



Fylkesmannen i Innlandet

Vår dato:

24.09.2019

Vår ref:

2019/15971

Deres dato:

«REFDATO»

Deres ref:

«REF»

«MOTTAKERNAVN»

«ADRESSE»

«POSTNR» «POSTSTED»

«KONTAKT»

Saksbehandler, innvalgstelefon

Håvard Haugnes

Klageavgjørelse - Rammetillatelse for oppføring av blokk - Gbnr. 85/388 i Lillehammer kommune

Fylkesmannen viser til oversendelse av klagesak fra Lillehammer kommune, datert 21.08.2019.

Fylkesmannens vedtak:

Klagen tas til følge. Lillehammer kommunes vedtak av 08.07.2019, oppheves. Vedtaket er mangelfullt begrunnet og må anses ugyldig jf. fvL § 25, jf. § 41. Saken sendes tilbake til kommunen for ny førsteinstansbehandling.

Saken gjelder

Lillehammer kommune v/ Tjenesteområde byggesak gav rammetillatelse til oppføring av boligblokk i sak 18/4801-14 av 08.07.2019. Som del av saksbehandlingen, ble byggets plassering behandlet i en egen sak. Utvalg for plan og samfunnsutvikling vedtok følgende i møte 13.06.2019, sak 31/19: «*Utvalg for plan- og samfunnsutvikling vurderer at den omsøkte plasseringen av bygningen kan godkjennes innenfor rammen av reguleringsbestemmelsene*». Utvalgets avgjørelse ligger til grunn for at rammetillatelsen ble gitt.

Rammetillatelsen ble påklaget av nabo Morten Ulimoen (Ågårdvegen 16), i brev av 06.08.2019. Klagen går i hovedtrekk ut på at byggets vridning er i strid med reguleringsbestemmelsene og at inntrukket 4. og 5. etasje ikke gir noen effekt, når bygget er plassert parallelt med åskammen. Ifølge klager vil bygget fremstå dominerende sett fra nedsiden. I klagen fremmes det også anførsler knyttet til nabovarsling, vegetasjon og antall bygg iht. planens intensjon, og det bes om utsatt iverksetting.

Naboene Bjørn Blomli (Ågårdvegen 18) og Eiliv og Hege Furuli (Ågårdvegen 20) har meddelt at de støtter opp under klagen, i deres e-poster av 12.08.2019 og 14.08.2019.

Klagen ble behandlet av tjenesteområdeleder for byggesak 21.08.2019, etter vurdering fra Utvalg for plan og samfunnsutvikling. Kommunen konkluderte med at klagen ikke tas til følge. Det ble imidlertid besluttet utsatt iverksetting av tiltaket, til klagen er endelig avgjort. Saken ble deretter oversendt til Fylkesmannen i Innlandet for endelig avgjørelse.

E-postadresse:
fminpost@fylkesmannen.no
Sikker melding:
www.fylkesmannen.no/melding

Postadresse:
Postboks 987
2604 Lillehammer

Besøksadresse:
Gudbrandsdalsvegen 186,
Lillehammer
Parkgata 36, Hamar

Telefon: 61 26 60 00
www.fylkesmannen.no/in
Org.nr. 974 761 645



Fylkesmannens kompetanse og formelle forhold

Fylkesmannens kompetanse som klagemyndighet er hjemlet i plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 og rundskriv T-2/09 fra Miljøverndepartementet. Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken, men skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34.

Nabo Ulimoen mottok kopi av rammetillatelsen 24.07.2019. Vi konstaterer at klagen er inngitt innenfor klagefristen, av person med rettslig klageinteresse, jf. fvl. § 28 flg. og pbl. § 1-9. Det er ikke kjent når naboene Blomli og Furuli fikk kjennskap til vedtaket. Det er dermed uklart om e-postene er innkommet rettidig. Fylkesmannen vurderer at dette ikke er avgjørende å fastslå – klagen fra Ulimoen, som de støtter seg til, vil uansett bli realitetsbehandlet.

