



Levanger kommune  
Postboks 130  
7601 LEVANGER

Vår dato: 28.11.2018  
Vår ref.: 2018/13827

Deres dato: 13.07.2018  
Deres ref.: KNMO 2018/9314

## Klage over avslag på søknad om dispensasjon for tilbygg på eiendom 5/18 i Levanger kommune - Kommunens vedtak stadfestes

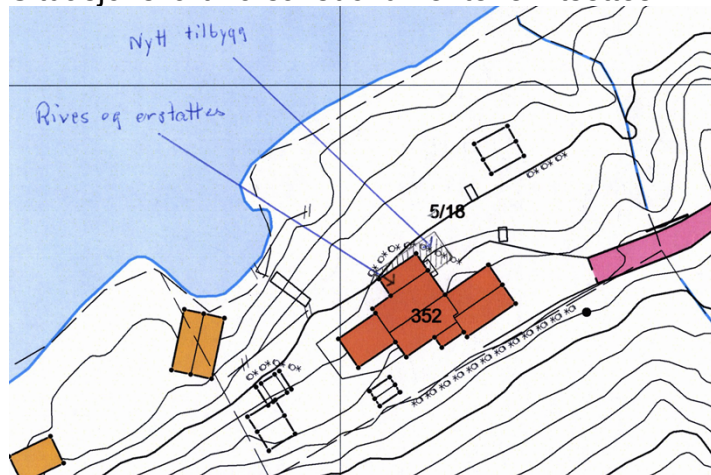
*Saken gjelder søknad om dispensasjon fra arealformålet LNF og pbl. § 1-8 for riving av deler av fritidsbolig, og oppføring av påbygg. Kommunen avsto den del av søknaden som gjaldt det nye påbygget, da tiltaket ble ansett å vesentlig tilsidesette hensynet bak pbl. § 1-8. Etter en gjennomgang av saken og en konkret vurdering er Fylkesmannen enig med kommunen i at vilkårene for å dispensere ikke er oppfylt. Kommunens vedtak stadfestes.*

\*\*\*

Vi viser til Levanger kommunes oversendelse hit av 15.07.2018, hvor ovennevnte sak ble oversendt Fylkesmannen for endelig klagebehandling. Fylkesmannens myndighet som klageinstans følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 og delegering fra overordnet departement. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

### Saken gjelder

Tiltakshaver søkte den 29.04.2018 om dispensasjon fra arealformål LNF for riving av del av fritidsbolig og oppføring av ny del som medførte endret areal fra dagens 92,7m<sup>2</sup> til 110,4m<sup>2</sup>. Søknaden om riving var begrunnet med råde i eksisterende soverom, og nytt tilbygg med at søker har behov for en fungerende stue i hytten. Situasjonsskart fra saksdokumentene hitsettes:



Søknaden ble sendt på høring. Fylkesmannens miljøvernnavdeling uttalte at «Levanger kommune (er) kategorisert som en kommune med stort press på arealene

Postadresse:  
Postboks 2600  
7734 Steinkjer  
fmltpost@fylkesmannen.no

Besøksadresse:  
Steinkjer: Strandveien 38  
Trondheim: Prinsensgt 1  
www.fylkesmannen.no/trondelag

Telefon:  
74 16 80 00  
Org.nr.:  
974 764 350

Saksbehandler:  
Victoria Sakshaug Wheeler  
Telefon:  
74 16 81 39

*i strandsonen hvor hovedregelen er at byggeforbudet i strandsonen skal praktiseres strengt av hensyn til miljøkvalitetene». Videre uttalte de følgende; «Strandområdene her har kvaliteter som friluftsområde. Omsøkte tiltak ligger i tilknytning til eksisterende fritidsbolig, men vil komme noe nærmere strandkanten. For å unngå ytterligere privatisering av strandsonen, vil vi tilrå at tilbygget legges bak eller på linje med eksisterende bygning.» Fylkeskommunen hadde ingen konkrete merknader til søknaden.*

Den 13.06.2018 fattet Levanger kommune vedtak om delvis godkjenning av søknaden. Kommunen godkjente riving av råterammet del av hytten og oppføring av ny, tilsvarende del. Kommunen avslo søknad om å oppføre større tilbygg. Fra den påklagede del av vedtaket hitsettes:

*«Det er ønskelig med en strengere og mer langsiktig strandsoneforvaltning, og det er derfor nødvendig med en streng praksis ved behandling av dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet skal veie tungt, og det skal mye til før dispensasjon kan gis, særlig i områder med stort utbyggingspress, slik som Levanger, jf. forarbeidene på s. 243 og statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen (SPR). At eiendommen ligger innenfor et område med stort press på arealene, taler mot at dispensasjon bør gis.»*

