



FYLKESMANNEN I NORD-TRØNDELAG

Kommunal- og administrasjonsavdelingen

Saksbehandler: Trine Wold Johnsen

Deres ref.:
Vår ref.: 2008/5169

Vår dato: 11.11.2008
Arkivnr: 423.1

Eva og Knut Strugstad
Fabritiusveien 2
7600 LEVANGER

INNHERRED SAMKOMMUNE
11.11.2008

Klage på tillatelse til oppføring av garasje, gnr/bnr 275/434, Levanger kommune - kommunens vedtak stadfestes

Det vises til Innherred samkommunes ekspedisjon hit av 21.08.2008, hvor ovennevnte sak ble oversendt Fylkesmannen til endelig klagebehandling. Fylkesmannens myndighet som klageinstans følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 15 og delegering fra Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet.

Sakens bakgrunn:

Terje Venseth fikk i 2007 godkjent oppføring av garasje med målene 7,8 meter lang, 6,2 meter bred og maks mønehøyde på 4,85 meter på eiendommen 275/434 i Levanger kommune. Den 12.12.2007 avholdt Innherred samkommune en befaring på eiendommen, og det ble konstatert at det var bygd en kjelleretasje der hvor garasjen skulle bygges. Denne kjelleretasjen var ikke med i de godkjente planene for garasje. Venseth fikk da mulighet til å søke på ny om endring av den tidligere gitte tillatelsen.

Ny søknad om godkjenning av garasje med målene 7,3 meter lang, 6,2 meter bred og mønehøyde på ca. 7 meter ble mottatt av kommunen den 12.03.2008. Grunnflaten er oppgitt å være ca. 45 m², og et samlet bruksareal på ca. 81 m². I en egen søknad av 27.02.2008 ble det søkt om dispensasjon fra §§ 2 og 4 i gjeldende reguleringsbestemmelser. Bestemmelsenes § 2 gjelder utnyttingsgrad, og det omsøkte tiltaket vil medføre en overskridelse av den tillatte utnyttingsgraden med 0,01, og en overskridelse av den tillatte grunnflaten med ca. 10 m². Begrunnelsen for dispensasjonssøknaden er at han ønsker å oppføre en ferdig garasje med standard mål beregnet for parkering av 2 biler. Det vises til at de fleste garasjene som er oppført i samme område i de siste 15 årene er mellom 40 og 50 m². Begrunnelsen for å utføre fundamentet for garasjen som en kjeller med støpt dekke i stedet for en forstøtningsmur med oppfylling som opprinnelig planlagt, er oppgitt å være fare for masseutglidning og anbefalinger fra fagfolk. Vedlagt søknaden var tegninger av garasjen, samt erklæring fra tilgrensede naboer om tillatelse til å oppføre garasjen nærmere enn 4 meter fra felles tomtegrense.

Nabo Eva Strugstad har i to brev, mottatt av kommunen den 04.12.2007 og 28.03.2008, kommet med merknader til saken. Ved det siste brevet var det vedlagt bilder hvor hun har tegnet inn hvordan hun tror den omsøkte garasjen vil bli. I brevene bemerkes i det vesentlige at tiltaket som er påbegynt er ulovlig, og at høyden på garasjen vil medføre ulemper for hennes eiendom ved at det blir mørkere. Strugstad mener også at tiltaket vil forringe verdien på hennes eiendom.

Venseth kommenterte merknadene fra Strugstad i e-post av 14.04.2008. Han viser til et møte med Strugstad i 2007 hvor de hadde konkludert med at garasjen ikke ville ha noen særlig innvirkning på solforholdene. Felling av trær ville imidlertid ha det, og Venseth tilbød seg å fjerne noen trær, samt redusere takvinkel. Venseth oppfattet da at Strugstad aksepterte de foreslåtte endringene, og at de ikke ville komme med innvendinger/klage som ville forsinke byggeprosjektet.

Den 06.07.2008, sak 545/08, fattet Innherred samkommune, plan-, byggesak-, oppmåling- og miljøenheten, vedtak om tillatelse til oppføring av garasje som omsøkt. Det ble gitt dispensasjon fra §§ 2 og 6 i bestemmelsene til gjeldende reguleringsplan for å bygge større enn det bestemmelsene tillater.

I brev av 05.08.2008 påklaget Eva og Knut Strugstad vedtaket. Her anføres det i det vesentlige at garasjen vil bli for høy, og at oppføringen av garasjen allerede er påbegynt uten de nødvendige tillatelser. Strugstad påpeker også at tiltakshaver har flyttet sin gårdsplass fra nedsiden til oversiden av huset, og at han dermed selv har forårsaket utglidningsfare.