Gjeldende plangrunnlag

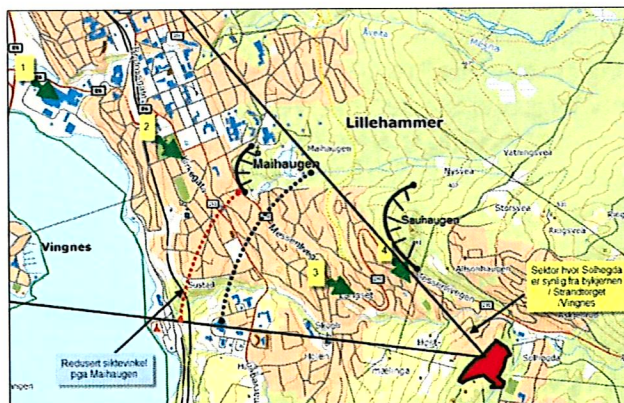
Tiltaket er omfattet av reguleringsplanen for Solhøgda av 04.09.2013. Eiendommen gbnr. 85/388 ligger innenfor felt «B2» og er regulert til «boligbebyggelse – blokkbebyggelse». Reguleringsbestemmelsenes pkt. 2.5 fastsetter rammene for tillatt utbygging på eiendommen.

Tiltaket er i det vesentlige i tråd med bestemmelsene. Klagesaken går i hovedsak ut på om tiltaket er i tråd med bestemmelsenes pkt. 2.5 nr. 5:

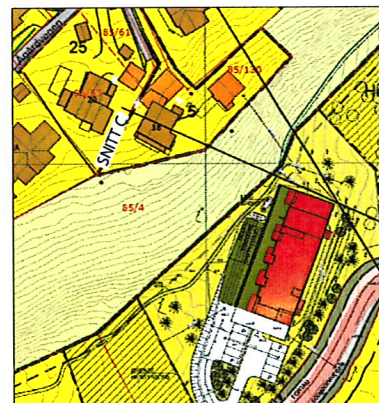
«Bebyggelsen skal utformes og organiseres slik at den får en begrenset fjernvirkning. Bebyggelsen trappes ned fra tilbaketrukne 4. og 5. etasjer inne på åskammen til maksimalt 3 etasjer ytterst på åskammen mot vestre plangrense.»

Er plasseringen/vridningen av bygget i tråd med reguleringsplanen?

Sakens hovedspørsmål dreier seg om omsøkt plassering/vridning er i tråd med reguleringsplanen. Fylkesmannen vurderer at det er begrunnet tvil om tiltaket kan anses å ligge innenfor en forsvarlig tolkning av reguleringsplanen. Det er sikker rett at kommunen selv står nærmest til å fortolke egen plan. Kommunens tolkning kan like fullt ikke være vilkårlig, men må ligge innenfor det berørte utenforstående vil kunne forstå/oppfatte basert på en naturlig språklig forståelse av bestemmelsens ordlyd, kontekst og andre relevante rettskilder (planbeskrivelse m.v.). Det er Fylkesmannens syn at kommunens forståelse her er i grenseland for hva man kan utlede, etter en helhetsvurdering av tolkningsfaktorene som er angitt ovenfor. Vi skal begrunne dette nærmere i det følgende.



Oversiktskart. Planområdet markert i rødt.



Situasjonsplan.



