



Saksbehandler: Wenche Sjaastad Johnsson
Tlf. direkte: 74 16 80 51
E-post: wjo@fmnt.no

Deres ref.:
Vår ref.: 2010/1413

Vår dato: 17.03.2010
Arkivnr: 421.4

Beboere i Tors veg v/Hildfrid Brattås
Tors veg 12 B
7600 Levanger

INNHERRED SAMKOMMUNE

18 MARS 2010

Klage over vedtatt reguleringsplan for Bunnpristomta, 3/116 i Levanger kommune - kommunens vedtak stadfestes

Saken dreier seg om klage over vedtatt reguleringsplan. Kommunen fant ikke at klagen inneholdt opplysninger som ga grunnlag for endring av planen. Fylkesmannen har etter en gjennomgang av saken kommet til at det ikke foreligger feil som kan gi grunnlag for oppheving, og at planen er vedtatt i tråd med reguleringslovgivningen. Kommunens vedtak stadfestes. Fylkesmannens vedtak kan ikke påklages.

* * *

Vi viser til brev fra Innherred samkommune av 22.02.10, hvor ovennevnte sak ble oversendt Fylkesmannen til endelig klagebehandling. Fylkesmannens myndighet som klageinstans følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 og delegering fra Miljøverndepartementet.

Sakens bakgrunn:

Reguleringsplan for Bunnpristomta, Gjemble i Levanger kommune ble vedtatt av Levanger kommunestyre i møte den 9. desember 2009, sak nr. 63/09. Tomta er ca. 2 daa og ligger i krysset Tors veg – Nordsivegen. Den ble omregulert fra byggeområde forretning til byggeområde konsentrert boligbebyggelse med tilhørende fellesområder.

Naboene kom med kommentarer til oppstart av planarbeidet ved brev av 17. mars 2009. Det påpekes at planene for tomte vil forringe deres utsikt mot sjøen betraktelig. Denne utsikten er av stor verdi for dem, da bebyggelsen i alle andre retninger er tett. De mener også at planlagte bygninger på tomte passer dårlig inn i forhold til resten av nabolaget. De viser til at den gamle reguleringsplanen var utformet med tanke på å ivareta utsikten for bakenforliggende bebyggelse, og at dette fortsatt er like aktuelt. Til slutt uttrykkes bekymring for verdiforringelse for egne boliger, og det stilles spørsmål ved hvem som skal dekke dette.

Forslaget til reguleringsplanen ble kunngjort utlagt til offentlig ettersyn den 20. juni 2009. De berørte partene ble i tillegg tilskrevet ved brev av 22. juni 2009. Høringsfristen ble satt til 1. august 2009.

Kommunen hadde mottatt uttalelse fra de berørte naboene i Tors veg ved brev av 18. juni 2009. De viser til den tidligere reguleringsplanen, hvor bestemmelsene tar sikte på blant annet bevaring av de bakenforliggende naboers utsikt mot sjøen. Det var da et tema at bomiljøet i området ikke måtte forringes, og naboene fremholder at det i dag generelt legges enda større vekt på dette. Utsikten er også brukt som argument ved salg av boliger i området, og de er av den oppfatning at verdien på boligene vil synke på grunn av den nye planen. Dette er etter

deres mening spesielt urimelig fordi flere av de nye leilighetene vil få god utsikt mot sjøen. Når det gjelder velferd og bomiljø, uttaler de at østover mot sjøen er den eneste retningen hvor de ikke er omgitt av andre boliger. Et leilighetskompleks på to etasjer vil sperre for det meste av utsikten de har i dag, og de vil kunne få innsyn fra beboerne i leilighetskomplekset. I tillegg er bygningene lange, noe som vil øke ulempene. Kommunen har uttalt at leilighetsbyggene bare vil bli 1,5 meter høyere enn eksisterende garasjer. Dette er etter naboenes mening ikke relevant, fordi garasjene ligger på et annet nivå i terrenget enn det planlagte leilighetskomplekset.