Innherred samkommune behandlet klagen den 19.08.2008, sak 622/08, og opprettholdt vedtaket av 06.07.2008, sak 545/08.

Saken ble deretter oversendt Fylkesmannen for endelig klagebehandling.

Fylkesmannen var på befaring på stedet den 27.10.2008. Klager Eva Strugstad og tiltakshaver Terje Venseth møtte på befaringen. I tillegg var saksbehandler og fagansvarlig på byggesaker i Innherred samkommune, Torbjørn Sirum, til stede. De inntrykk Fylkesmannen fikk ved befaringen er med som en del av vurderingen i saken.

Under befaringen presiserte Strugstad at klagen gjelder høyden på garasjen. Venseth redegjorde for at garasjen ønskes oppført med kjelleretasje pga. byggetekniske årsaker, og at han ikke kunne se en alternativ plassering som ville være bedre da dette ville medføre større ulemper for andre naboer. Han opplyste også om at gårdsplassen/innkjørselen i sin tid ble flyttet pga. trafikksikkerhetsgrunner.

I en e-post til Fylkesmannen av 28.10.2008 redegjør Venseth nærmere for hvorfor han ikke ser for seg en annen plassering av garasjen. Han hevder at det på grunn av vanskelig og bratt oppkjøring, spesielt om vinteren, er nødvendig med mulighet for å snu inne på selve gårdsplassen for en forsvarlig oppkjøring. Det er derfor vanskelig å se for seg en annen plassering som gir mulighet både for snuplass samt tilstrekkelig fart ved oppkjøring til adkomstvei.

På spørsmål fra Fylkesmannen bekrefter Venseth i en e-post av 29.10.2008 at han oppfattet at det i en samtale med Strugstad ble inngått en form for avtale om at han skulle redusere takhøyden på garasjen samt å fjerne noen trær, og at Strugstad da ikke skulle påklage og forsinke byggeprosjektet. På grunn av at han opplevde at Strugstad ikke holdt sin del av avtalen, valgte han å opprettholde opprinnelige tegninger, som er en løsning som harmonerer best med huset for øvrig og tilgjengelig standard takstoler med tanke på pris.

Eva Strugstad har i en telefonsamtale den 30.10.2008 med saksbehandler hos Fylkesmannen igjen redegjort for at hun opplever den omsøkte garasjen som en stor belastning for henne.

Fylkesmannen bemerker:

Fylkesmannens myndighet som klageinstans fremgår av forvaltningsloven (fvl.) § 34, og av andre ledd følger det at vi kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Med dette menes at vi kan prøve om vedtaket er innholdsmessig lovlig, om det er truffet av rette myndighet, og om det er blitt til på lovlig måte. I tillegg kan Fylkesmannen prøve førsteinstansens skjønnsutøvelse, om vedtaket bygger på riktig faktum og om det kommer i strid med ulovfestede regler for saksbehandlingen. Med dette menes om vedtaket innebærer såkalt "myndighetsmisbruk", dvs. om vedtaket er motivert ut fra utenforliggende eller usaklige hensyn, om avgjørelsen bærer preg av vilkårlighet eller om den innebærer usaklig forskjellsbehandling.

I fvl. § 34 annet ledd siste punktum, er det imidlertid bestemt at statlig organ som er klageinstans for kommunale vedtak, skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønnet.

Plan- og bygningsloven er en såkalt "ja-lov", noe som betyr at det må finnes en hjemmel for nekte å imøtekomme tiltakshavers ønsker. Tiltakshaver har dermed rett til å bygge når det ikke er i strid med lov eller bestemmelser gitt i medhold av lov, herunder reguleringsplan og kommuneplanens arealdel.

Oppføring av det omsøkte tiltaket var allerede påbegynt før det ble søkt om tillatelse. Dette er beklagelig og uheldig. Vanlig praksis i slike tilfeller er imidlertid at ansvarlig søker/tiltakshaver får mulighet til å søke, og saken behandles deretter på vanlig måte som om det omsøkte ikke var påbegynt. Dette er gjort i denne saken.

I henhold til pbl. § 31 nr. 1 skal en reguleringsplan legges til grunn for tiltak som nevnt i pbl. §§ 81, 84, 86a og 93 innenfor planens område. Oppføring av garasje omfattes av pbl. § 93, første ledd, bokstav a. Tiltakseiendommen omfattes av reguleringsplanen "Brusve – Gimle – Vestgård m.v." stadfestet den 08.03.1972, og ligger innenfor et område regulert til boligformål. Planen har tilhørende reguleringsbestemmelser.