Ordlyden

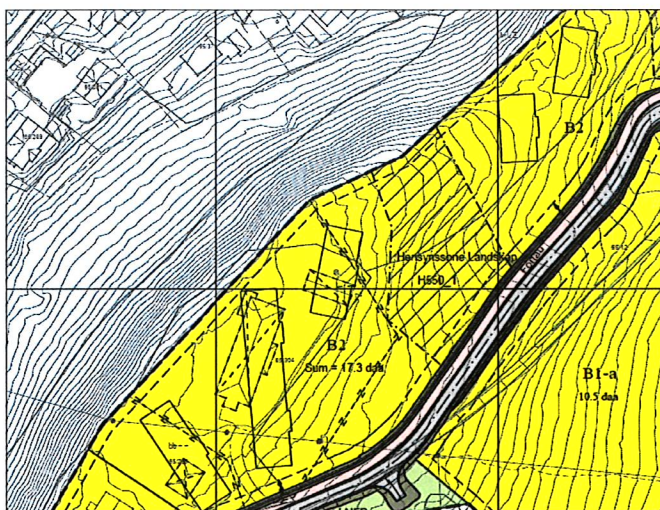
Iht. pkt. 2.5 nr. 5, skal blokka «utformes og organiseres slik at den får en begrenset fjernvirkning». Med utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse, kan man utlede at blokka skal ha en form og plasseres på en måte som tilstrekkelig ivaretar byggets uttrykk i landskapet, sett fra lang avstand. Bestemmelsen sier videre at bebyggelsen maksimalt kan ha «3 etasjer ytterst på åskammen mot vestre plangrense» og «tilbaketrukne 4. og 5. etasjer inne på åskammen». Blokka skal altså være lavest nærmest skrenten og høyere lenger unna skrenten. Det er ikke tvilsomt at det er skrenten mot vest/byen nedtrappingen skal henvende seg mot, jf. «vestre plangrense». Ordlyden er imidlertid ikke helt tydelig på om bebyggelsen må ha kortveggen vendt denne veien. Ut fra ordlyden alene, kan man neppe konkludere med at omsøkt plassering, med vridning litt på skrå mot skrenten, er i strid med bestemmelsen.

Kontekst

Pkt. 2.5 nr. 5 må leses i sammenheng med de øvrige reguleringsbestemmelsene og vedtatt plankart. Reguleringsbestemmelsene har et bevisst forhold til utforming av bebyggelsen og omgivelsene. Det er bestemmelser om terrengtilpasning, fjernvirkning, vegetasjon og at bygget ikke skal bli for dominerende. Pkt. 2.5 har klare bestemmelser om høyde og trapping av bebyggelsen. Det er imidlertid ikke helt klare bestemmelser om vridningen av bygget – annet enn at trappingen må henvende seg mot vest/byen. Pkt. 2.5 nr. 6 sier følgende: «3 etasjer i forkant av åskammen», «inntil 5 etasjer i bakkant av åskammen». Det er ikke nevnt hvor mange blokker det kan bygges på felt B2.

Tilhørende plankart har omriss av bebyggelse inne på området. Plankartet sier spesifikt at dette ikke er juridisk bindende. Det gir likevel en indikasjon om at planmyndigheten har ment at byggene skal ha litt forskjellig størrelse og vridning, og ikke stå med lengderetningen mot byen. Omrissene har i det vesentlige kortsiden henvendt mot skrenten, men ikke vinkelrett imot. På gbnr. 85/388 er bebyggelsen vist som to korte blokker, ca. 45 grader mot skrenten i vest.

Når man leser pkt. 2.5 nr. 5 i sammenheng med bestemmelsene for øvrig og plankartet, er det mye som taler for at bygget ikke kan plasseres med lengderetningen langs skrenten. Det må vendes med kortsiden mer eller mindre mot skrenten. Ut fra sammenhengen kan det nok likevel ikke kreves at det plasseres vinkelrett mot skrenten i vest. Det er kun ett av fem omriss som er vist slik på plankartet. Slik Fylkesmannen ser det, gir konteksten rom for å plassere bygget litt skrått mot skrenten.



Vedtatt plankart. Bygningsomriss er ikke juridisk bindende. Gbnr. 85/388 er øverst til høyre.



Planens intensjon

Forarbeidene til reguleringsplanen gir gode opplysninger om intensjonen bak bestemmelsene.

