



INNLANDET FYLKESKOMMUNE
Postboks 4404 Bedriftssenteret
2325 HAMAR

Saksbehandler, innvalgstelefon
David Larsen, 62 55 11 71

Klageavgjørelse – dispensasjon til garasje som tilbygg – gnr. 45, bnr. 94 i Ringebu kommune

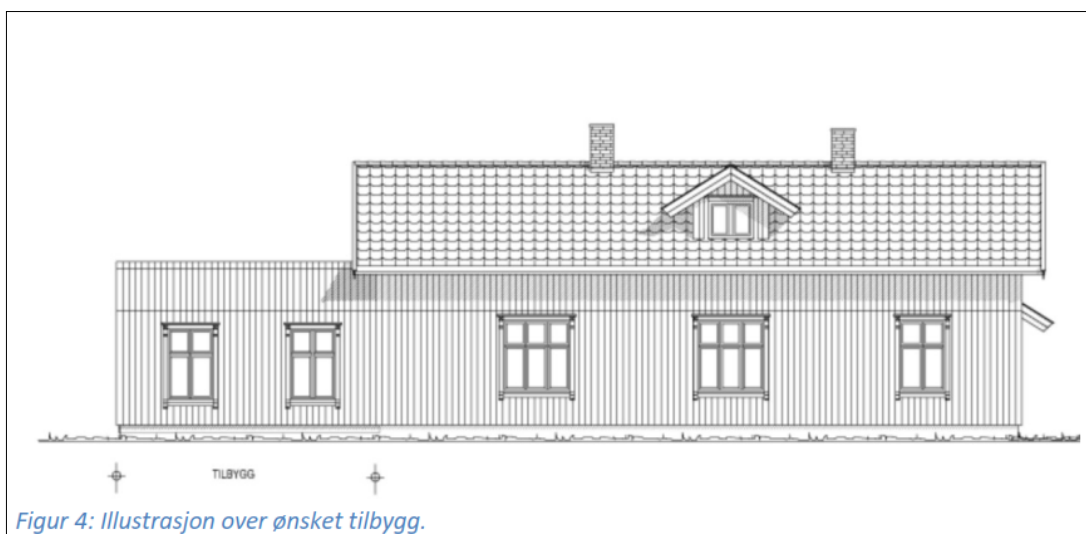
Vi viser til oversendelse av klagesak fra Ringebu kommune i brev datert 18. mai 2022, mottatt hos oss samme dag.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas til følge. Statsforvalteren omgjør Ringebu kommunes dispensasjonsvedtak datert 23. februar 2022 og avslår med dette dispensasjonssøknaden.

Sakens bakgrunn

Sakens bakgrunn forutsettes kjent av partene. Vi gir derfor bare et kortfattet sammendrag av saken. Fjeldstad Prosjektering AS søkte 3. november 2021 på vegne av tiltakshaverne Mona og Roger Melgårdshagen om dispensasjon til å føre opp garasje som tilbygg til eksisterende bygning på ovennevnte eiendom, med adresse Tomtegata 5. Her er utklipp fra situasjonsplanen vedlagt søknaden:



Figur 4: Illustrasjon over ønsket tilbygg.



Garasjen vil bli på 34,7 m². Sammen med eksisterende bygning vil samlet størrelse bli 141,8 m². Kommunen sendte søknaden på høring til Statsforvalteren i Innlandet og Innlandet fylkeskommune i brev datert 20. desember 2021. Av høringsbrevet gikk det frem at vilkårene for å kunne gi dispensasjon, etter kommunens foreløpige vurdering ikke var oppfylt.

I høringsuttalelse datert 18. januar 2022 uttalte fylkeskommunen at den ut fra estetiske og kulturminnefaglige hensyn ikke anbefalte å innvilge dispensasjonssøknaden. I likhet med kommunens foreløpige vurdering anså fylkeskommunen vilkårene for å kunne gi dispensasjon, for ikke å være oppfylt.

Statsforvalteren ga høringsuttalelse i brev datert 25. januar 2022. Av uttalelsen går det frem at Statsforvalteren mener hensynene som kommunen bygget sin foreløpige vurdering på, er «svært relevante hensyn å legge vekt på i denne saka.»

Søknaden ble behandlet av kommunens utvalg for plan og teknisk i møte 23. februar 2022. I motsetning til kommuneadministrasjonens forslag, vedtok utvalget å innvilge dispensasjon. Utvalget satte som vilkår at «garasjen skal røstes og utformes som hovedbygget og ha samme estetisk uttrykk.»

