



Fylkesmannen i Trøndelag

Trööndelagen fylhkenålma

Vår dato:

12.03.2020

Vår ref:

2020/1807

Deres:

31.01.2020

Deres ref:

3108/2020/L42/MARSOR

Ørland kommune

Alf Nebbs gate 2

7160 BJUGN

Saksbehandler, innvalgstelefon

Elisabeth Holand Sjøli, 74 16 80 77

Vedtak i klagesak - avslag på søknad om garasje - Prestegårdsjordet 4 - eiendommen 168/279 i Ørland kommune - kommunens vedtak stadfestes

Sammendrag

Saken gjelder klage over avslag på søknad om tillatelse til å oppføre garasje med loft og veranda på Prestegårdsjordet 4 i Ørland kommune. Kommunen har avslått søknaden med hjemmel i plan- og bygningsloven § 29-2. Fylkesmannen har etter en gjennomgang av saken ikke funnet grunnlag for å ta klagen til følge. Kommunens skønnsvurdering er saklig og forsvarlig og Fylkesmannen har ikke merknader til denne. Kommunens vedtak stadfestes.

Fylkesmannen viser til Ørland kommunes oversendelse hit av 31. januar 2020 hvor den ovennevnte klagesaken ble oversendt for endelig klagebehandling. Fylkesmannens myndighet som klageinstans følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 femte ledd og delegasjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Sakens bakgrunn

Ansvarlig søker Bjørn Bersås v/Byggservice AS Gjøre søkte den 18. november 2019 om tillatelse til å føre opp dobbelgarasje med loft og veranda på eiendommen 68/279. Av søknaden framgikk at omsøkte garasje ville få et bebygd areal (BYA) på 122,4 m². Bruksarealet (BRA) ville være totalt 176,2 m², hvorav BRA hovedplan var på 115,2 m² og BRA loft var på 61 m². Etter gjennomføring av tiltaket ville omsøkte eiendom få en utnyttelsesgrad på BYA= 25,85%. Garasjen skulle utføres med saltak med mønehøyde på 6,45 meter og 38 grader takvinkel. Det forelå nabosamtykke fra hjemmelshaver til naboeiendommen 68/112 til å plassere garasjen inntil 1 meter fra felles eiendomsgrænse.



Utsnitt fra situasjonsplan i søknad



Fasadetegninger fra søknad

Kommunen behandlet søknaden ved delegert vedtak av 23. desember 2019. Søknaden ble avslått med hjemmel i pbl. § 29-2. Kommunen viste til at bolighuset på omsøkte eiendom hadde et bebygd areal på 80 m² uten veranda/111 m² med veranda og mønehøyde på 5,5 meter (kote 20,5). Øvrige bebyggelse i området var oppført i én etasje og med møne på kote 19-20,5. Omsøkte garasje ville få et bebygd areal som var 42,4 m² større enn tilhørende bolig, og en mønehøyde som var ca. 1 meter høyere. Garasjen kunne ikke anses å underordne seg bolighuset med tanke på høyde og volum. Kommunen viste til reguleringsplanens bestemmelse pkt. 1.2 og kravet om at ny bebyggelse skulle harmonere med eksisterende bebyggelse og krav til visuelle kvaliteter i pbl. § 29-2.

Kommunens vedtak om avslag på søknaden ble påklaget av tiltakshaver i brev av 3. januar 2020. Klagen er omfattende og Fylkesmannen gjengir kun hovedtrekkene i denne. Vi viser for øvrig til klagen i sin helhet.