*«Ved gjennomføring av omsøkte tiltak vil fritidsboligen ha et areal på 110,4 m<sup>2</sup>. Som nevnt over skal byggeforbudet praktiseres strengt og den praksisen har blitt skjerpet de senere årene. Kommunen anser det da som tilstrekkelig at søker får oppføre tilbygg i samme størrelse som det som rives på grunn av råte, men ikke bygge større som omsøkt. Kommunen ønsker ikke å tillate større bygg i strandsonen og fritidsboligen i denne saken er allerede større enn 90 m<sup>2</sup> BYA som er praksis for fritidsboliger i resten av kommunen».*

Vedtaket ble påklaget (udatert brev). Kommunen tok ikke klagen til følge i vedtak 13.07.2018. Kommunen begrunnet dette med at flere av anførselene om fordeler er av privat karakter, og skal tillegges begrenset effekt. Kommunen tilfører at den eksisterende vinterhagen kan isoleres og benyttes som soverom/stue med søknad om bruksendring. Saken ble oversendt FMTL for endelig behandling den 29.06.2018

### Klagen

*Fra klagen hitsettes: «Vi ser at Levanger kommune har en grense på 90m<sup>2</sup> på fritidsboliger. Vi har i dag en vinterhage som inngår i dette. Dette er et rom som er vanskelig å benytte som oppholdsrom da temperaturen der inne på sommerstid kan variere fra 15gr. Til 40gr. På høst/vinter blir det uansett for kaldt. Når det gjelder det arealet vi ønsker å bygge på, så er det den meteren som er igjen før terrenget går bratt ned ca. 2,5m. Også arealet som gjelder utvidelsen er bratt og ulent og ikke egnet til noe annet. I tillegg ligger det skjult fra naboer og almenheten for øvrig. Det er kun fra sjøen dette blir synlig, og da blir det visuelt et mye penere bygg enn det er i dag. Dette er en eiendom som ligger ca. 100m videre fra enden på en blindvei (Nordsiveien). Og som dere sikkert skjønner, har vi et sterkt ønske om å få mulighet til å oppgradere denne plassen til et funksjonelt sted. Rominndelingen er upraktisk og vanskelig å endre på til å fungere bedre. Og eiendommen for øvrig må det jobbes med for at den ikke skal gro igjen. Husene er gamle og trenger å holdes ved like kontinuerlig. Derfor må denne eiendommen benyttes regelmessig. Med dette lille tilbygget vil vi i større grad få lyst til å være der, og flere kan være der samtidig å ta*

*del i denne jobben.»*

## **Fylkesmannen bemerker**

### Fylkesmannens kompetanse som klageinstans

Forvaltningsloven (fvl) § 34 danner det rettslige utgangspunktet for Fylkesmannens kompetanse i klagesaker. Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken, og kan også ta hensyn til nye omstendigheter. Fylkesmannen skal vurdere de synspunkter klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av klageren. Der Fylkesmannen er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune skal det legges vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Fylkesmannen kan stadfeste, oppheve eller fatte nytt vedtak i saken.

### Klagefrist og rettslig klageinteresse

Klagerne er part og har rettslig klageinteresse, og det legges til grunn at klagen er rettidig, jf. fvl § 28 og § 29.

### Rettslig utgangspunkt (§ 21-4)

Det følger av pbl. § 21-4 (1) 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.

Dersom tiltaket «er i strid» med bestemmelser i lov eller forskrift eller gjeldende planer, vil tillatelse til tiltaket være betinget av at det med hjemmel i pbl. § 19-2 gis dispensasjon. Kommunen kan da ikke gi tillatelse uten at det først er sendt inn en grunnlagt søknad om, og innvilget dispensasjon, etter reglene i pbl. §§ 19-1 og 19-2. Etter pbl. § 19-2 kan det dispenseres fra bestemmelser i, eller i medhold av, loven. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra blir «vesentlig tilsidesatt». I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Begge vilkårene må være oppfylt. Vurderingen av om vilkårene er oppfylt er såkalt rettsanvendelsesskjønn, og hensynet til det kommunale selvstyret gjør det ikke gjeldende. Når vilkårene er oppfylte er det imidlertid underlagt kommunenes skjønn å vurdere om de ønsker å gi dispensasjon, jf. «kan» i pbl. § 19-2 (1), og hensynet til det kommunale selvstyret veier tungt.

I plan- og bygningsloven § 1-8 gis et generelt forbud mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen. Det er ikke tvilsomt at det omsøkte påbygget omfattes av det generelle forbudet. Tillatelse til tiltaket er følgelig også betinget av dispensasjon fra denne bestemmelsen.

### Planstatus

Eiendommen gnr/bnr 5/18 er omfattet av kommunedelplan *Levanger sentrum* (planid L2000017, vedtatt i 2000). Området er regulert til LNF-område. Innenfor slikt formålsområde tillates kun tiltak som har tilknytning til stedbunden næring. Det omsøkte tiltaket er ikke i tråd med kommuneplanens arealformål, og det er derfor nødvendig med dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2.

