



Ellinor Skaar
Nordre Gate 11
2615 LILLEHAMMER

Saksbehandler, innvalgstelefon
Siv Elisabeth Hveberg, 62 55 10 73

Vedtak i klagesak - reguleringsplan for Margarinfabrikken

Det vises til oversendelse av klagesak fra Lillehammer kommune i brev av 14.04.2020, samt til klage fra Sameiet Park Terrasse av 13.01.2020.

Fylkesmannens vedtak

Lillehammer kommune sitt vedtak av 28.11.2019 i sak 197/19 stadfestes.

Sakens bakgrunn

Etter forutgående planprosess ble reguleringsplan for Margarinfabrikken vedtatt av kommunestyret i Lillehammer kommune i møte 28.11.2019, som sak 197/19.

Vedtaket ble påklaget av Sameiet Park Terrasse den 13.01.2020. Lillehammer kommune behandlet klagen, men fant ikke grunnlag for å omgjøre vedtaket. Saken ble så sendt til Fylkesmannen i Innlandet 14.04.2020 til klagebehandling.

Klager mener det er delvis seks etasjer på det planlagte bygget. Det vises til at det er et krav om maksimalt fire etasjer i byplanen, og at reguleringsplanen er i strid med dette idet den tillater flere etasjer under forutsetning av at det i gjennomsnitt blir fire etasjer. Flere etasjer enn fire vil forsterke negative effekter i forhold til sol og lys for omkringliggende bo- og oppholdsområder og Nordre Park. De eksemplene på annen bebyggelse med fem etasjer som kommunen bruker til støtte for fem etasjer ligger ikke i nærheten av Margarinfabrikken og har ingen relevans i saken. De negative effektene av dette planlagte bygget kommer i tillegg til svært negative konsekvenser av dispensasjoner og Nordre Have-utbyggingen. Sivilombudsmannen har bekreftet at dispensasjon til fem etasjer her var i strid med gjeldende plan. Fylkesmannen påpekte i sitt innspill til planen at høyder er i konflikt med ny byplan, og at det bør brukes fire etasjer. Klager mener et vedtak om bygging i inntil seks etasjer krever at det utarbeides planprogram og gjennomføres konsekvensutredninger etter gjeldende forskrifter.



Fylkesmannens kompetanse og formelle forhold

Fylkesmannen har delegert kompetanse fra Miljøverndepartementet til å avgjøre klager på enkeltvedtak med hjemmel i plan- og bygningsloven.¹ 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.

Forvaltningslovens regler gjelder sammen med plan- og bygningslovens regler om saksbehandling.² I medhold av plan- og bygningsloven § 1-9 er klageadgangen innskrenket ved at forhold som er avgjort i plan ikke kan brukes som begrunnelse for klage i enkeltsaker.³

Klagebehandlingen skal omfatte både de rettslige og skjønnsmessige sidene ved reguleringsplanvedtaket, med de begrensninger som følger av plan- og bygningsloven § 12-13 og departementets rundskriv T-8/86. Fylkesmannen kan normalt ikke gjøre endringer i reguleringsplanens innhold uten at kommunen selv er enig eller ved at klagesaken oversendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse.⁴

Fylkesmannens vurdering

Vedtagelse av en reguleringsplan er et enkeltvedtak som kan påklages, jf. plan- og bygningsloven § 12-12. Klagen er inngitt av Ellinor Skar på vegne av Sameiet Park Terrasse. Kompetansen til å opptre utad tilligger imidlertid styret, jf. eierseksjonsloven § 60 første ledd. Det fremgår ikke av klagen at det er behandlet av styret i sameiet, og det fremgår heller ikke av sameiets vedtekter at et enkelt styremedlem kan representere sameiet. Fylkesmannen legger derfor til grunn at klagen er fremsatt av Ellinor Skaar alene. Dette får ikke betydning for klagebehandlingen hos Fylkesmannen eller det resultat Fylkesmannen har kommet til.