Vedtaket ble påklaget av Innlandet fylkeskommune i brev datert 21. mars 2022. Klagen ble behandlet av utvalg for plan og teknisk i møte 11. mai 2022. I motsetning til administrasjonens forslag, vedtok utvalget å ikke ta klagen til følge. Utvalgte vedtok samtidig å presisere vilkåret for dispensasjonen, nemlig at «taket får samme form og vinkel som hovedbygget.» Klagesaken ble deretter sendt til Statsforvalteren i Innlandet for endelig avgjørelse.

Formelle forhold og Statsforvalterens kompetanse

Avgjørelsen som er påklaget er et enkeltvedtak, og i direkte berøring med saksområdet til Innlandet fylkeskommune. Det innebærer at fylkeskommunen har rett til å klage på avgjørelsen, jf. fvl. § 28 første ledd og pbl. § 1-9 tredje ledd. Klagen er fremsatt innen klagefristen, jf. fvl. §§ 29 og 30.

Statsforvalteren er gitt myndighet til å behandle klager etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9. For behandling av klager etter pbl. § 1-9 gjelder reglene i forvaltningsloven, så langt ikke annet er bestemt.

Statsforvalteren kan overprøve alle sider av saken, men skal legge stor vekt på det kommunale selvstyret ved vår prøving av *det frie skjønn*, jf. fvl. § 34. I dispensasjonssaker innebærer dette at Statsforvalteren fullt ut kan overprøve om lovens to vilkår er oppfylt, da dette gjelder *rettsanvendelsen*. Derimot skal vi være tilbakeholdne med å overprøve om dispensasjon *bør* innvilges, da dette hører til kommunens frie skjønn.

Statsforvalterens vurdering av saken

Behovet for dispensasjon

Eiendommen omfattes av reguleringsplan for Vålebru vedtatt 15. mars 2003. Ifølge reguleringsplanen er området avsatt til bolig, forretning og kontor. Boligen på eiendommen er underlagt hensynssone for bevaring. I reguleringsplanens bestemmelser står det følgende i punkt 4.2 bokstav a:



«Bygning eller bygningsmiljø som skal bevares, er vist med vertikal skravur på plankartet, kombinert med annet formål. Eventuelle fasadeendringer, tilbygg og lignende kan her bare tillates etter godkjenning av kulturvernmyndighetene. b)»

Statsforvalteren tolker planbestemmelsen slik at kulturvernmyndighetenes godkjenning er en betingelse for å gi tillatelse. Tilbygget er ikke godkjent av Innlandet fylkeskommune som kulturvernmyndighet. Tillatelse til tilbygget er dermed avhengig av dispensasjon fra planbestemmelsen.

Kommunen vedtok 15. september 2021 midlertidig forbud mot tiltak i Ringebu sentrum. Ifølge vedtaket gjelder forbudet kun «tiltak som fører til annen bruk enn forretningsformål av lokaler i første etasje ut mot sentrumsgatene, jfr vedlegg 3 i planbeskrivelsen til kommuneplanens arealdel.» Vedlegget er et flyfoto hvor aktuelle gater er vist med grønne linjer. Her er utklipp fra vedlegget:



Tilbygget er i første etasje, vender ut mot sentrumsgaten Hanstadgata og faller akkurat innenfor den grønne linjen i gaten. Dermed er tillatelse til tilbygget også avhengig dispensasjon fra det midlertidige forbudet mot tiltak.

Generelt om dispensasjonsvilkårene

Plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd oppstiller to vilkår som begge må være oppfylt for at dispensasjon kan innvilges. Det ene er at tiltaket ikke vesentlig tilsidesetter hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser. Det andre er at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Hensynene som begrunner bestemmelsen det er søkt dispensasjon fra, vil være sentrale ved vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt. Når det gjelder vilkåret om *fordelene*, er det primært den samfunnsmessige areal- og ressursdisponering som er relevant. Fordeler av privat karakter vil kun unntaksvis kunne vektlegges i interesseavveiningen.



Dispensasjon fra arealplaner reiser særlige spørsmål.¹ Den klare hovedregelen er at planer skal følges inntil de oppheves eller endres. Planer er blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Det skal derfor ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan. Hensynet til demokrati, offentlighet og helhetlig arealbruk gjør det viktig at planendring skjer i samsvar med reglene om arealplanlegging og ikke ved enkeltdispensasjoner.

