

SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Planutvalget	

SØKNAD OM DISPENSASJON OG RAMMETILLATELSE FOR TILTAK PÅ 166/23

Kommunedirektørens innstilling

Ingen innstilling

Søknaden:

Vi mottok søknad om rammetillatelse og dispensasjon 05.10.2020, se vedlegg 1-11.

Det er søkt om dispensasjon fra reguleringsplanen og veglova. Søknad om dispensasjon omfatter avstand til sjø og gangveg/veg. Søknaden er i det vesentlige begrunnet med:

- Avstand til sjø er lik tidligere bolig, og gir ingen endring/forringelse for allmenheten.
- En stor del av boligmassen på denne delen av Brekstad ligger med tilsvarende avstand til sjøen.
- Gangvei vil bli brukt som tidligere.
- Viser til manglende byggegrense mot vegen og at det forutsettes at det er firemetersregelen som gjelder og skal håndheves slik det er gjort for annen eiendom på stedet.

Nabomerknad

Nabo på 166/33 har levert en merknad til søknaden og tiltaket. Han anfører blant annet at:

- Dispensasjon fra byggegrense mot vei bør ikke innvilges, da dette vil påvirke trafiksikkerheten, særlig for myke trafikanter.
- Ny bolig i ivers vei 12 bør ligge på rekke med og med samme møneretning som de øvrige boligene i Ivers vei.
- Bygget er for høyt og det er feil takform på bivolum.
- Det er utfordringer ved visuelle kvaliteter og utsiktsforringelse.
- Utbygger bør finne en bedre løsning på tiltaket for å holde seg innenfor lovlige rammer og byggegrenser.

Overstående kulepunktetrekke er ikke et forsøkt på å gjengi hele nabomerknaden, kun en kort sammenstilling av de sentrale punkter. Det vises for øvrig til nabomerknaden i sin helhet, se vedlegg 4.

Tiltakshavers vurdering av nabomerknad

Ansvarlig søker/prosjekterende har vurdert nabomerknaden, se vedlegg 5. Når det gjelder boligens gesimshøyde har han forklart at boligen skal oppføres i lett skrånende terreng med variert takhøyde og vist at med utgangspunkt i gjennomsnittlig planert terreng blir situasjonen slik: Høyde på terreng i bakkant/vest ca. kote 8,0. Høyde i fremkant/øst ca. kote 6,7. Gjennomsnittlig planert terreng blir da ca kote 7,35, og med gulvnivå på kote 7,0 gir det en gesimshøyde på høyeste flate tak på omtrent 5,8 meter. Videre har han vist til sine tidligere tilsvar når det gjelder takform på bivolum. Han anfører at tiltaket forholder seg til reguleringsplanen og tidligere praksis i området, men at de nå for sikkerhets skyld har søkt om dispensasjon fra veiloven. Avslutningsvis har han kommentert at omsøkte boligprosjekt er redusert i høyde og planlagt/utformet i 2020 med tilpasset formspråk og materialbruk.

Overstående sammenfatning er ikke et forsøkt på å gjengi hele vurderingen, kun en kort sammenstilling av de sentrale punkter. Det vises for øvrig til vurderingen i vedlegg 5 i sin helhet.

Tiltaket:

Omsøkt tiltak er en frittstående enebolig, se vedlegg 6 – 11, samt beskrivelse i tidligere saksfremlegg i vedlegg 13-16.

Tidligere saksbehandling:

Denne saken har vært gjenstand for tidligere saksbehandling slik:

- Planutvalget ga rammetillatelse i sak 20/29 i møte den 23.06.2020.
 - Planutvalget opphevet rammetillatelsen i sak 20/54 i møte den 25.08.2020.
- Planutvalget avslo søknad om dispensasjon i sak 20/68 i møte 13.10.2020.
 - Planutvalget fastholdt vedtaket i sak 20/79 i møte 15.12.2020.
 - Statsforvalteren opphevet vedtaket 25.02.2021, og sendte saken tilbake til kommune for ny behandling, se vedlegg 17.

Faktisk utgangspunkt for ny behandling:

Eiendommen

Eiendommen er fradelt og oppmålt med et samlet areal på 1442,1 daa, fordelt på to teiger som ligger på hver sin side av den kommunale vegen/gang- og sykkelvegen. Det lå tidligere en eldre bolig på eiendommen, det er gitt tillatelse til tiltak for rivning av denne og rivingen er gjennomført. Eiendommen er pr. dato ubebygd.

Juridisk utgangspunkt for ny behandling:

Gjeldende reguleringsplan

Eiendommen ligger i et eldre boligfelt i reguleringsplan for Brekstad Sør, delområde B11, fra 1990 (planID: 1621198901). Det er ikke inntegnet byggegrenser mot veg eller mot sjø i planen.