Dispensasjon

I følge § 6 i reguleringsbestemmelsene kan garasjens grunnflate ikke overstige 35 m². Det søkes om å bygge med en grunnflate på ca 45 m², og det kreves følgelig en dispensasjon etter pbl. § 7 fra reguleringsplanen. En grunnflate på 45 m² medfører også at utnyttingsgraden for tomta overstiges med 0,01 i forhold til det tillatte etter § 2 i reguleringsbestemmelsene.

Vilkåret for at det kan gis dispensasjon etter pbl. § 7 er at det foreligger "særlige grunner". Problemstillingen blir derfor hvorvidt det foreligger slike særlige grunner i denne saken som kan gi grunnlag for dispensasjon.

Av forarbeidene til pbl, jf. Ot. prp. nr. 56 (1984-85), fremgår det at uttrykket særlige grunner må ses i forhold til offentlige hensyn planlovgivningen skal ivareta. De særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn. Som eksempel kan nevnes tilfeller der vurderingen av arealbruken er endret etter at det ble utarbeidet plan, eller at tidsfaktoren tilsier at en ikke bør avvente en planendring. I helt spesielle tilfeller vil også forhold vedrørende søkerens person kunne anses som særlig grunn, men normalt vil verken økonomiske hensyn eller personlige forhold kunne tillegges noen vekt ved vurderingen av om særlige grunner foreligger.

Det må bemerkes at det ikke er ment å skulle være kurant å oppnå dispensasjoner fra vedtatte planer, som har blitt til etter en omfattende beslutningsprosess. Vedtatte planer bør ikke gjennom dispensasjoner miste sin betydning som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Videre bemerkes at hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen ikke må undergraves gjennom dispensasjoner..

I utgangspunktet må alle dispensasjonssaker undergis en individuell behandling og en konkret vurdering, der de offentligrettslige hensyn, først og fremst de hensyn som er fremmet gjennom planen, blir avvleid i forhold til de særlige grunner søkeren anfører. Særlige grunner foreligger fortrinnsvis der de interesser planen og lovbestemmelsene ivaretar, ikke blir skadelidende ved at dispensasjon gis. Er det en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon, vil lovens krav til særlige grunner være oppfylt, og det er adgang til å dispensere etter en skjønsmessig vurdering.

Fra nyere rettspraksis legges det til grunn at vurderingen av om at det foreligger særlige grunner hører inn under forvaltningens frie skjønn, jf. Høyesterettsdom av 15.02.2007. Dette får ingen umiddelbar betydning for Fylkesmannens overprøvingsadgang. Imidlertid betyr det at hensynet til det kommunale selvstyret kommer inn som et relevant moment når Fylkesmannen skal vurdere vilkåret, jf. fvl. § 34 (2), siste punktum.

Søknaden om dispensasjon begrunnes ut i fra et ønske om å oppføre en ferdig garasje med standard mål, og som er beregnet for parkering av to biler. Det vises også til at majoriteten av garasjer oppført i samme området de siste 15 årene er mellom 40 og 50 m².

Bilholdet har forandret seg mye de siste 35 år, og det er i dag normalt at en familie har mer enn 1 bil. Det er vanlig å bygge dobbeltgarasje, og etter dagens standard er en garasje med grunnflate under 35m² ansett som liten. Både det forhold at gjeldende planbestemmelser er gamle og at det tidligere er gitt er rekke dispensasjoner fra bestemmelsen om maks grunnflate, tilsier at lovens krav er oppfylt. At dette medfører at tillatt utnyttingsgrad overskrides med 0,01, anses av Fylkesmannen å være en ubetydelig overskridelse som ikke svekker hensynene bak bestemmelsen. Fylkesmannen er følgelig enig med kommunen i at det foreligger "særlige grunner" etter pbl. § 7, og har ingen merknader til kommunens vedtak om å dispensere fra reguleringsbestemmelsene.

Plassering/ høyde, pbl. § 70

Reguleringsplanen sier ingenting om plassering og høyde på garasje på den aktuelle eiendommen, og bestemmelsen i plan- og bygningsloven kommer dermed til anvendelse. I følge pbl. § 70 skal bygningens høyde og plassering, herunder høydeplassering godkjennes av kommunen. I rundskriv H-18/90 av 1. juli 1990, har Kommunaldepartementet gitt retningslinjer for det skjønn kommunen skal utøve ved godkjennelse av plassering av bygning etter nevnte bestemmelse.

