



«Mottakernavn»
«Adresse»
«Postnr» «Poststed»
«Kontakt»

Saksbehandler, innvalgstelefon

David Larsen, 62 55 11 71

Klageavgjørelse – dispensasjon til padeltennisbaner – gbnr. 41/853 i Lillehammer kommune

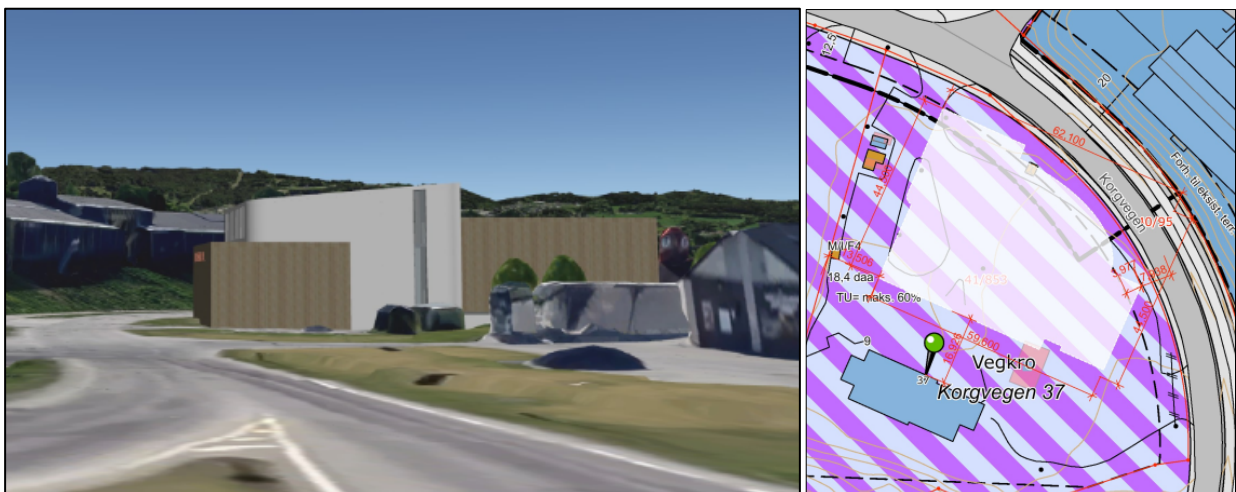
Vi viser til oversendelse av klagesak i brev datert 13. juni 2023 fra Lillehammer kommune.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas ikke til følge. Statsforvalteren stadfester Lillehammer kommunes vedtak av 23. mars 2023 om å avslå dispensasjonssøknaden.

Sakens bakgrunn

Sakens bakgrunn forutsettes kjent av partene. Vi gir derfor bare et kortfattet sammendrag av saken. Dyrø og Moen AS søkte 26. september 2022 på vegne av Veikroer eiendom AS om dispensasjon fra byggegrense, arealformål og krav til gesimshøyde i gjeldende reguleringsplan. Søknaden gjelder oppføring av nytt bygg med åtte padeltennisbaner fordelt på to plan, tilhørende resepsjon/kafé og garderober. I tillegg er det kontorarealer for utleie i to plan og parkering i deler av 1. etasje. Her er utdrag fra henholdsvis 3D-illustrasjon og situasjonskart vedlagt søknaden:





Kommunen sendte søknaden på høring til flere myndigheter i brev datert 17. januar 2023. I høringsbrevet står det:

«Kommunen er i utgangspunktet negativ til å dispensere fra relativt nylig vedtatte reguleringsplaner som har vært gjenstand for lange planprosesser, men er åpen for at det er forhold i denne søknaden som tilsier at det kan vurderes å gi dispensasjon.»

Blant mottakerne av høringsbrevet mottok kommunen høringsuttalelse fra Elvia AS, Innlandet fylkeskommune, Mattilsynet, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Statens vegvesen. Veivesenet frarådet å innvilge dispensasjonssøknaden fordi anlegget etter veivesenets syn «hører hjemme annet sted nærmere annen idrettsaktivitet eller fellesaktiviteter som er lettere tilgjengelig for byens befolkning, også med gange og sykkel.»