- Kommunen hadde lagt feil faktum til grunn. Boligen på omsøkte eiendom hadde mønehøyde på 5,95 meter og garasjen ville være kun 0,5 meter høyere enn boligen. Det var to andre garasjer i nærområdet med tilsvarende høydeforskjell mellom bolig og garasje. Det var også 8 andre boliger i nærområdet som var utført i to etasjer/med loftetasje.
- Garasjen var plassert i god avstand fra boligen og ville framstå som en selvstendig bygning og harmonere godt med øvrige bygningsmasse i feltet.
- Klager etterspurte hjemmelsgrunnlag for kommunens standpunkt om at garasje skulle være underordnet bolighuset.
- Klager var uenig i kommunens vurdering om at størrelsen på omsøkte garasje oversteg det som det normalt sett var behov for på en boligeiendom. Klager viste til at hans bolig var liten og at garasjen, foruten parkeringsplass for to biler, ville dekke arealbehov til hobbyvirksomhet mm.
- Det ble vist til møte i forkant av kommunens vedtak og at garasjens størrelse allerede var redusert sammenlignet med første utkast.
- Flere andre garasjer i nærområdet hadde loft og var av betydelig størrelse.
- Garasjen ville skjerme boligeiendommen fra støy og innsyn fra kunstgressbanen på Gryta.
- Garasjen ville forskjønne området og gi et mer moderne helhetsinntrykk i feltet og var i tråd med kommunens ønske om fortetting i sentrum.

Klager kom for øvrig med alternative forslag, herunder blant annet at carporten ble fjernet. Dersom kommunen fastholdt sitt avslag på søknaden, ba klager om at dette ble vurdert av kommunen.

Planutvalget behandlet klagen i møte den 28. januar 2020, sak 20/8, men fant ikke grunnlag for å ta klagen til følge. Fra den forberedende klagebehandlingen gjengis:



«Nærområdet består hovedsakelig av mindre bygninger (både bolighus og garasjer). Det er ikke dermed sagt at det ikke finnes unntak, men hovedtendensen i gateløpet er småhus i én etasje.



Tiltakshaver har innvendt at kommunen ønsker fortetting i sentrum. Planbeskrivelsene av områdeplanen for Brekstad sentrum beskriver en intensjon om økt fortetting og økt tomteutnyttelse. «Det er et mål å tette de mest fremtredende åpningene med ny bebyggelse som bidrar til å skape helhet og sammenheng.» Områdeplanen stiller også krav til arkitektur og estetikk: «Nye bygg, anlegg og fasader skal tilføre kvalitet til nabolag og omgivelser, og bidra til et mer planlagt og helhetlig sentrum [...]». Oppføring av en privat garasje av denne størrelsen kan ikke sies å være i henhold til områdeplanens intensjon om fortetting med småhus i Brekstad sentrum. Et av målene med fortetting er økt befolkningstetthet. Den omsøkte garasjen bidrar ikke til det formålet.

Det er innkommet noen nye opplysninger. Tiltakshaver har skrevet i klagebrevet at det ikke medfører riktighet at bolighuset har en mønehøyde på 5,5 m fra gjennomsnittlig terreng (kote 20,5), men at faktisk målt høyde opp til mønet på boligen er 5,95m. Det er vanskelig å foreta nøyaktige beregninger uten kotesatte terrengsnitt. Dette er ikke innkommet. Våre beregninger av høyde er basert på målinger gjort på høydedata.no og tidligere byggemeldingstegninger for bolighuset i kommunens arkiv. De nye opplysningene fra tiltakshaver tilsier imidlertid at garasjen uansett blir høyere enn huset. Den kan følgelig ikke sies å underordne seg boligen. De nye opplysningene endrer med andre ord ikke grunnlaget for vår vurdering i vesentlig grad.

Vi erkjenner at det på grunn av at planen er gammel og bolighuset lite, det kan være litt utfordrende å oppføre en garasje som rommer alle funksjonene tiltakshaver har ønske om og som samtidig er i tråd med prinsippet om at en garasje skal underordne seg bolighuset den tilhører. 122 m² er likevel å regne som en svært stor garasje i et tettbygd boligfelt i sentrum. I tillegg til at den har relativt stor grunnflate har den også uvanlig stor takhøyde på loft for en garasje og taket skal bygges med ark som øker volumet ytterligere. Totale størrelse på garasjen er dermed mye større enn det man kan forvente å få lov til i et slik tettbygd området. Det er etter administrasjonens vurdering mulig å redusere tiltaket i høyde og volum og fortsatt ha plass til to biler og lagring på loft.



Dersom det gis tillatelse til en så stor garasje i et nærområde i sentrum som ellers er preget av småhusbebyggelse skaper det fort forventninger til senere byggesaksbehandlinger. En sedvane med store garasjer i sentrum er ikke ønskelig.»