Hvis lovens to vilkår er oppfylt, *kan* kommunen gi dispensasjon. Dette betyr at ingen har rett på å få dispensasjon.

Kommunens begrunnelse

Krav til innholdet i begrunnelsen følger av forvaltningsloven § 25. Sivilombudet har i sak 2011/2012 uttalt seg om hvilke krav som stilles til begrunnelse av dispensasjonsvedtak. Saken gjaldt dispensasjon fra LNF-formål til oppføring av et tilbygg der Fylkesmannen hadde stadfestet tillatelse gitt av kommunen. Ombudet uttalte følgende:

«Det må være et grunnleggende krav til begrunnelse for et dispensasjonsvedtak etter pbl. § 19-2 at det fremgår at hvert av lovens kumulative vilkår er vurdert og hvilke konklusjoner vurderingene munnet ut i. Fylkesmannen har i vedtaket verken vist til fordelene eller ulempene ved å gi dispensasjon, og heller ikke konkludert med om vilkåret i pbl. § 19-2 annet ledd annet punktum er oppfylt. En slik mangel ved begrunnelsen etterlater et inntrykk av at fylkesmannen ikke har vurdert hvorvidt vilkåret er oppfylt. [...]

Som nevnt innledningsvis, er det kun der vilkårene i § 19-2 andre avsnitt første og andre setning er oppfylt at forvaltningen har rettslig adgang til å gi dispensasjon. Når det ikke fremgår av vedtaket at det ene vilkåret er vurdert, er dette en mangel ved begrunnelsen som kan tyde på svikt ved selve avgjørelsen.»

Vedtaket fra utvalget for plan og teknisk gjelder dispensasjon fra det midlertidige forbudet mot tiltak. Spørsmålet om dispensasjon fra planbestemmelsen i punkt 4.2 bokstav a er ikke omtalt i vedtaket. Årsaken går ikke frem av sakens dokumenter, men resultatet er like fullt at utvalget ikke har gitt dispensasjon fra alle forholdene som er nødvendig for å tillate oppføring av tilbygget.

Utvalgets begrunnelse for dispensasjon fra det midlertidige forbudet mot tiltak, berører ikke lovens vilkår for å kunne innvilge dispensasjon. Begrunnelsen viser ingen tegn til at utvalget har vurdert om det er rettslig grunnlag for dispensasjonsvedtaket. Vedtaket utgjør dermed et klart brudd på begrunnelsesplikten og etterlater et inntrykk av at utvalget ikke har vurdert lovens vilkår.

I innstillingen til utvalgets behandling av klagen, kommenterte kommuneadministrasjonen fraværet av utvalgets begrunnelse. Administrasjonen skrev at utvalget «gjorde sine egne vurderinger», men at «vurderingen deres var ikke nedskrevet i saksprotokollen.» Det ga etter Statsforvalteren syn utvalget en oppfordring til å komme med en begrunnelse i klageomgangen, noe utvalget ikke gjorde. Utvalget opprettholdt dermed vedtaket uten begrunnelse som synliggjorde utvalgets antatte vurdering av lovens vilkår.

¹ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.



Den konkrete dispensasjonsvurderingen

Blir relevante hensyn vesentlig tilsidesatt?

Spørsmålet er om dispensasjon til oppføring av garasje som tilbygg til eksisterende bolig, vil medføre at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser blir «vesentlig tilsidesatt», jf. pbl. § 19-2 andre ledd første punktum.

Det går frem av lovens forarbeider at «ordvalget innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes om dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke».²

Det er som nevnt to forhold det må gis dispensasjon fra for å kunne tillate tilbygget. Det ene er planbestemmelsen i punkt 4.2 bokstav a, og det andre er det midlertidige forbudet mot tiltak.

Punkt 4.2 bokstav a krever som nevnt kulturvernmyndighetenes godkjenning for at kommunen skal kunne tillate tilbygg til bygning som skal bevares. Statsforvalteren antar at hensynene bak bestemmelsen dreier seg om at kulturvernmyndighetene har den nødvendige fagkunnskapen for å vurdere bevaringsverdien og -behovet i den enkelte sak. Dersom kulturvernmyndighetene på faglig grunnlag avstår fra å godkjenne tiltak, skal det altså en god del til for å hensynene bak bestemmelsen ikke blir vesentlig tilsidesatt ved dispensasjon.