Søknaden ble behandlet av kommunens planutvalg i møte 23. mars 2023. I saksfremlegget til møtet anbefalte kommuneadministrasjonen å gi dispensasjon. Planutvalget vedtok derimot å avslå søknaden hva gjaldt dispensasjon fra byggegrensen og arealformålet. Som begrunnelse viste planutvalget til at «reguleringsplanen for området er av ny dato og gjelder Plan for avlastet E6.»

Vedtaket ble påklaget i brev datert 17. og 18. april 2023 fra Dyrø og Moen AS på vegne av Veikroer eiendom AS. Klagen dreier seg i hovedsak om at avslaget er utilstrekkelig begrunnet. I møte 8. juni 2023 vedtok planutvalget å ikke ta klagen til følge. Saken ble deretter sendt til Statsforvalteren for endelig avgjørelse.

Formelle forhold og kompetanse

Den påklagede avgjørelsen er et enkeltvedtak, og Veikroer eiendom AS er part i saken. Det innebærer at Veikroer eiendom AS (heretter klageren) har rett til å klage på avgjørelsen, jf. fvl. § 28 første avsnitt og pbl. § 1-9 tredje avsnitt. 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

Om behovet for dispensasjon

Eiendommen omfattes av reguleringsplan for avlastet E6 Lillehammer, vedtatt 8. september 2022. I plankartet er det fastsatt byggegrense mot vei, og grensen er satt til 12,4 meter fra midten av forbipassende vei, Korgvegen, jf. planbestemmelsen i punkt 2.7. Det omsøkte tiltaket bryter med byggegrensen – på det meste med 3,98 meter.

Tiltaket vil være innenfor området som i planen heter BKB6, som er avsatt til «kombinert bebyggelse og anleggsformål, forretning og næring». Vi er enig i kommunens vurdering om at tiltaket hører under arealformålet «privat tjenesteyting», jf. pbl. § 12-5 andre avsnitt nr. 1. For nærmere



begrunnelse viser vi til saksfremlegget til planutvalgets møte 23 mars 2023. Tiltaket vil etter dette komme i konflikt med gjeldende arealformål.

Ifølge reguleringsplanen punkt 3.1.6 er maksimal gesimshøyde 13 meter fra gjennomsnittlig planert terreng rundt bygget. Gesimshøyden til den omsøkte bygningen er 14,8 meter og vil derfor komme i konflikt med punkt 3.1.6.

Tillatelse er etter dette avhengig av planendring eller dispensasjon fra reguleringsplanens byggegrense, arealformål og krav til gesimshøyde. Det er spørsmålet om dispensasjon denne klagesaken gjelder.

Generelt om dispensasjonsvilkårene

Plan- og bygningsloven § 19-2 andre avsnitt 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 (vesentlighetsvilkåret). Det andre er at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempe etter en samlet vurdering (fordel-/ulempevilkåret).

Hensynene som begrunner bestemmelsene 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.

Den konkrete dispensasjonsvurderingen

Saken reiser i hovedsak to problemstillinger. Den ene er om det er anledning å avslå dispensasjonssøknaden alene med grunnlag i kommunens skjønnsmessige vurdering etter pbl. § 19-2 første avsnitt. Den andre er om den skjønnsmessige vurderingen tilfredsstiller kravet til begrunnelse i fvl. § 25, jf. pbl. § 1-9 første avsnitt.

Kan pbl. § 19-2 første ledd brukes som selvstendig avslagshjemmel?

Klageren har vist til at avslaget ikke er begrunnet i tråd med pbl. § 19-2 andre avsnitt. I mangel av andre holdepunkter, må det ut fra begrunnelsen for avslaget antas at planutvalget ikke har tatt stilling til vilkårene i pbl. § 19-2 andre avsnitt. Etter vår vurdering av begrunnelsen bygger derfor avslaget alene på en skjønnsmessig vurdering med grunnlag i pbl. § 19-2 første avsnitt.

Etter § 19-1 første avsnitt «kan» kommunen gi dispensasjon, altså kan kommunen på skjønnsmessig grunnlag også avstå fra å gi dispensasjon. En slik lovforståelse har støtte i en alminnelige forståelse av

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



lovens ordlyd «kan». Lovforståelsen har også støtte i forarbeidene, praksis fra Sivilombudet og juridisk teori.² Denne saken reiser imidlertid spørsmålet om kommunen kan avslå en dispensasjonssøknad etter første avsnitt uten først å ta stilling til vilkårene i andre ledd.