Bestemmelsen er forutsatt praktisert slik at tiltakshavers ønske imøtekommes der plasseringen av bygningen ikke kommer i strid med bestemte krav oppstilt i pbl. § 70 eller i medhold av vedtatt reguleringsplan, og ikke avgjørende grunner for øvrig taler mot dette. Med avgjørende grunner sikter en særlig til plassering og høyde som medfører betydelig ulempe bl.a. for naboene. Under dette skjønnstemaet inngår det et kompleks av hensyn som må vurderes under ett. Blant annet er det relevant å vurdere hensynet til bygningenes tilpasning til terreng og eksisterende bebyggelse, disponeringen av tomten (jf. pbl. § 69), samt utsikt og lysforhold.

Bestemmelsen kan ikke brukes som avslagshjemmel, men kan brukes for å bestemme en alternativ plassering der dette er mulig.

Etter pbl. § 70 nr. 2, første ledd skal en bygning ha en avstand til nabogrense som minst svarer til bygningens halve høyde og ikke under 4 meter når ikke annet er bestemt i plan. Kommunen kan etter pbl. § 70 nr. 2, annet ledd, bokstav a godkjenne plassering nærmere nabogrensen enn 4 meter når eier av naboeiendommen skriftlig samtykker. Etter annet ledd, bokstav b kan kommunen godkjenne at garasje plasseres nærmere nabogrense enn nevnt i første ledd. Minste avstand til nabogrense blir i foreliggende sak 1,75 meter. Tilgrensede naboer har gitt samtykke til dette.

Det er forholdet til klagerne, Eva og Knut Strugstad, som er sentralt i denne saken. Klagernes eiendom grenser ikke direkte til tiltakseiendommen, men ligger få meter unna. Kommunen har målt opp at nærmeste hjørne av garasjen ligger 5,5 meter unna Strugstads tomtegrense, og ca. 19 meter fra Strugstads hus. Strugstad har anført at plasseringen av garasjen med den omsøkte høyden er til stor ulempe for dem, og at garasjen ikke bør tillates oppført som planlagt og godkjent av kommunen. Under befaringen presiserte Eva Strugstad at det kun var høyden hun klaget på og som hun vurderte som en ulempe. Hun forventet at garasjen ville framstå som estetisk bra. Det synes å være enighet om at garasjen verken vil gi tapt utsikt eller reduserte solforhold, men Strugstad opplever at den planlagte høyden vil medføre at det blir mørkere på deres eiendom.

Vurderingstemaet blir dermed hvorvidt plasseringen og høyden er til betydelig ulempe for klagerne. Høyden reguleres av pbl. § 70 nr. 1, mens plasseringen reguleres av nr. 2 annet ledd bokstav a og b. Skjønnsutøvelsen etter disse bestemmelsene er den samme.

Fylkesmannen var som ovenfor nevnt på befaring på både tiltakshaver og klagers eiendommer. Fokus for Fylkesmannen var å vurdere plasseringen og høyden, og det sentrale i den vurderingen var å se tiltaket i forhold til terrenget på tomta, samt se tiltaket fra naboeiendommen og danne et inntrykk av den innvirkning garasjen særlig vil ha i forhold til lysforholdene på klagernes eiendom.

Fylkesmannen ser at en plassering av garasje på nedsiden av huset til tiltakshaver hadde vært en bedre plassering fra naboenes ståsted ved at garasjen ville ha fått en mye lavere plassering i terrenget enn som nå omsøkt. Avkjørsel og parkering på tiltakshavers eiendom ble imidlertid i sin tid flyttet i forhold til opprinnelig plassering på nedsiden av huset og opp til oversiden av huset. Begrunnelsen for at dette ble gjort er opplyst å være trafikkmessige hensyn, noe som også ble bekreftet av kommunen under befaringen. En plassering på nedsiden av huset som antydnet av klagerne, anses av den grunn som uaktuell.

Tiltakshaver har overfor Fylkesmannen redegjort for at det er nødvendig med mulighet for å snu inne på selve gårdsplassen for en forsvarlig oppkjøring. Dette på grunn av vanskelig og bratt oppkjøring, spesielt vinterstid.