I saksframlegget uttalte kommunen for det første at reguleringsplanen som naboene viser til vil bli erstattet av den nye. Kommunen er ikke bundet av den gamle reguleringsplanen på noe vis. Bygninger på to etasjer anses ikke urimelig høyt i forhold til omgivelsene. For det andre uttales at en av farene ved fortetting er at det kan medføre dårligere bomiljø for noen, for eksempel ved tap av utsikt. Kommunen har forståelse for at naboene reagerer på tap av utsikt, men har problem med å se at hele 15 boliger blir vesentlig berørt. Dette fordi de fleste boligene ligger en del høyere enn tomta som skal omreguleres. Bygninger med høyde på ca. 7 meter anses ikke urimelig i dette området, da man må ha for øye en høy utnyttning av et så sentrumsnært område. For det tredje er det vanskelig å tilpasse planlagte bebyggelse mer, slik at naboenes ønsker kan imøtekommes. Det er ingen selvfølge at naboenes utsiktsforhold skal tillegges størst vekt, da også andre hensyn må tas i vurderingen. Når det gjelder innsyn, synes avstanden mellom den nærmeste husrekken og de planlagte bygningene romslig. For det fjerde viser kommunen til reglene i plan- og bygningsloven når det gjelder verditap som følge av reguleringsplan.

Naboene klaget på den vedtatte reguleringsplanen ved brev av 10. desember 2009. De anfører for det første at det ble gitt feil bilde av terrenget i deres boligområde. Det ble fremholdt at terrenget er så skrått at de som bor i den nest fremste rekka har bedre utsikt enn den fremste, noe som klagerne mener er direkte feil. For det andre anfører klagerne at det ble igjen en del ubesvarte spørsmål da saken ble behandlet. Dette vedrørende utredning av areal til lek og fellesområde, samt kotehøyde. Videre etterspørres behandling av saken i estetikkutvalget. For det tredje ønsker klagerne som alternativ at tomta blir bebygd med 1 etasje og sokkel, eller at den blir solgt som eneboligtomter.

Kommunen behandlet klagen i møte den 17. februar sak nr. 15/10, hvor følgende vedtak ble fattet:

"Hildfrid Brattås, Terje Holan og Astrid Buran pva. berørte beboere i Tors veg klager (dat. 10.12.09) på Levanger kommunestyres vedtak 09.12.09, sak 63/09, reguleringsplan for Bunnpristomta.

Klagen imøtekommes ikke og saken oversendes fylkesmannen for endelig avgjørelse."

Når det gjelder påstanden om at det ble fremlagt feil informasjon da reguleringsvedtaket ble fattet, uttaler kommunen at det kan være et vanskelig skjønnsspørsmål å avgjøre hvor mye utsikt skal bety for arealutnyttningen i et område. Kommunen sier videre at endrede utsiktsforhold er vanskelig å forutse, og at disse ble forsøkt illustrert ved framleggingen av planforslaget som nå er vedtatt.

Klagerne anførte at en del spørsmål forble ubesvarte i behandlingen av saken. For det første gjaldt dette utomhusarealenes egnethet til lek. Kommunen viste i saksbehandlingen til

Husbankens veileder ”Gode boligområder”, hvor det står at områder med helning mer enn 1:3 ikke anses egnet til lek. Det ble påpekt av klagerne at de aktuelle arealene delvis er brattere enn dette. Kommunen uttaler at tallet 1:3 kun er veiledende, og det er prinsippene for universell utforming som skal legges til grunn. Store terrenginngrep bør etter kommunens mening unngås.

For det andre ble fastsettelse av kotehøyde etterspurt. Kommunen uttaler at man i stedet for kotehøyde valgte å fastsette maksimum høyde på bygninger i meter. Hvilken kotehøyde bygningen faktisk blir liggende på, kan ifølge kommunen bli påvirket av bygningens plassering i terrenget, nedkjørsel til parkeringskjeller, grunnarbeid og adkomst osv. Prinsipper om universell utforming skal legges til grunn, og bygningen forventes å bli ca. 1,5 meter høyere enn bakenforliggende garasjerekke.