Spørsmålet er berørt i Sivilombudets uttalelse 2020/4737, hvor ombudet mener at skjønnsvurderingen etter første ledd kan utgjøre en selvstendig avslagshjemmel:

«Etter ombudets syn vil det ligge innenfor loven å la pbl. § 19-2 første ledd første punktum være en selvstendig avslagshjemmel når det er søkt om dispensasjon fra plan, uten at det er nødvendig med en forutgående vurdering av om vilkårene i andre ledd er oppfylt. Men ombudet forutsetter som nevnt at kommunen må ha saklig grunn for at de ikke ønsker å gi dispensasjon og at denne vurderingen fremgår av vedtaket. Når det på denne måten ikke først er foretatt en vurdering av vilkårene i pbl. § 19-2 annet ledd, kan det være grunn til å være ekstra nøye i begrunnelsen for avslaget, slik at det går fram at saklighetskravet er oppfylt.»

Vi slutter oss til denne vurderingen og mener dermed at kommunen som utgangspunkt hadde anledning til å avslå dispensasjonssøknaden alene med grunnlag i en skjønsmessig vurdering etter pbl. § 19-2 første avsnitt. Spørsmålet er om kommunens begrunnelse tilfredsstillende til saklighet og forsvarlighet.

Saklighetskravet setter grenser for hvilke hensyn kommunen kan vektlegge i den skjønsmessige vurderingen. I lovforarbeidene er dette formulert slik at den skjønsmessige «kan»-vurderingen må oppfylle «de vanlige forvaltningsmessige kravene til saklighet og forsvarlighet mv.»³ Hva som er saklige og relevante hensyn i det enkelte tilfelle, må vurderes i lys av det kompetansegrunnlaget forvaltningen bygger sin myndighet på. Etter plan- og bygningsloven er generelt sett en lang rekke hensyn saklige og relevante. Det følger blant annet av lovens formålsbestemmelse i pbl. § 1-1, og i tillegg § 3-1.

Som det går frem av uttalelsen til ombudet over, følger det av systembetraktninger at kommunen bør ha stor frihet ved spørsmålet om det skal dispenseres fra planer de tidligere har vedtatt:

«På bakgrunn av hvor fritt kommunen står hva gjelder planlegging- og endring (også når tiltak er i samsvar med plan), tilsier hensynet til sammenheng i regelverket at kommunen også bør ha stor frihet ved spørsmålet om det skal dispenseres fra planer de tidligere har vedtatt. [...]

Støtte for dette synet finner ombudet i Pedersen mfl., Plan- og bygningsrett Del 1 Planlegging og ekspropriasjon (3. utgave 2018), side 211-212:

‘Søknaden kan også avslås uten at de materielle vilkårene er vurdert, dersom kommunen finner at spørsmålet bør vurderes i sak om endring av planen.’»

Blant eksempler på saklige grunner for å avslå en søknad etter første ledd, er det i lovforarbeidene nevnt at kommunen vil se saken i større sammenheng, eller at det har vært mange nok dispensasjoner i området og at det derfor bør utarbeides ny plan før kommunen gir tillatelse til flere

² Jf. bl.a. Ot.prp.nr.32 (2007–2008) side 242, Sivilombudets uttalelse 2020/4737 og Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett, del II. Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, 3. utgave, 2018 s. 211.

³ jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 243.



tiltak.⁴ I lovforarbeidene står det videre at dispensasjonsregelen i § 19-2 «likevel ikke er til hinder for at det f.eks. dispenseres fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene.» Et utslag av dette er etter vårt syn at det ved nyere planer er spesielt viktig å ta hensyn til at planendring av betydning, ikke skjer ved dispensasjoner da det vil undergrave planen som informasjons- og beslutningsgrunnlag,

I dette tilfellet er det tale om dispensasjon fra flere, ulike bestemmelser i planen, nærmere bestemt endringer i vedtatt arealbruk og bygningsutforming med hensyn til høyde og plassering. Dispensasjonen vil etter vårt syn dermed klart innebære en endring av planen av betydning. Vi mener derfor at hensynet til at planen er av nyere dato, ikke bare er relevant, men også et hensyn som det i dette tilfellet kan legges avgjørende vekt på. Vi har etter dette ikke innvendinger til kommunens vektlegging av dette hensynet.