Fylkesmannen er av den oppfatning at tiltaket er godt tilpasset terrenget på tomta og eksisterende bebyggelse. Av bygningstekniske årsaker er det søkt om en sokkeletasje til garasjen som en erstatning for en oppfylling av tomta, og for tiltakshaver vil denne løsningen ha en klar fordel. Denne løsningen fører til at garasjen i seg selv blir høy. En oppfylling ville imidlertid også ha medført at garasjen hadde fått en tilnærmet høyde som omsøkt, så for naboene kan ikke Fylkesmannen se at det vil utgjøre noen vesentlig forskjell om tiltaket

bygges som omsøkt eller om terrenget fylles opp. Fylkesmannen kan heller ikke se en plassering som ville ha vært bedre for naboen. For klager hadde det sannsynligvis vært en bedre løsning hvis garasjen hadde blitt plassert helt i hjørnet mot vei og naboeiendommen gnr/bnr 275/359 hvor det er plass for en garasje. Fylkesmannen mener imidlertid at dette vil være en vesentlig dårligere plassering for tiltakshaver mht. utnyttelse av eiendommen, og samtidig vil det være til betydelig større ulempe for eierne av gnr/bnr 275/359 som har uteplassen sin helt inntil grensa her.

Tiltakshaver har på et punkt i sakens gang tilbudt seg å endre takvinkelen slik at takhøyden blir noe redusert. Dette er et tilbud han senere har trukket tilbake. Fylkesmannen har også vurdert muligheten for dette, men er av den oppfatning at dette vil være en uheldig løsning rent estetisk da en takvinkel på garasjebygget som harmonerer med bolighuset vil se bedre ut, særlig med tanke på hvor relativt lite dette vil redusere de forhold som klagerne anfører som ulemper. Videre vil det helt klart være en dårlig løsning for tiltakshaver med tanke på plassutnyttelse av loftsrommet på garasjen.

Når det gjelder det omsøkte tiltaket sett fra klagernes eiendom, har Fylkesmannen forståelse for at det oppleves som en ulempe med tanke på at det fram til nå ikke har vært noe bebyggelse der, og det har dermed vært "luftigere". Bygging av en såpass høy garasje vil derfor antakelig påvirke romfølelsen ved at klagerne får bebyggelse mye tettere inn på seg. I et boligområde foreligger det imidlertid alltid en påregnelighet for at det vil komme nye tiltak. Fylkesmannen er således av den oppfatning at de anførte ulemper vurdert opp mot fordelene tiltakshaver har av tiltaket, ikke kan anses som betydelig ulempe i plan- og bygningslovens forstand. Garasjen påvirker verken utsikt eller solforhold for klagernes eiendom, og klagerne vil fortsatt ha mye luft og rom rundt seg til tross for at garasjen bygges som omsøkt.

Pbl. § 74 nr. 2, skjønnhetsparagrafen

Fylkesmannen har også vurdert det omsøkte tiltaket i forhold til pbl. § 74 nr. 2 (skjønnhetsparagrafen). Bestemmelsen oppstiller to vurderingstemaer – om tiltaket tilfredsstillende rimelige skjønnhetshensyn i seg selv og i forhold til omgivelsene.

Fylkesmannen er enig med klager Eva Strugstad i at muren slik den står i dag estetisk ikke framstår som fin. Garasjen er imidlertid ikke ferdig oppført, og muren slik den står nå kan ikke være grunnlag for vurderingen. Det er de tegninger og beskrivelser Fylkesmannen har fått av tiltaket slik det vil stå ferdig oppført som må ligge til grunn for vurderingen. Tiltakshaver har også opplyst at det er planlagt å fylle opp noe rundt muren på garasjen i forhold til slik den står nå, samt at det vil bli beplantning rundt. Ut i fra de beskrivelser Fylkesmannen har fått av den ferdige garasjen, mener vi at den både i seg selv og i forhold til omgivelsene for øvrig vil tilfredsstillende rimelige skjønnhetshensyn etter pbl. § 74 nr. 2. Noe oppfylling rundt muren og beplantning vil også være med å dempe inntrykket av høyden på garasjen.

... ..

På bakgrunn av det ovennevnte fattet Fylkesmannen følgende

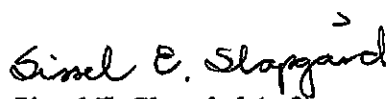
vedtak:

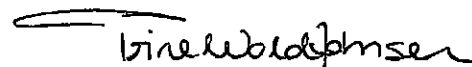
Innherred samkommunes vedtak av 16.07.2008, sak 545/08, om dispensasjon fra reguleringsplan og tillatelse til oppføring av garasje, stadfestes.

Klagen tas ikke til følge.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jf. fvl. § 28.

Med hilsen


Sissel E. Slaggård (e.f.)
Bygg- og justisleder


Trine Wold Johnsen

Kopi til:

Terje Venseth	Sørveien 13	7600	Levanger
Innherred samkommune PBOM	Postboks 130	7600	Levanger

Saksbehandlers telefon: 74 16 80 38