Utdrag fra «Landskapsvurdering», utarbeidet av Rambøll:

«Utfordringene med en utbygging av området er knyttet til planområdets funksjon som romdannende element og at den markerte skogbremmen danner horisontlinjen fra flere ståsted. En utbygging i området må ikke dominere horisontlinjen som dannes av den skogkledd terrengryggen. Forutsatt at bebyggelsen harmonerer med det som i dag oppfattes som horisontlinja og at flateinngrepet gjøres på en slik måte at delområdet i hovedsak fortsatt oppfattes som skogkledd, vil foreslått utbygging ha liten negativ påvirkning.» (side 14)

«Byggehøyde bør være lavere mot skrenten og høyere bakover.» (side 17)

Utdrag fra planbeskrivelsen, utarbeidet av Areal+ og RAM Arkitektur:

«Gjennom planprosessen er det spesielt fokusert på bebyggelsens eksponering fra Lillehammer sentrum og omkringliggende områder.» (side 22)

«Bebyggelsen er vinklet med kortsida mot byen slik at bebyggelsen skal være minst mulig eksponert sett fra byen og Messenlivegen. De ulike bygningsvolumene er også dreid noe i forhold til hverandre for å variere og bryte opp det visuelle inntrykket.» (side 20)

«Den mest eksponerte delen av bebyggelsen mot byen er foreslått i 3 etasjer. Lenger inn på ryggen er bebyggelsen foreslått med tilbaketrukket 4. og 5. etasje.» (side 20)

Etter Fylkesmannens syn, er det fjernvirkningen, sett fra byen som er det viktigste hensynet. Det er en intensjon om å ikke bryte horisontlinja i for stor grad. Det er et mål å beholde mest mulig av den skogkledd ryggen. Ut fra planens intensjon fremstår det klart at blokka skal være vendt med kortsiden mot skrenten i vest. Trappingen, derimot, må ikke nødvendigvis være fra vest mot øst, for å ivareta intensjonen. I fjernvirkning er det silhuetten som synes, så da er det den 5. etasjen som definerer horisontlinja, selv om den er tilbaketrukket.

Å regulere til blokker i 5 etasjer, vil i seg selv åpne for å bryte horisontlinjen på åskammen. Det virker som intensjonen om begrenset fjernvirkning ikke har kommet godt nok til uttrykk i bestemmelser og plankart. Det som er vedtatt, er slik Fylkesmannen ser det, ikke like tydelig på byggeretning, som forarbeidene. Ved vedtak av reguleringsplanen, uten helt klar ordlyd om byggeretning eller bindende omriss i plan, har kommunen på mange måter «lempet» litt på intensjonen.

Planmyndighetens tolkning

Kommunen er lokal planmyndighet og er nærmest å tolke egne planbestemmelser. Av hensyn til innbyggernes rettssikkerhet, må likevel tolkningen, ligge innenfor en forsvarlig ramme. I foreliggende sak, fremgår det ikke av protokollen, hvilke momenter Utvalg for plan og samfunnsutvikling har lagt vekt på i tolkningen. Konklusjonen er motsatt av administrasjonens innstilling i saksframlegget. Siden det ikke fremgår hvorfor Utvalget går imot innstillingen, legger ikke Fylkesmannen stor vekt på deres tolkning. Se for øvrig avsnittet nedenfor om begrunnelse av vedtak.

Bygningsmyndighetens praksis

Tidligere byggesaker i området sier noe om hvordan bestemmelsen er blitt håndhevet av kommunen, etter at planen ble vedtatt. I forhold til utbyggingen av de to andre blokkene på B2, har det ikke blitt krevd at blokkene skal ha kortsiden mot skrenten og byen. Som 3D-illustrasjonen viser, står de to eksisterende blokkene delvis med langsiden mot byen. Den tredje blokka, som nå er



omsøkt, er mindre eksponert enn de to andre. Den blir liggende litt nedenfor toppen, sett fra byen. Ved at de to andre blokkene er tillatt med langsiden delvis mot byen, tyder praksis på at kommunen ikke har tolket bestemmelsen slik at kortsiden må vendes mot skrenten/byen.