Det ble for det tredje etterspurt uttalelse fra estetikkutvalget. Kommunen bemerker at de hadde anledning til å uttale seg da planen ble utlagt til offentlig ettersyn, og de ble i tillegg påminnet denne saken ved e-post. De kom ikke med uttalelse da, men ble bedt om uttalelse i forbindelse med klagesaken. Hovedpunktene i denne er:

”... Illustrasjoner som er forelagt synliggjør mer moderne arkitektur. Det kan være positivt i seg selv og i mange tilfeller helt riktig at dagens bygg skal være bygd i sin samtid. Det er derimot viktig at den nye arkitekturen tar opp i seg elementer/ eller preg som får bygget til å harmonere med omgivelsene. Det synes å være lite ivaretatt i dette tilfellet hvor bygget bryter ikke bare med stil men også i form og dimensjon. ...

Så vidt estetikkutvalget kan forstå, vil det ikke være plass for mere utbygging i dette nærområdet. Dermed vil dette byggeprosjektet bli stående for seg selv og således ikke harmonere spesielt godt med omkringliggende bebyggelse.

Bunnpristomta ligger på flatt terreng mens øvrig bebyggelse ligger langs med det fallende terrenget. Høyden på husene er nødvendigvis ikke det største problemet, men heller store volumer uten større siktsoner mellom seg. Ved å snu lengderetningen på husene og splittet de opp i mindre enheter kunne man kanskje ha løst siktsoner mellom husene selv med saltak. Se vedlegg for fullstendig uttalelse.”

For øvrig kom Ark Plan arkitektkontor med kommentar til estetikkutvalgets uttalelse ved brev av 19. januar 2010. De skal tegne bygningene på tomte, og fremholder at de foreløpige skissene av bygningene som er vedlagt planforslaget lite trolig vil bli det endelige resultatet. Videre påpeker de at de nye bygningene må være i samsvar med den nye reguleringsplanen, og at den gamle reguleringsplanen ikke binder dem på noen måte. Ark Plan mener at estetikkutvalgets forslag om å endre retning på bygningene vil medføre så store endringer at reguleringsplanen i så fall må endres. Bygningsmyndighetene vil dessuten kunne påvirke prosjektet gjennom byggesaksbehandlingen.

Kommunen mener at to etasjer ikke er urimelig høyt sett i forhold til omgivelsene. Det vil være mer enn bygningenes høyde som avgjør det visuelle inntrykket. I planen finnes spillerom for plassering og volumoppbygning, og kommunen håper dette blir utnyttet til alles beste. Bredden på leilighetene ble nedjustert med 0,6 meter etter offentlig ettersyn. Videre må estetiske hensyn tas, og detaljerte tegninger må innleveres i forbindelse med søknad om byggetillatelse.

For det fjerde ble det stilt spørsmål ved samsvaret mellom tomtegrensene og regulert areal, og ved størrelsen på utearealet. Til dette sier kommunen at det ikke er nøyaktig samsvar mellom

plan og eksisterende veg i den gamle reguleringsplanen, og at det er overlapping mellom tomtgrenser og trafikkareal. Den nye planen er utformet i tråd med dagens faktiske situasjon, og er i samsvar med denne. Videre er det sikret 0,45 daa felles eller offentlig uteareal på tomta, slik at kravene til dette er oppfylt. Disse er oppfylt selv uten at arealet langs Nordsivegen er medregnet.

Klagerne foreslo i klagen at tomta skulle bebygges med 1 etasjes bygning med sokkel, eller bli solgt som eneboligtomter. Til dette sier kommunen at den bebyggbare delen er flat, og at bolig med sokkel ville sannsynligvis blitt like høy som en vanlig to etasjes bygning. Det er stilt krav om flatt tak for å minske ulempene for bakenforliggende boliger. Salg av arealet til eneboligtomter vil for det første kreve omregulering. For det andre vil utnyttingsgraden for området bli relativt liten, noe som er i strid med kommunedelplanens krav til utnytting av et så sentrumsnært område.

