startet en planendring, i henhold til vedtaket i klagesak angående dispensasjon. Det foreligger negativ uttalelse fra Statsforvalteren i Rogaland som fraråder kommunen å gå videre med planforslaget. Planforslaget kan på denne bakgrunn ikke behandles med forenklet prosess, og må eventuelt gå via en full planprosess med offentlig ettersyn. Administrasjonen ser det dithen at ved å fremme saken til 1. gangsbehandling, og sende planforslaget på høring, vil planforslaget bli møtt med innsigelse fra overordnede myndigheter.

Kommunen har flere ulovlighetssaker som overskrider tillatt BYA for fritidsbebyggelse. Ved å tillate foreliggende endring av reguleringsplanbestemmelsene, vil dette skape presedens for andre lignende saker. Her vil likhetsprinsippet slå inn og administrasjonen kan ikke se at denne saken er unik i seg selv. Argumentene som kommer frem i innsendt planforslag, ved at tiltaket ikke er synlig, vil kunne overføres og nyttes i andre lignende saker. I tillegg vil en overskridelse av kommuneplanens bestemmelser i seg selv, svekke kommuneplanen som styringsdokument.

Vurdering

Den overordnede kommuneplanen er kommunens styringsverktøy og skal det åpnes for en økning i tillatt BYA bør det skje her. Det kan finnes argumenter for og imot i de fleste saker, men her er det snakk om å følge de planer som er vedtatt, i foreliggende tilfelle i flere omganger, blant annet for å sikre likebehandling.

Administrasjonen vurderer at reguleringsplanens gjeldende planbestemmelse om en størrelse på 80 m² har vært gjennom en planprosess hvor det har vært en grundig vurdering. Dette med tanke på at formålet med reguleringsplanen var å tilrettelegge for denne ene nye fritidsboligen. Planen er utarbeidet med hensyn til strandsone, landbruk, natur, friluftsmål, kulturmiljø, områdets karakter og tilpasning til omgivelsene gjennom planbestemmelsene, øvrige arealmål og avgrensningen av dem.

Foreliggende sak kommer på bakgrunn av tilsyn fra kommunen, hvor det ble påpekt at det er etablert flere søknadspliktige tiltak på eiendommen. Som følge av tilsynet med ulovlighetsoppfølging er det blant annet søkt om og innvilget dispensasjon (i HTM) for bod på eiendommen. Det er altså allerede godkjent tiltak som overskrider bestemmelsen og som samlet

utgjør 90 m². Foreliggende sak gjelder en hagestue på ytterligere 20 m², hvor søknad om dispensasjon er avslått.

Ved økning av størrelse på fritidsboliger oppleves det i enkelte tilfeller blant annet at de blir tatt i bruk som bolig, noe som i neste omgang er i strid med overordnede føringer og gir uheldige virkninger. Dette kan være uheldige virkninger i form av mer bilbruk da fritidsboliger som oftest ligger usentralt med tanke på servicefunksjoner, butikk, offentlige funksjoner, arbeidsplasser og kollektivtilbud mm. Videre ligger flere fritidsboliger i strandsonen, og nedbygging til denne type bruk er i strid med *statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*.

Det er flere hensyn som må tas og det er ikke riktig at disse vurderes opp mot kommuneplanen i enkeltsaker, blant annet som følge av ulovlighetsoppfølging, uten at det blir vurdert i en større sammenheng. Administrasjonen mener at en positiv innstilling i denne saken vil gi presedens for tilsvarende saker.

Fritidsboligens størrelse trenger ikke å være til sjenanse for noen, ødelegge for allmenn ferdsel eller bygge ned landbruksjord, men det betyr ikke at det derfor er greit. En må løfte blikket og spørre hvorfor, hvorfor skal det i forbindelse med et ulovlig tiltak gis tillatelse i strid med overordnet plan? Fordi det ikke har så mange åpenbare negative konsekvenser? Hvorfor har vi da overordnede føringer som skal fungere som et styringsverktøy for arealbruken i kommunen og legge føringer som skal være med på å sikre likebehandling og forutsigbarhet? I foreliggende sak ber en om tilgivelse. Å her gi et ja er ikke rettferdig behandling overfor dem som i utgangspunktet ber om tillatelse.

Kommunalsjef teknisk sin konklusjon

Innsendt planforslag er i strid med overordnet kommuneplan og kommunen finner ikke grunn til å fremme planforslaget til 1.gangsbehandling, jf. pbl. § 12-11 tredje setning.

Vedlegg:

Planbestemmelser

Oversiktskart

Plankart R193-1-htm1

Gjeldende reguleringsplan

Kommuneplan

193-1 Planbeskrivelse

Merknadsvurdering

Uttale- reguleringsplan - Karmøy - Auste-Falnes - endring plan-ID 193-1