Av plankartet fremkommer det at tomta er satt av til byggeområde bolig, med utnyttelsesgrad U=mindre enn 2,20. Det er ikke inntegnet møneretning på noen av bygningene i byggeområde B 11. Plankartet har heller ingen påtegning av etasjeantall eller gesims/mønehøyde.

Av bestemmelser til reguleringsplanen fremkommer det:

- av § 1 punkt 1.1 at nybygg fordrer bebyggelsesplan, som skal vise bygningene i sammenheng med omkringliggende bebyggelse, samt at dette kan fravikes i enklere byggesaker.
- § 3 at Hovedmøneretning er angitt i plankartet, og at bolighusene skal ha saltak med takvinkel 22 til 40 grader, med maks gesimshøyde på 6 meter. At carport og garasje skal ha pulttak når disse er plassert inntil høyere husvegg.

Det fremkommer av veglovas § 29 at det langs kommunal veg skal være en byggeavstand på 15 meter, dersom annet ikke er vedtatt med hjemmel i veglova, eller følger av KPA eller reguleringsplan. Byggeavstand til veg anses jf. uttalelse fra departementet som inkorporert i reguleringsplanen, når annet ikke fremkommer konkret av planen. Veglovens generelle bestemmelse om byggeavstand til kommunal veg anses som en del av planen, jf. veglova på det tidspunkt planen ble vedtatt, dvs. 12,5 meter. Tiltaket kan ikke godkjennes uten dispensasjon reguleringsplanen eller planendring. Dispensasjon er omsøkt.

Kommuneplanens arealdel

Av KPA (Ørland kommune 2014 – 2026) § 0.7 fremkommer det at «*for eksisterende bebygde tomter utlagt til boligformål, gjelder byggegrense på 50m.*» Byggegrense på 50 meter er satt med bakgrunn i at disse eiendommene allerede grenser til sjøen og har bebyggelse som ligger i tilsvarende avstand. Bestemmelsen overstyrer pbl. § 1-8, og det er dermed byggegrense på 50 som legges til grunn for vurderingen av tiltaket. Tiltaket kan ikke godkjennes uten dispensasjon fra KPA § 0.7 eller planendring. Dispensasjon er omsøkt.

Hjemmel for dispensasjon

Ingen har krav på dispensasjon, dette er opp til kommunens frie skjønn forutsatt at vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt. Det kan ikke gis dispensasjon dersom hensynene bak bestemmelser eller plan og bygningslovens formålsbestemmelse blir vesentlig satt til side. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større etter en samlet vurdering. Vurderingen av om vilkårene er oppfylt er rettsanvendelsesskjønn.

Pbl. § 19-2 er en *kan-bestemmelse*, som er underlagt kommunens frie skjønn. Dette betyr at kommunen som planmyndighet kan velge å ikke gi dispensasjon selv om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt. Dette er en mulighet som er lite brukt, og administrasjonen har ikke funnet relevant forvaltningspraksis i Ørland kommune som har overføringsverdi til denne saken.

Byggets plassering jf. pbl. § 29-4

Det fremkommer av pbl. § 29-4 at byggverks plassering skal godkjennes av kommunen. Ved slik vurdering skal det vurderes om plasseringen objektivt sett medfører betydelig ulempe for omgivelsene, dette er en vurdering som er underlagt kommunens frie skjønn. Utgangspunktet er at den omsøkte plasseringen i høyde og plan skal godkjennes, hvis det ikke er tungtveiende hensyn som taler imot. Spørsmålet som må reises er om vekting av motstridende interesser medfører at vi med hjemmel i denne bestemmelsen kan/bør gi anvisning på annen plassering enn den som er omsøkt.

Visuelle kvaliteter jf. pbl. § 29-2

Det fremkommer av pbl. § 29-2 at tiltak 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 anvisning på en vurdering av om tiltaket oppfyller rimelige skjønnhetshensyn, denne vurderingen er underlagt kommunens frie skjønn. Dette er å anse som en minimumsnorm, spørsmålet som må reises er om tiltaket har så dårlige visuelle kvaliteter at det må/kan avslås med hjemmel i pbl. § 29-2.

Fritt skjønn

Det frie skjønn er ikke helt fritt, det må avgrenses mot myndighetsmisbrukslæra og god forvaltningsskikk. Dette betyr blant annet at vi ikke kan legge vekt på utenforliggende forhold og at like saker må behandles likt. Ved utøvelse av fritt skjønn er det nødvendig med god begrunnelse, og dette betyr at det konkret må fremkomme hvordan de ulike hensyn er vektet og hva som har vært avgjørende for konklusjonen. Fritt skjønn kan i begrenset grad overprøves av Statsforvalteren og domstolene. Statsforvalteren og domstolene kan prøve om skjønnsutøvelsen har vært forsvarlig.