Eiendommen til Sameiet Park Terrasse grenser ikke til reguleringsplanarealet, og slik Fylkesmannen tolker sol- og skyggeanalysen, er det usikkert om eiendommen blir direkte berørt av tiltaket. Fylkesmannen finner at klager likevel har rettslig klageinteresse idet hun pretenderer at nabolaget blir berørt i forhold til sol og skygge, som igjen får betydning for bokvaliteten, og eiendommen ligger nær planområdet i nord-østlig retning, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

Klager fikk informasjon om vedtaket i brev av 18.12.2019, som ble oversendt elektronisk 20.12.2019. I brevet var klagefristen satt til 17.01.2020. Klagefristen utløp imidlertid 10.01.2020, tre dager før klagen er datert, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. Klager kunne begjært fristutsettelse, og kommunen kunne da ha vurdert om det var hjemmel til slik utsettelse. I dette tilfellet kan ikke Fylkesmannen se at vilkår for å gi fristutsettelse var til stede, jf. forvaltningsloven § 29 siste ledd. Fylkesmannen finner at klager ikke kan lastes for oversittelse av klagefristen i og med at kommunen hadde gitt feil informasjon om klagefristen. Av samme grunn anses det rimelig at klager får prøvd klagen. Fristoversittelsen er kortvarig, og endring av vedtaket vil ikke føre til tilstrekkelig skade eller ulempe for andre, jf. forvaltningsloven § 31 første og andre ledd.

Saksbehandlingen

Klager har anført at det skulle vært utarbeidet planprogram og vært gjennomført konsekvensutredning med hensyn til bygging av seks etasjer.

¹ T-2009-2, pkt. 2.7, «Klageinstans».

² T-2009-2, pkt 2.7, første avsnitt.

³ T-2009-2, pkt 2.7, «Om klage», første avsnitt.

⁴ Se rundskriv T-8/86 og Miljøverndepartementets brev av 16. januar 2004, ref. 200302860-3/MT.



Fylkesmannen finner at vilkårene for plikt til utarbeidelse av planprogram og gjennomføring av konsekvensutredning ikke er til stede, idet reguleringsplanen etter en helhetlig vurdering ikke kan sies å ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. plan- og bygningsloven §§ 4-1 første ledd første punktum og 4-2 annet ledd. Planen gjelder bebyggelse og anlegg, et arealformål som svarer til formålet i byplanen. Dette er ikke den type forhold som alltid skal utredes, jf. forskrift om konsekvensutredninger § 6. Etter fylkesmannens vurdering omfattes ikke planen av forskriftens øvrige oppfangskriterier, jf. forskriften §§ 7 og 8.

Når det gjelder de spørsmål som klagen omhandler, høyde på bygningsmassen og den skygge dette gir for nærmiljøet utenfor planområdet, bemerkes kort at planen gjelder et mindre område. Den tillater bygging i fire etasjer i gjennomsnitt, men maksimalt fem etasjer, jf. reguleringsplanbestemmelsene punkt 4.4. Det er i hovedsak reguleringsplanområdet som får økt skygge av planen, og da hovedsakelig i forhold til uteareal. Noen nærliggende eiendommer øst for planområdet vil få mer skygge, samt Nordre Park, men ikke på en slik måte at dette kan ansees som en vesentlig virkning av miljø og samfunn.

Sameiet Park Terrasse anførte i forhåndsuttalelse datert 25.09.2018 at sameiet burde blitt varslet direkte om planarbeidet. I tillegg til de som har rettigheter i planområdet, skal naboer til planområdet varsles så vidt mulig «når de blir direkte berørt», jf. plan- og bygningsloven § 12-8 tredje ledd andre punktum. Fylkesmannen tar ikke stilling til om sameiet burde blitt varslet direkte i tillegg til offentliggjøring i en avis som er alminnelig lest på stedet fordi det er klart at en eventuell feil uansett ikke kan ha hatt betydning for vedtaket, jf. forvaltningsloven § 41. Sameiet innga bemerkningene sine, og det var også andre som hadde innspill til planen om maksimal høyde på bygningene. Fylkesmannen konstaterer at kommunen har vurdert klagers anførsler ved sluttbehandlingen av planen og den forberedende klagebehandlingen.