### Fylkesmannens vurdering

#### *Dispensasjon*

I samsvar med pbl. § 11-6 fastsetter kommunedelplan framtidig arealbruk for området og er rettslig bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak. Tiltak etter pbl. § 1-6 må derfor ikke være i strid med planens arealformål eller bestemmelser fastlagt i plan.

Denne lovfestede rettsvirkningen av en kommunedelplan innebærer en plikt for forvaltningen til å ta stilling til om det omsøkte tiltaket er i tråd med vedtatt plan, herunder planens utfyllende bestemmelser. Dersom tiltaket er i strid med planen, har forvaltningen ikke rettslig adgang til å godkjenne tiltaket, med mindre det gis dispensasjon fra planen i medhold av pbl. § 19-2.

Det omsøkte tiltaket er som nevnt over delvis i strid med kommunedelplan, noe som innebærer at tiltaket er betinget av dispensasjon i medhold av pbl. § 19-2. Dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2 andre ledd inneholder to vilkår som begge må være oppfylt dersom det skal kunne gis dispensasjon. Det må i hvert enkelt tilfelle foretas en konkret og individuell vurdering av om vilkårene for å kunne gi dispensasjon er oppfylt.

Dispensasjon kan ifølge pbl. § 19-2 andre ledd bare gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke blir vesentlig tilsidesatt (vilkår 1). I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering (vilkår 2). Det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke, vil det normalt ikke være anledning til å gi dispensasjon.

Vurderingen av om lovens vilkår for dispensasjon er oppfylt, er et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale selvstyret kommer således i betraktning kun ved interesseavveiningen om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår for dispensasjon er oppfylt.

I dette tilfellet har kommunen gjort en grundig vurdering av om det omsøkte tiltaket kan sies å sette hensynene som, henholdsvis arealformålet og pbl. § 1-8 er satt for å ivareta, vesentlig til side.

Kommunens konklusjon er at oppføring av større fritidsbolig enn den eksisterende, ikke vesentlig tilsidesetter hensynet bak arealformålet LNF. Det konkluderes imidlertid med at at hensynene bak byggeforbudet i pbl. § 1-8 blir vesentlig tilsidesatt; *«Formålet med byggeforbudet i § 1-8 er også å forhindre at bebyggelse oppføres på en slik måte at det vil kunne påvirke allmennhetens adgang til strandsonen.*

*Avgjørende for allmennhetens tilgang til området, er ikke om det faktisk benyttes av allmennheten, men at området skal holdes åpent for mulig bruk av allmennheten. Byggverk i strandsonen har en klar privatiserende effekt, og det er derfor viktig at kommunen ivaretar hensyn bak byggeforbudet i sin saksbehandling. Eksisterende fritidsbolig har et bebygd areal på 92,7 m<sup>2</sup>. Ved gjennomføring av omsøkte tiltak vil fritidsboligen ha et areal på 110,4 m<sup>2</sup>. Som nevnt over skal byggeforbudet praktiseres strengt og den praksisen har blitt skjerpet de senere årene. Kommunen anser det da som tilstrekkelig at søker får oppføre tilbygg i samme størrelse som det som rives på grunn av råte, men ikke bygge større som omsøkt.*

*Kommunen ønsker ikke å tillate større bygg i strandsonen og fritidsboligen i denne saken er allerede større enn 90 m<sup>2</sup> BYA som er praksis for fritidsboliger i resten av kommunen. Ved oppføring av et tilsvarende tilbygg som det som blir revet anser ikke kommunen at hensynene bak pbl. § 1-8 blir vesentlig tilsidesatt.»*

Fylkesmannen er enig med kommunen i denne vurderingen. Vilkår 1 for å kunne gi dispensasjon er følgelig ikke oppfylt og det kan ikke gis dispensasjon. Kommunen har likevel vurdert om fordelene ved å gi dispensasjon for større fritidsbolig enn den eksisterende er «klart større enn ulempene», jf. § 19-2 annet ledd. Det konkluderes med at heller ikke dette vilkåret er oppfylt.

Da både vilkår 1 og vilkår 2 må være oppfylt før dispensasjon kan gis, er det ikke påkrevd for Fylkesmannen å vurdere om tiltaket oppfylder vilkår 2. Det går derfor ikke nærmere inn på kommunens vurdering på dette punkt.

### **Konklusjon og vedtak**

På bakgrunn av ovenstående og sakens opplysninger fatter Fylkesmannen følgende

#### **v e d t a k :**

Levanger kommunens vedtak i sak KNMO 2018/9314 den 13.06.2018 stadfestes. Klagen har ikke ført frem.

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

Med hilsen

Trond Flydal (e.f.)  
Seksjonsleder juridisk  
Kommunal- og justisavdelingen

Victoria Sakshaug Wheeler  
Seniorrådgiver  
Kommunal- og justisavdelingen

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen underskrift*

Kopi til:  
Steinar Aakerholm   Basunvegen 28   7560   VIKHAMMER