3D-illustrasjon, sett fra vest (ca. 1,1 km avstand). Ny blokk til venstre. Eksisterende blokker t.h.

Reelle hensyn - nærvirkning

Selv om bestemmelsen uttrykkelig fremhever hensynet til fjernvirkning, vil også nærvirkning for naboer kunne være relevante momenter i en helhetsvurdering. Pkt. 2.5 nr. 5, siste setning, er delvis begrunnet i nærvirkning (hvor slak nedtrappingen skal være, sett fra bakkenivå). Hensynet til nærvirkning har også kommet til uttrykk i planens forarbeider, særlig i tilknytning til bevaring av vegetasjon rundt blokkene, samt i bestemmelsen pkt. 1.3 - «utforming tilpasset omgivelsene».

I denne saken er det Ågårdvegen 16, 18 og 20 som er nærmeste naboer. Ift. solforhold og utsikt, har byggets vridning liten innvirkning. Både solgangen og hovedutsikten mot sør og vest (mot Mjøsa og byen) forblir upåvirket. Vridningen har kun betydning for hvor dominerende/ruvende bygget fremstår. Med kortsiden vinkelrett mot skrenten, ville det blitt en smalere fasade mot naboene, og de tilbaketrunkne etasjene ville blitt mindre synlige. Nedtrappingen får liten effekt, hvis bygget plasseres parallelt med skrenten. Se 3D-illustrasjonen.

Momentet kan imidlertid ikke tillegges for stor betydning. Det er innenfor planmyndighetens handlingsrom å vektlegge noen hensyn på bekostning av andre. Kommunen har til dels akseptert negativ nærvirkning for nedenforliggende naboer, ved å regulere til blokker oppe på åskammen.



3D-illustrasjon, sett fra nabo i vest (Ågårdvegen 18, ca. 45 m avstand).



Konklusjon

Fylkesmannen vurderer at det kan være rom for å tolke tiltaket å være i tråd med reguleringsplanen. Dette er imidlertid ikke åpenbart. Ordlyden og bestemmelsens kontekst gir ikke noen entydig tolkning. Planens intensjon og reelle hensyn trekker i retning av at plasseringen av bygget er i strid med plan. På den annen side, taler Utvalgets tolkning og kommunens praksis for at tiltaket er i tråd med planen. Det avgjørende for utfallet i klagesaken, er dermed kommunens begrunnelse.

Begrunnelse av vedtak

Forvaltningsloven stiller krav til at vedtak skal grunngis, jf. § 24. I begrunnelsen skal det vises til de regler vedtaket bygger på og i nødvendig utstrekning gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på, for at partene skal kunne forstå vedtaket. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes, jf. § 25. Iht. juridisk teori og lovens forarbeider har myndighetene langt på vei en *plikt* til å begrunne skjønnsmessig myndighetsutøvelse. Vedtaket må vise hvordan forvaltningsskjønnet er utøvd og hvilke vurderinger det er bygget på. Rettspraksis viser at vedtak kan bli kjent ugyldig, når det på grunn av mangler ved begrunnelsen, ikke er mulig å bedømme om vedtaket lider av innholdsmessige feil eller bygger på en uforsvarlig skjønnsutøvelse.

I rammetillatelsen er nabomerknaden om plassering/vridning besvart slik:

«Tjenesteområde byggesak har behandlet søknaden med merknader og har funnet at tiltaket er i samsvar med vedtatt reguleringsplan med bestemmelser, med unntak av plassering, som er behandlet av Utvalg for plan og samfunnsutvikling. Tjenesteområde byggesak orienterte om saken i Utvalg for plan og samfunnsutvikling i møte 16.05.2019. Utvalget besluttet da å få saken forelagt og behandle bygningens plassering, som sak. Utvalg for plan og samfunnsutvikling behandlet saken i møte 13.06.2019 sak 31/19. Her ble det fattet følgende vedtak: 'Utvalg for plan- og samfunnsutvikling vurderer at den omsøkte plasseringen av bygningen kan godkjennes innenfor rammen av reguleringsbestemmelsene'.»