Det er likevel særlig to svakheter ved begrunnelsen. Den ene er at betydningen av at planen er ny, ikke er utdypet. Vi savner en presisering av om og eventuelt i hvilken utstrekning hensynet er av betydning for dispensasjon fra enhver bestemmelse i reguleringsplanen eller kun for bestemmelsene som denne saken gjelder, nemlig byggegrense, arealformål og gesimshøyde.

Den andre svakheten er henvisningen til at dispensasjonssøknaden nettopp gjelder reguleringsplanen for avlastet E6 Lillehammer. Vi savner en forklaring på hva det er med denne planen som gjør at kommunen er tilbakeholden med å gi dispensasjon. Selv om dette kan ha kommet mer eller mindre tydelig frem i planutvalgets møte, er det den skriftlige begrunnelsen for vedtaket som er avgjørende, jf. fvl. § 23. Videre savner vi en synliggjøring av hvilken betydning dette momentet har i forhold til momentet om at planen er ny, altså momentenes innbyrdes vekt.

Svakhetene ved begrunnelsen får først og fremst betydning for kommunens skjønnsette i fremtidige saker. Likebehandlingsprinsippet gjør at tilstrekkelig like saker i utgangspunktet må behandles likt. Ved fremtidige tilsvarende saker må kommunen derfor være seg bevisst sin begrunnelse i denne saken, for å sørge for en forsvarlig praksis.

For vedtaket i denne saken har svakhetene ikke avgjørende betydning. Vår konklusjon er at begrunnelsen likevel tilfredsstillende til saklighet og forsvarlighet. Det er lagt vekt på at hensynet til at planen er av nyere dato både er relevant og tilstrekkelig tungtveiende i denne saken.

Tilfredsstillende planutvalgets begrunnelse fvl. 25?

Ifølge fvl. § 25 skal begrunnelsen vise til det faktiske og rettslige grunnlaget vedtaket bygger på. Videre «bør» begrunnelsen nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn. Bestemmelsen utgjør minstekrav til begrunnelse av enkeltvedtak.

Avslaget må ses i lys av saksfremlegget så langt det er relevant. Det faktiske og rettslige grunnlaget for vedtaket er det samme som for kommuneadministrasjonens innstilling. Dermed gjelder beskrivelsen av fakta- og regelgrunnlaget i saksfremlegget også for planutvalgets vedtak.

Planutvalgets begrunnelse beskriver de hovedhensyn som har vært avgjørende for utvalgets skjønnsette. Som det går frem over, mener vi at begrunnelsen er meget knapp på dette punktet

⁴ Jf. Prop. 149 L (2015-2016) side 48-49 og Prop. 169 L (2020-2021) side 25.



og med fordel kunne vært utdypet. Likevel er begrunnelsen tilstrekkelig for å oppfylle minstekravet om at «hovedhensynene» i skjønnsutøvelsen bør «nevnes».

Etter dette mener vi at planutvalgets begrunnelse tilfredsstillende forvaltningsloven § 25. Når vi likevel har pekt på at begrunnelsen kunne vært utdypet, er det som følge av hensynene bak regelen. Begrunningsplikten og dens innhold er tuftet på at berørte skal kunne gjøre seg kjent med grunnlaget for vedtaket. Dette er viktig for ivaretagelsen av berørtes rettsikkerhet, deriblant sikre deres reelle adgang til å imøtegå forvaltningens vurderinger og beslutninger. Videre bidrar regelen til å redusere antall klager basert på tvil om grunnlaget for vedtaket. Disse hensynene tilsier at forvaltningen bør begrunne vedtak utover lovens minstekrav i fvl. § 25. Dette gjelder særlig for avgjørelser som utelukkende bygger på skjønn.

Konklusjon

Vi har vurdert alle klagegrunnene, men kommet til at ingen kan føre frem. Kommunens vedtak er lovlig fattet, og vi har ikke avgjørende innvendinger til skjønnsvurderingen som er gjort.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas ikke følge. Statsforvalteren stadfester Lillehammer kommunes vedtak av 23. mars 2023 om å avslå 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

Jo Bjørner Haugen (e.f.)
avdelingsdirektør

David Larsen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Mottakerliste:

LILLEHAMMER KOMMUNE	Postboks 986	2626	LILLEHAMMER
VEIKROER EIENDOM AS	Ravnsborgveien 56	1395	HVALSTAD
DYRØ OG MOEN AS	Drammensveien 130	0277	OSLO