Planens innhold

Fylkesmannen vil generelt bemerke at det er kommunestyret som er gitt kompetanse til å være plan- og reguleringsmyndighet i den enkelte kommune, jf. plan- og bygningsloven § 3-3. Kommunen må ut fra en helhetsvurdering og i samråd med de berørte fagmyndigheter avgjøre hvilke arealer som skal reguleres, og til hvilke formål. Det tilligger kommunestyret å vurdere de ulike interesser og behov opp mot hverandre, og å foreta de avveininger som er nødvendig for å oppnå de ønskede resultater. Fylkesmannen skal primært påse at det ikke knytter seg noen urimelighet eller vilkårlighet til de faglige vurderinger som er foretatt.

På tidspunktet for reguleringsplanens vedtakelse, den 28.11.2019, var planområdet omfattet av kommuneplan 2011-2024, en byplan (kommunedelplan) vedtatt i 2006 og en reguleringsplan vedtatt i 2010.

Byplanen av 2006 (kommunedelplan)⁵ § 6.5 hadde følgende bestemmelser om høyder på bygg:

- Gesimshøyde mot gate maksimum 10,5 meter.
- Mønehøyde maksimum 14,5 meter (3 etasjer + loft eller tilbaketrukket toppetasje).

Det var i tillegg bestemmelse om avvik fra angitte høyder om nabobebyggelsen overskrider denne, men med en maksimal høyde på 14,5 meter.

I reguleringsplanen av 2010 (Sentrumsplan) var det en maksimal mønehøyde på 11,5 meter og varierende maksimal gesimshøyde på 10,5 og 11,5 for arealet, dog med bestemmelser om byggehøyder mot gate og plass. I temakartet til planen var området merket som «middels

⁵ Kommuneplanens arealdel 2020-2023 (2030), bestemmelser og retningslinjer § 6.5.



byggehøyder». Maksimal byggehøyde var 14,5 meter. Fra disse maksimalhøydene var det unntak fra byggehøyden for forhold som høyder inntil bevaringsverdige bygg, tilbaketrasket toppetasje ved flatt tak og annet.⁶

Lillehammer kommune har jobbet for å oppnå en fortetting av bysentrum over flere år. I kommuneplanen i 2014 vedtok kommunen fortetting av sentrale byområder.⁷ Videre resulterte et samarbeid mellom Lillehammer kommune, Oppland fylkeskommune, Statens vegvesen og Lillehammer næringsforening i en rapport om en strategi for den langsiktige utviklingen av Lillehammer by hvor det anbefalt en forsterkning av «kompakt byutvikling» for Lillehammer:

Studier fra norske bykommuners forsøk på å utvikle "kompakt-byer" viser at kommunene i stor grad har en "både-og" politikk, dvs. med strategier både om fortetting og tilrettelegging for boligutvikling mer spredt i kommunen. Dette er også gjeldende politikk for Lillehammer. I dagens kommuneplan er det definert rekkefølgebestemmelser om at 40% av utbyggingspotensialet som er i prioriterte områder (sentrale strøk) skal bygges ut først. Det er imidlertid en utfordring at planen åpner for at alle avsatte områder, også de som er mest transportskapende, kan bygges ut over tid.⁸

...

Sentrumsnær leilighetsutvikling vil kunne bidra til en mer balansert boligsammensetning i Lillehammer, som møter innbyggernes uttalte boligbehov. Dette behovet ser ut til å forsterkes i framtiden med økt andel eldre. En slik utvikling vil også være i tråd med ønsker om mer kompakt byutvikling og en styrking av sentrumshandelen.⁹

Den 22.06.2016 vedtok kommunestyret i Lillehammer at kommunen sluttet seg til «visjonene for byutvikling, herunder mål og strategier» i rapporten.¹⁰ Dette ble fulgt opp i ny arealplan til kommuneplanen og ny byplan, som begge ble vedtatt 26.03.2020. I kommunedelplanen (byplan) var byvekst gjennom fortetting et eksplisitt hovedgrep.¹¹ Areal som potensielt kunne utnyttes til fortetting ble analysert, og den viste blant annet at arealet i planområdet for Reguleringsplan for Margarinfabrikken hadde et teoretisk potensial til å romme ytterligere 35 boenheter.¹²

Reguleringsplan for Margarinfabrikken ble vedtatt med høyder som avvek fra de tidligere planene.