Saken ble oversendt Fylkesmannen for endelig klagebehandling ved brev av 22. februar 2010.

Fylkesmannens vurdering:

Fylkesmannen er etter delegasjon fra Miljøverndepartementet i rundskriv T-8/86, tillagt oppgaven som klageinstans for reguleringsplaner vedtatt av kommunestyret. Fylkesmannen kan i utgangspunktet prøve alle sider av det påklagede vedtaket, men med enkelte begrensninger som angis i rundskrivet. I forvaltningsloven (fvl.) § 34 annet ledd er det dessuten bestemt at statlig organ som klageinstans for vedtak fattet av en kommune, skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønnet.

Forholdet mellom gammel/ny plan- og bygningslov

Reguleringsplanen ble utlagt til offentlig ettersyn den 20.06.2009. På dette tidspunktet gjaldt plan- og bygningsloven av 14.06.1985, nr. 77. Det påklagede vedtaket må derfor prøves i forhold til den gamle plan- og bygningsloven, se overgangsbestemmelsen i ny pbl. § 34-2, 10. ledd. Plandelen i den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft 1. juli 2009. Fylkesmannens klagebehandling vil således være hjemlet i den nye loven. I henhold til ny pbl. § 1-9 er det forvaltningslovens saksbehandlingsregler som gjelder ved klage på enkeltvedtak.

Saksbehandlingen

Reguleringsplan for Bunnpristomta ble utlagt til offentlig ettersyn den 20. juni 2009, og ble derfor ferdigstilt i samsvar med den gamle plan- og bygningsloven. Fylkesmannen må derfor kontrollere om saksbehandlingen var i samsvar med dagjeldende plan- og bygningslov. Utarbeiding og vedtak av reguleringsplan var regulert i gamle pbl. §§ 27-1 og 27-2.

Etter en gjennomgang av prosessen og fremdriften i planarbeidet, kan ikke Fylkesmannen se at reguleringsplanen lider av noen formelle saksbehandlingsfeil.

Arealforvaltningen

Plan- og bygningslovens utgangspunkt er at det nærmere innhold av reguleringsplanene innen lovens ramme er lagt til kommunestyrets frie skjønnsmessige vurdering. Ingen kan sies å ha krav på at et område skal reguleres, eller ikke reguleres, til et bestemt formål. Her som ellers må imidlertid vurderingene være saklige og i samsvar med reguleringslovgivningens formål. I reguleringssaker betyr dette at en regulering eller reguleringsendring må være basert på reguleringsmessige hensyn og ikke for eksempel ha til formål å ramme noen spesiell grunneier eller andre interessenter. I tillegg må vurderingene bygge på en forsvarlig

saksbehandling og riktig faktisk grunnlag. Kommunen har således hjemmel for å regulere de aktuelle arealer slik den mener er mest hensiktsmessig.

Denne saken dreier seg først og fremst om tap av utsikt for bakenforliggende naboer. Naboene anfører at reguleringsplanen vil føre til forringelse av deres utsikt, og at denne utsikten betyr mye for dem fordi de bor i et tettbygd strøk. Utsikten i retning sjøen er en av de mest attraktive goder deres boliger har. Kommunen mener på sin side at et bygg på to etasjer ikke kan anses særlig urimelig, med tanke på hensiktsmessig utnyttning av det relativt sentrumsnære arealet.

Anførselene om utsikten var kjent da reguleringsplanen ble vedtatt. Ulempene for naboene er dermed vurdert, og funnet akseptable. Slike avgjørelser har kommunen som planmyndighet hjemmel for å ta, såfremt begrunnelsen er saklig og i samsvar med reglene for reguleringsplan. I klagen anføres imidlertid at det ble gitt feil opplysninger om forholdene på stedet, med tanke på husrekkenes utsikt. Dersom grunnlaget for vurderingen av ulempene var uriktig, kan det foreligge saksbehandlingsfeil ved at saken ikke var godt nok opplyst i samsvar med fvl. § 17.