Med grunnlag i estetiske og kulturminnefaglige hensyn, frarådet fylkeskommunen i sin høringsuttalelse å innvilge dispensasjon. Dette ble i klagen begrunnet nærmere slik:

«Som fylkeskommunen skrev i sin uttalelse vurderes en garasje som en forlengelse av et bolighus som uheldig, da hovedhuset ikke lenger får en tydelig avslutning. Fylkeskommunen mener vedtaket vil endre og påvirke helhetsinntrykket i det verneverdige bygningsmiljøet i Vålebru sentrum.»

Statsforvalteren oppfatter at fylkeskommunens begrunnelse for å ikke godkjenne tiltaket, er klart forankret i faglige hensyn. Kommunen kunne klart nok vært uenig på tilsvarende faglig grunnlag, noe som kunne åpnet for at hensynene bak planbestemmelsen ikke ble vesentlig tilsidesatt. En slik faglig uenighet går imidlertid ikke frem av begrunnelsen for vedtaket og må derfor antas å ikke være til stede.

Hensynene bak planbestemmelsen i punkt 4.2. bokstav a gjør seg fortsatt gjør seg gjeldende med styrke. Statsforvalteren mener derfor at hensynene vil bli vesentlig tilsidesatt ved dispensasjon. Av den grunn er det ikke anledning til å innvilge dispensasjon, jf. pbl. § 19-2.

Selv om det ikke er nødvendig for konklusjonen, knytter Statsforvalteren en kommentar til det midlertidige forbudet mot tiltak. Hensynet bak forbudet er forankret i kommuneplanens arealdel, nærmere bestemt dens planbeskrivelse punkt 2.4.3.3 hvor det står:

«Det er en målsetting å beholde aktive sentrumsområder i tettstedene. For å møte etterspørselen etter forretningslokaler i sentrumskjernen må det stilles krav i reguleringsplan om at lokaler i første etasje ut mot sentrumsgatene disponeres til forretningsformål, og ikke

² Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.



til boligformål. Dette vil dempe etterspørselen etter forretningsareal utenfor sentrumskjernen, samtidig som det vil bidra til et fortsatt levende sentrum. Dersom det bygges boliger på gateplan i sentrumskjernen vil dette gjøre at en får flere bygg uten aktivitet på dagtid. Ved revisjon av reguleringsplaner i sentrum av tettstedene skal det stilles krav om forretning/kontor i første etasje for bygninger som vender ut mot sentrumsgatene, jf planbestemmelsene § 1.12.1. I bakgårder og for bygninger som vender bort fra sentrumsgatene tillates bolig ned til gateplan.»

Det midlertidige tiltaksforbudet søker å gi kommunen handlingsrom til å revidere plangrunnlaget for å sikre at lokaler i første etasje ut mot sentrumsgatene brukes til forretningsformål og ikke bolig. Tilbygget er i direkte konflikt med dette formålet. Dispensasjon vil med andre ord undergrave bærende hensyn bak det midlertidige forbudet. Statsforvalteren mener derfor at hensynene bak forbudet vil bli vesentlig tilsidesatt ved dispensasjon. Også av denne grunn kan det altså ikke innvilges dispensasjon.

Det er ikke nødvendig for å konklusjonen å ta stilling til om fordelene ved dispensasjon vil være klart større enn ulempene, ettersom vesentlighetsvilkåret ikke er oppfylt. Statsforvalteren omgjør kommunens vedtak og avslår søknaden om dispensasjon.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas til følge. Statsforvalteren omgjør Ringebu kommunes dispensasjonsvedtak datert 23. februar 2022 og avslår med dette dispensasjonssøknaden.

Vedtaket er truffet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 og plan- og bygningsloven § 1-9. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. fvl. § 28. Vi gjør oppmerksom på partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19.

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum (e.f.)
kommunal- og samordningsdirektør

Jo Bjørner Haugen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

RINGEBU KOMMUNE	Hanstadgata 4	2630	RINGEBU
FJELDSTAD PROSJEKTERING AS	Solbergfossveien 824	1821	SPYDEBERG
Roger Melgårdshagen	Tomtegata 5	2630	Ringebu
Mona Melgårdshagen	Tomtegata 5	2630	Ringebu