Punkt 4.4 i reguleringsbestemmelsene om høyder lyder slik:

4.4 Fellesbestemmelser for høyder - BKB1 og BKB2

a) Maks. møne- og gesimshøyde ved 5 etasjer er K+204,0.

b) Maks. møne- og gesimshøyde ved 4 etasjer er K+201,0.

c) Maks. møne- og gesimshøyde ved 3 etasjer er K+198,0.

d) Det tillates 5 etasjer på inntil 1/3 av bygningsmassen, forutsatt en reduksjon til maksimalt 3 etasjer på tilsvarende areal på gjenværende bygningsmasse. Det kan tillates et avvik på inntil 5% av arealet.

e) En eventuell 5. etasje skal ligge mot nord og skal samtidig være inntrukket minimum 2 m fra underliggende fasadeliv mot Fåberggata og Nordre Park.

f) Bygg med 5 etasjer skal ikke være dominerende i form eller ha stor innvirkning på sol og skygge for tilhørende nabotomter og uteoppholdsarealer til feltene.

⁶ Reguleringsplan for Lillehammer sentrum, §§ 22.2 og 22.3, jf. Temakart.

⁷ Kommuneplan for Lillehammer, Samfunnsdel 2014-2027, s. 12 og 14.

⁸ Rapport om byutvikling 2044, pkt. 4.2 på side 22.

⁹ Rapport om byutvikling 2044, pkt. 4.2 på side 23.

¹⁰ <https://www.lillehammer.kommune.no/byutvikling-2044.5908437-447170.html>.

¹¹ Kommunedelplan Lillehammer by – byplanen 2020-2023 (2030), planbeskrivelsen, kapittel 3.

¹² Kommunedelplan Lillehammer by – byplanen 2020-2023 (2030), planbeskrivelsen, s. 11.



Det forhold at planen tillot høyder ut over det som var i eldre planverk anses å være i samsvar med prioriteringen av fortetting i sentrum i daværende kommuneplan, og vedtaket om forsterking av «*kompakt byutvikling*» den 22.06.2016. Fortetting av allerede bebygde arealer medfører ordinært at det bygges høyere. Prioriteringen om fortetting er avgjort i kommuneplan 2011 – 2024, og forsterket i byplanen av 2020. Fylkesmannen har i denne saken ikke kompetanse til å overprøve kommuneplanen og byplanen, jf. plan- og bygningsloven § 1-9.

I reguleringsplanbestemmelsen punkt 4.4 er det tatt relevante hensyn; 1) Et nytt bygg skal ikke bli for kompakt, men ha varierte høyder. 2) Fasaden til en eventuell femte etasje skal være tilbaketrukket mot Fåberggata og Nordre Park. Ved å variere høyden på bygningsmassen oppnår man både mulighet til å ta hensyn til mer sårbare arealer i forhold til lys og skygge, og gir også et mindre kompakt arkitektonisk uttrykk. En maksimal møne- og gesimshøyde på K+204 vil heller ikke endre strøkets karakter. Et nytt bygg med tre til fem etasjer vil ikke skille seg ut fra den eksisterende bebyggelsen i betydelig grad.

Fylkesmannen bemerker at bygningers høyde skal angis slik Byggteknisk forskrift (TEK 17) angir i § 6-2. Etasjeantall skal siden 1997 ikke brukes som høydebegrensning, jf. T-1205 i forordet, og er også angitt i egen bestemmelse i forskriften, jf. TEK 17 § 6-1. Etasjetall ble fra og med 1997 definert for å fastsette brannklasse og å stille krav om tilgjengelighet for funksjonshemmede. I tillegg kan det være et estetisk krav. I reguleringsplanen punkt 4.4 er tilsynelatende både høydeangivelse i samsvar med TEK 17 § 6-2 og etasjetall brukt som høydeangivelse. Dette har imidlertid ingen særskilt betydning i denne sak ut over at utgangspunktet for Fylkesmannens vurdering er høydeangivelsen i punkt 4.4, dvs. maksimal møne- og gesimshøyde K + 204,0.

Klagen anses i hovedsak å være begrunnet i en vurdering av at ny bebyggelse i tråd med reguleringsplanens bestemmelser vil kunne få negativ effekt for sol- og lysforhold for Park Terrasse og Nordre Park.