Saksprotokollen fra Utvalgets møte lyder slik:

«Søknad om tillatelse til tiltak behandles av tjenesteområde byggesak. Utvalg for plan- og samfunnsutvikling vurderer at den omsøkte plasseringen av bygningen kan godkjennes innenfor rammen av reguleringsbestemmelsene.»

Etter Fylkesmannens vurdering, fremstår vedtaket mangelfullt begrunnet. I saksframlegget til den politiske saken, begrunner administrasjonen hvorfor de tolker at tiltaket *er i strid med* reguleringsplanen. De bygger i stor grad på planens forarbeider. Når Utvalget konkluderer med motsatt resultat, må det stilles krav til at det begrunnes hvorfor de tolker bestemmelsen annerledes. I denne saken har det vært tvil om tiltaket var plassert i tråd med plan – derfor den politiske saken. Det har innkommet nabomerknader om dette. Av hensyn til naboene i saken, må det forventes en begrunnelse av hvilke tolkningsmomenter som er vektlagt, for at de skal kunne forstå hvorfor tillatelse ble gitt.

Den mangelfulle begrunnelsen er en saksbehandlingsfeil. Det er grunn til å regne med at den har vært bestemmende for vedtakets innhold, siden vektning av tolkningsmomentene var avgjørende for om tillatelse kunne gis eller ikke. Vedtaket er derfor ugyldig, jf. § 41.

**Anførsler vedr. nabovarsling, antall blokker og vegetasjon**

Klager har anførsler om at nabovarsel opprinnelig ikke ble sendt, før dette ble etterspurt av naboene. Han reagerer på at kommunen ikke påpeker dette overfor utbygger. Han stiller videre spørsmål om naboer har blitt varslet om reguleringsplanen før denne ble vedtatt.

Klager bemerker at det er tegnet inn to mindre bygningsomriss på plankartet. Han spør om det er vurdert at det er best for området med én stor blokk i stedet for to mindre. Det påklages også at det ikke er beskrevet i rammetillatelsen at eksisterende vegetasjon skal beholdes, samt at hensynssoner skal sikres. Klager ber om at det stilles klare krav til bevaring av vegetasjon.

Fylkesmannen anser at anførselene er tilstrekkelig besvart på side 2-3 i kommunens klagebehandling av 21.08.2019. Vi henviser derfor til dette og finner ikke grunn til å gå nærmere inn på anførselene. Vi er av den oppfatning at dette ikke er avgjørende for resultatet i klagesaken.

Fylkesmannens vedtak

Klagen tas til følge. Lillehammer kommunes vedtak av 08.07.2019, oppheves. Vedtaket er mangelfullt begrunnet og må anses ugyldig jf. fvl. § 25, jf. § 41. Saken sendes tilbake til kommunen for ny førsteinstansbehandling.

Vedtaket er truffet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 og plan- og bygningsloven § 1-9. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum e.f.
direktør

Håvard Haugnes
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

LILLEHAMMER KOMMUNE	Postboks 986	2626	LILLEHAMMER
KVALE ADVOKATFIRMA DA	Postboks 1752 Vika	0122	OSLO

Mottakerliste:

Morten Ulimoen	Ågårdvegen 16	2611	Lillehammer
SOLHØGDA EIENDOM AS	Postboks 507 Skøyen	0214	OSLO
Hege E Bræin Furuli	Ågårdvegen 20	2611	Lillehammer
Eiliv Furuli	Ågårdvegen 20	2611	Lillehammer
Bjørn Blomli	Ågårdvegen 18	2611	Lillehammer