Ut fra kommunens saksdokumenter framgår det klart at de bakenforliggende naboene vil få sin utsikt påvirket, og at naboene selv mener de påvirkes i stor grad. Det uttales i saksframlegget at ulempene antas størst for de nærmeste og lavest beliggende nabotomtene. Hvilke av de bakenforliggende nabotomtene som vil bli mest påvirket, synes ikke avgjørende i denne sammenhengen. Kommunen har gjort en avveining og funnet ulempene for naboene akseptable, sett i forhold til den samfunnsmessige gevinst som oppnås ved foretting. Dette må anses å være saklige hensyn og i tråd med reguleringslovgivningens formål. Fylkesmannen kan dermed ikke se at det foreligger feil av betydning for resultatet i saken på dette punktet.

Et annet tema er utomhusarealenes størrelse, og om de er egnet til lek eller ikke. Når det gjelder arealer til lek, ble barnerepresentanten forelagt planforslaget, hvorefter uttalelse kom ved brev av 26. mai 2009. Det ble bemerket at forslaget den gangen hadde for lite lekeareal, og at de kommunale vedtektene til pbl. § 69 nr. 3 måtte følges. Vedtekter som har hjemmel i lov får samme virkning som lov. For Levanger kommune gjelder "Vedtekter til bygningsloven for Levanger kommune". I denne vedtekten er det til pbl. § 69 nr. 3, fastsatt at det i boligområder skal avsettes minimum 50 kvadratmeter felles eller offentlig uteareal per bolig. I dette tilfellet er det planlagt åtte boenheter, slik at det må avsettes minimum 400 kvadratmeter til felles eller offentlig uteareal. Av reguleringsplankartet er det avsatt 0,45 daa, altså 450 kvadratmeter, til felles leke- og oppholdsarealer. Kommunens vedtekter om størrelse på slike arealer må dermed anses oppfylt.

Når det gjelder egnethet til lek, mener klagerne at en del av arealene er for bratte og at de derfor ikke kan medregnes. Miljøverndepartementets rundskriv T-2/2008 Om barn og planlegging omtaler en del rikspolitiske retningslinjer som skal styrke barn og unges interesser i planleggingen. I forhold til fysisk utforming av blant annet lekeområder, er det uttalt at arealer brattere enn 1:3 ikke skal regnes med. Et rundskriv eller andre veiledninger av samme art er imidlertid ikke rettslig bindende. De kan derfor ikke gi hjemmel for å oppheve reguleringsvedtaket, selv om planen på noen punkter kan være i strid med retningslinjene. Det som må påses er at loven og vedtekter gitt med hjemmel i lov er fulgt. Plan- og bygningsloven angir hvilke reguleringsformål som er aktuelle, og sier at reguleringsbestemmelser om lekeareal bør nedfelles. Kommunens egen vedtekt stiller krav om at arealet må være

”tilfredsstillende”, og minimum 50 kvadratmeter pr boenhet. Dette er en skjønnsmessig vurdering, og kommunen mener vedtektens krav er oppfylt. Ut i fra tegninger av området med det planlagte tiltaket er storparten av tomta flat, slik at det dreier seg om en relativt liten del som skråner oppover. Fylkesmannen kan ut i fra dette ikke se at planen og bestemmelsene er i strid med verken pbl. §§ 25 og 26, eller kommunens egne vedtekter til pbl. § 69 nr. 3.

Klagerne peker på at fastsettingen av bygningshøyde er angitt i meter og ikke kotehøyde. Kommunen mener at det er mest hensiktsmessig å fastsette høyden i meter i stedet for koter. Reglene for reguleringsplan stiller ikke krav om at høyde på bebyggelse må fastsettes i kotehøyde. Snitt med koter kan være opplysende for å få et bilde av høydeforholdene mellom planlagte bygninger og omgivelsene. Det er likevel ikke en mangel ved reguleringsplanen at kotehøyde ikke er brukt. For øvrig finnes andre bestemmelser i plan- og bygningsloven som skal ivareta blant annet hensynet til naboer. Dette med tanke på utsikt og innsyn ved plassering av nye bygninger. Disse bestemmelsene kommer til anvendelse under byggesaken.