Sol- og skyggeanalyse foretatt under planprosessen viser både dagens lys- og skyggeforhold og disse forholdene på de samme tidspunkter på døgnet og de samme tidspunkter på året. Den viser at bebyggelsen i hovedsak vil gi skygge til egen grunn, i tillegg til parkeringsplassen på motsatt side av Fåberggata og bakgården ved «Nordre Have». Den effekt planen vil ha på omkringliggende eiendommer er såpass begrenset at den ikke kan få avgjørende vekt i saken, også hensyntatt de endringer i sol- og siktforhold Park Terrasse har fått de seneste årene. I kommuneplanens arealdel punkt 1.9 er det ved ny bebyggelse eller regulering stilt krav om at dette ikke «*i vesentlig grad*» skal forringe solforhold for eksisterende privat og felles uteoppholdsareal og/eller lekeplass. Kommuneplanens arealdel ble som nevnt vedtatt etter reguleringsplanen, men går ved motstrid foran eldre reguleringsplaner, jf. punkt 1.1.1. Kommunen må da vurdere spørsmålet om lys og skygge på nytt i behandlingen av byggesøknad på reguleringsplanområdet. Klagers anførsel om at det er feil ved sol- og skyggeanalysen som ble utarbeidet som en del av planprosessen er ikke konkretisert, og synes grunnløs. Slik fylkesmannen ser det kan anførselen ikke tillegges vekt.

Ny byplan Bestemmelser og retningslinjer punkt 3.1.6.3a fastholder imidlertid at
*Gesims- og mønehøyder er angitt i de kvartalsvise bestemmelsene for Sentrumsplanen. Bygg over 4 etasjer tillates ikke.*¹³

¹³ Kommunedelplan Lillehammer by – byplanen 2020-2023 (2030), bestemmelser og retningslinjer, punkt 3.1.6.3a.



Høyder på bygg er etter dette begrenset til hva Sentrumsplanen sier, med andre ord lavere enn i den aktuelle reguleringsplanen. En språklig tolking av byplanen punkt 3.1.6.3a tilsier at en høyde med et snitt på K + 201,0 hvor deler er høyere, anses å føre til at bygget er «over 4 etasjer». Denne tolkingen, og den tilsynelatende motstriden, ble spilt inn i planprosessen i Fylkesmannens brev av 21.02.2019.

Selv om tilsynelatende motstrid i to planer vedtatt med kort mellomrom er overraskende, og også det forhold at kommunen ikke har kommentert den potensielle motstriden i sin saksbehandling, har Fylkesmannen etter en grundig vurdering ikke funnet det hensiktsmessig å gå dypere inn i tolkingen av byplanen punkt 3.1.6.3a. Fylkesmannen anser at kommunen har vurdert relevante hensyn i planbeskrivelsen, deriblant spørsmålet om høyder. Den har vurdert både høringsinnspill og klagen på en tilfredsstillende måte. Fylkesmannen kan ikke se at det er begått åpenbare feil eller at det foreligger mangler knyttet til utredning og vurdering etter de generelle prosesskravene i plan- og bygningsloven. Kommunens saksbehandling er tilfredsstillende på et generelt og overordnet nivå. Fylkesmannen finner at kommunens vurderinger ligger innenfor kommunens frie reguleringskjønn, og skjønnsutøvelse og interesseavveining fremstår som saklig og ikke vilkårlig. Etter dette har Fylkesmannen kommet til at klagen ikke tas til følge, og at kommunens vedtak stadfestes.

For ordens skyld bemerkes at nye planforslag og byggesøknader må vurderes opp mot både Reguleringsplan for Margarinfabrikken, Sentrumsplanen og Byplanen. Byplanens bestemmelser har forrang i tilfelle motstrid, jf. byplanen punkt 1.1.1.

Konklusjon

Klagen tas ikke til følge. Lillehammer kommune sitt vedtak av 28.11.2019 i sak 197/19 stadfestes.

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

Med hilsen

David Larsen (e.f.)
fungerende avdelingsdirektør

Siv Elisabeth Hveberg
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Lillehammer kommune	Postboks 986	2626	LILLEHAMMER
SAMEIET PARK TERRASSE	v/ Boligbyggelaget Usbl Avd. Lillehammer	2615	LILLEHAMMER
	Storgata 100		