Saken ble den 31. januar 2020 oversendt Fylkesmannen i Trøndelag for endelig avgjørelse.

Fylkesmannen bemerker

Fylkesmannens myndighet som klageinstans fremgår av forvaltningsloven § 34. Etter bestemmelsens andre ledd kan vi prøve alle sider av saken, 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 har 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. I dette ligger prøving av om vedtaket innebærer såkalt myndighetsmisbruk, det vil si om vedtaket er motivert ut fra utenforliggende eller usaklige hensyn, om avgjørelsen bærer preg av vilkårlighet eller om den innebærer usaklig forskjellsbehandling.

Den ovennevnte bestemmelsen, jf. § 34 andre ledd siste pkt., fastsetter samtidig at statlig organ som er klageinstans for kommunale vedtak, skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøvingen av det frie skjønn.

Rettslig utgangspunkt

Det følger av pbl. § 21-4 første ledd at kommunen «skal» gi tillatelse til det omsøkte tiltaket «dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av» plan- og bygningsloven. Bestemmelsen gir uttrykk for den såkalte byggeretten, eller legalitetsprinsippet i byggesaksbehandlingen, og innebærer at kommunen har plikt til å gi tillatelse til et tiltak så fremt det ikke foreligger klar hjemmel for avslag. Hjemmel for avslag kan blant annet være bestemmelser i plan- og bygningsloven, bestemmelser i forskrift med hjemmel i plan- og bygningsloven eller gjeldende planer.

Kommunen har avslått den foreliggende søknaden med hjemmel i pbl. § 29-2. Det er på det rene at bestemmelsen gir hjemmelsgrunnlag for å avslå en søknad om tillatelse til tiltak.

Etter pbl. § 29-2 skal ethvert tiltak etter kapittel 20 prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn innehar gode visuelle kvaliteter. Den aktuelle bestemmelsen lyder som følger:

«Ethvert tiltak etter kapittel 20 skal prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn innehar gode visuelle kvaliteter både i seg selv og i forhold til dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering.»

Bestemmelsen gir to hovedelementer for vurderingen av hva som er god visuell kvalitet. Tiltaket skal både ha gode visuelle kvaliteter i seg selv, og i forhold til omgivelsene. Tiltaket må oppfylle begge kriterier. Det betyr at ett og samme bygg kan være akseptabelt i ett bygningsmiljø, men etter en konkret vurdering kan avslås i et annet. Kravet til god kvalitet skal også tolkes i forhold til tiltakets størrelse og synlighet. Det stilles strengere krav til tiltak som i kraft av sin størrelse og/eller plassering har en dominerende effekt på sine omgivelser. Dette kan være tiltak som er særlig eksponerte, som kjøpesentre, en stor bro eller større idrettsanlegg. Når byggverket i seg selv skal vurderes, må det ses hen til byggets utforming med volum, dimensjonering og formuttrykk, samt materialbruk og fargevalg.



Pbl. § 29-2 stiller også krav om at byggverkets utforming må ha gode visuelle kvaliteter i forhold til omgivelsene. Dette gjelder både naturgitte omgivelser som for eksempel eksisterende terreng, vegetasjon og tomtestruktur, samt bygde omgivelser der faktorer som volum, form, materiale og farger hører med i vurderingen. Dette betyr at det under byggesaksbehandlingen må foretas en vurdering av omkringliggende bebyggelse. Det kreves ikke at det aktuelle tiltaket skal være likt sine bebygde omgivelser. I Ot. prp. nr. 45 (2007-2007) s. 342 presiseres det at kontraster kan være positive, men avvikene må fremstå som faglig begrunnet fremfor tilfeldig utforming.

Vurderingen av om tiltaket oppfyller kravene til visuelle kvaliteter etter pbl. § 29-2 ligger innenfor kommunens frie skjønn. Fylkesmannen viser til forarbeidene, jf. Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 230, hvor det følger at:

«De lokale bygningsmyndigheter må anses best egnet til å foreta den skjønnsmessige vurderingen, basert på lokal byggeskikk og lokalpolitisk styring av den visuelle utviklingen i kommunen.»