Videre ble uttalelse fra estetikkutvalget etterspurt av klagerne. Kommunen bemerket at estetikkutvalget ikke benyttet anledningen de hadde til å uttale seg på forhånd, men hentet likevel inn uttalelse i forbindelse med klagen. Estetikkutvalgets uttalelse gikk hovedsakelig på at arkitekturen ikke passer spesielt godt inn i omgivelsene, og at naboenes utsiktsforhold bedre kunne ivaretas ved å snu lengderetningen på bygningene slik at bygningsmassen ikke ble så kompakt. Ark Plan arkitekter kom med kommentar til Estetikkutvalgets uttalelse, hvor de fremholder at de skissene som er framlagt ikke er det endelige resultatet. På den andre siden mener de at å snu bygningenes lengderetning vil innebære at det er nødvendig med endring av planen. Kommunen holder fast ved sin vurdering av at to etasjer ikke anses urimelig høyt i dette området, og at planen har såpass romslige rammer at det skulle være mulig å utnytte disse på best mulig måte for området som helhet. Fylkesmannen kan heller ikke se at uttalelsene fra estetikkutvalget i forbindelse med klagen har opplyst saken på en måte som kan medføre at reguleringsplanen må endres.

Klagerne stiller også spørsmål ved reguleringsplanens samsvar med faktiske tomtegrenser. Kommunen har forklart at den gamle reguleringsplanen ikke stemte helt overens med faktisk arealutnyttelse. Dette er imidlertid tatt hensyn til i den nye planen, slik at det nå er samsvar. Grøntarealet ut mot Nordsivegen er ikke forutsatt brukt til opphold eller lek, og er bare ment å ha et grønt preg. Fylkesmannen har ikke noen bemerkninger til dette punktet.

Det siste punktet i klagen er et forslag fra naboene om at tomta heller skal bebygges med bygning på en etasje og sokkel, eller at tomta selges som to eneboligtomter. Kommunen uttaler at bygning med sokkeletasje vil få samme effekt på den flate tomte som bygning på to etasjer. Videre ser ikke kommunen grunn til å sette i gang prosess med planendring slik at tomte kan bebygges med eneboliger, da dette ikke vil være i samsvar med de krav som stilles til utnytting av slike områder. Avgjørelsen tilligger planmyndigheten, og Fylkesmannen kan ikke se at det er tatt usaklige hensyn eller at planen ikke er i tråd med reguleringslovgivningen. Fylkesmannen har således ingen merknader til dette punktet.

Ut i fra gjennomgangen av saken kan ikke Fylkesmannen finne feil ved reguleringsplanen

som medfører at den må oppheves. På bakgrunn av det ovenfor fatter Fylkesmannen følgende

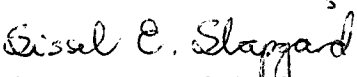
vedtak:

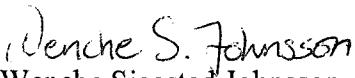
Levanger kommunes vedtak av 9. desember 2009, sak nr. 63/09 stadfestes.

Klagen tas ikke til følge.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen.

Med hilsen


Sissel E. Slapgård (e.f.)
Bygg- og justisleder
Kommunal- og administrasjonsavdelingen


Wenche Sjaastad Johnsson
Rådgiver
Kommunal- og administrasjonsavdelingen

Kopi til:

Aunan Holding AS	Sigyns veg 2	7600	Levanger
Innherred samkommune Enhet for Plan, byggesak, oppmåling	Postboks 130	7601	Levanger
RG-prosjekt AS	Okkenhaugvegen 4	7600	Levanger
Arkplan arkitektkontor	Pb. 172	7801	Namsos