At kommunale bygningsmyndigheter har et fritt skjønn, og ikke et rettsanvendelsesskjønn, innebærer at klageorganet, i dette tilfellet Fylkesmannen, må ta hensyn til det kommunale selvstyre ved sin klagebehandling. Etter forvaltningsloven § 34 skal Fylkesmannen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønnet. I tolkningsuttalelse av 6. juli 2017, sak 17/402-8, uttaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet at:

«Etter departementets syn bør Fylkesmannen (...) være svært tilbakeholden med å overprøve kommunens vurdering av visuelle kvaliteter etter pbl. § 29-2.»

Ørland kommune har i sin vurdering etter pbl. § 29-2 funnet at omsøkte garasje ikke tilfredsstillende krav om gode visuelle kvaliteter i forhold til sin funksjon og sine bygde omgivelser. Når det gjelder førstnevnte vurdering, viser kommunen til at garasjen er betydelig større enn det som normalt sett er nødvendig for en garasje på ei boligtomt i et boligfelt. Fylkesmannen slutter seg til dette standpunktet. En garasje med et bebygd areal på 122 m² vil lett kunne framstå som et fremmedelement i et boligfelt med småhusbebyggelse. Kommunen peker på at garasjens bebygde areal er 42,4 m² større enn boligen den tilhører og at den også er høyere enn boligen på eiendommen. Kommunens vurdering er at garasjen ikke underordner seg boligen den tilhører. Fylkesmannen har ingen merknader til dette.

Kommunen viser videre til at den omsøkte garasjen ikke harmonerer med øvrige bebyggelse i feltet. Det er i den forberedende klagebehandlingen vist til at nærområdet består av hovedsakelig mindre bygninger og at hovedtendensen i gateløpet er småhus i én etasje. Kommunens vurdering er at oppføring av en stor garasje ikke bidrar til å oppnå fortetningshensyn. Fylkesmannen er enig i dette. Målet med fortetting er å oppnå flere boenheter og tettere befolkningstetthet. Dette oppnår man ikke ved å tillate større garasjer i sentrumsnære strøk.

Fylkesmannen mener at kommunen i sin skjønnsvurdering har lagt vekt på saklige momenter. Fylkesmannen mener videre at kommunens skjønnsvurdering er forsvarlig. Vi kan ikke se at kommunens feil utgangspunkt vedrørende takhøyde gjør vedtaket ugyldig. Det er tale om et avvik på 0,5 meter og garasjen er fortsatt høyere enn tilhørende bolighus. Det sentrale her er at garasjen uansett ikke underordner seg boligen.

Ved avslag etter pbl. § 29-2 er det i praksis og teori lagt til grunn at kommunen må ha dialog med tiltakshaver i forkant av vedtaket. Fylkesmannen mener kommunen har oppfylt dette kravet i den foreliggende saken. Vi viser til kommunens vedtak om avslag hvor det følgende framgår:



«Tiltakshaver ble gjort oppmerksom på de overnevnte kravene og ble rådet til å redusere garasjen i korrespondanse med administrasjonen før søknaden ble sendt til kommunen.»

For øvrig er det riktig av kommunen at tiltakshavers forslag til endringer, som er framsatt i klagen, ikke behandles som en del av denne saken. Kommunen har i vedtaket av 23. desember 2019 funnet at omsøkte garasje ikke oppfyller kravene i pbl. § 29-2. Hvilke justeringer og endringer som må foretas vil være vurderingstema i en eventuell ny sak.

På bakgrunn av det ovennevnte og med hjemmel i forvaltningsloven § 34 fatter Fylkesmannen følgende

vedtak:

Ørland kommunes vedtak av 23. desember 2019 om avslag på søknad om oppføring av garasje stadfestes.

Klagen har ikke ført fram.

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Kjetil Ollestad (e.f.)
leder juridisk seksjon
Kommunal- og justisavdelingen

Elisabeth Holand Sjøli
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Byggservice AS Gjøra	Industrivegen 7	6600	SUNNDALSØRA
Morten Dahlberg	Prestegårdsjordet 4	7130	BREKSTAD