Rettsanvendelsesskjønn

Rettsanvendelsesskjønn er lovbundet skjønn, som kan overprøves av Statsforvalteren og domstolene.

Administrasjonens vurdering:

Veglov vs. reguleringsplan

I forrige omgang ble det gjennomført en vurdering av tiltakets plassering i forhold til vegen, med hjemmel i veglova. Statsforvalteren har i sin klagesaksbehandling kommet til at også vegen må vurderes jf. pbl. § 19-2, da avstand til veg (jf. veglovas bestemmelser) må vurderes som *inkorporert* i reguleringsplanen. Dette er et tema som til dels har vært vurdert forskjellig i juridisk teori og i forvaltningspraksis, men administrasjonen legger heretter til grunn at det i de aller fleste tilfelle er riktig å vurdere også avstand til offentlig veg ved en ordinær dispensasjonsvurdering jf. pbl. 19-2, men i henhold til de metriske avstandskrav som var gjeldende da planen ble vedtatt – i denne saken betyr dette at det må anses som en del av reguleringsplanen at det er en byggegrense 12,5 meter fra senterlinje regulert veg.

Nabomerknad

Det er ikke vedtatt møneretning, byggehøyder eller etasjeantall for område B11. Makshøyde avgrenses dermed kun av pbl. § 29-4 første ledd, dvs. henholdsvis 8 og 9 meter. Nabo kan ikke bli hørt med at bygget er for høyt.

Anførsler knyttet til estetikk, takform og trafikksikkerhet, samt noe mer om møneretning og byggehøyder drøftes under egen overskrift.

Bygningsutforming og plassering

Boligen har saltak med sidevolum med pulttak/flatt tak. Den er forholdsvis stor i forhold til eldre bebyggelse i området, men det er også godkjent nyere boliger i området av tilsvarende størrelse. Boligen har et moderne arkitektonisk uttrykk. Området har en betydelig variasjon i arkitektur og grad av utnytting, og administrasjonen kan ikke se at tiltaket som helhet har en estetikk eller plassering som er uheldig, verken i seg selv eller i forhold til omgivelsene.

Administrasjonen kan ikke se at underordnede sidevolum med pulttak/flatt tak medfører at tiltaket fordrer dispensasjon fra saltaksbestemmelsen i reguleringsplanen. Ved denne vurderingen er det lagt avgjørende vekt på at hensynet bak bestemmelse om saltak i det vesentlige er estetisk begrunnet og at tiltaket som helhet fremstår som et hus med saltak, vi viser for øvrig til vurdering fra saksfremlegg i sak 20/54, der administrasjonen har vurdert dette slik:

«Planutvalget må ta stilling til om flatt tak på bivolumene krever dispensasjon fra bestemmelsen om takform eller ikke. Bestemmelsen om takform skal hovedsakelig ivareta estetiske hensyn og sikre ensartet bebyggelse. Planbestemmelsene sier ikke noe om takform på tilbygg utover at garasjer som plasseres inntil høyere husvegg skal ha pulttak. Det er åpnet for at frittstående garasjer kan ha flatt tak, noe tidligere garasje på eiendommen også hadde. Det kan tolkes som at andre takformer på mindre deler av bygg ikke utelukkes fullstendig. Garasjen er prosjektert med flatt tak, men er plassert inntil et bivolum i én etasje med flatt tak. Garasjen plasseres teknisk sett da ikke inntil høyere husvegg og administrasjonen har vurdert at bestemmelsen om pulttak derfor ikke kommer til anvendelse. Ved forrige planutvalg ble det diskutert hvor stort grunnareal bivolumene med flatt tak utgjør sammenlignet med grunnflaten på hovedvolumet med saltak. I den sammenheng vil administrasjonen bemerke at det ikke bare bygningsvolumenes grunnflate som avgjør om boligen totalt sett vil oppleves som et saltakshus. Volumenes plassering i forhold til hverandre, høyden på volumene, vindusutforming og plassering, samt materialbruk, er med på å danne boligens helhetsinntrykk. Arkitekt og ansvarlig søker har anført at bygningsanlegget er tenkt og utformet ut fra ideen om et tydelig skille mellom hovedvolum og sidevolum. Med saltak på hele boligen mener han at det blir både unødvendig stort volum og uklar bygningsmasse.»

Det er ikke angitt møneretning eller etasjeantall for B11 i reguleringsplanen. Omsøkt møneretning er en bevisst valgt for å formidle overgangen fra møneretningen langs Ivers vei over til møneretningen langs sjøsiden/gangvei. Administrasjonen oppfatter dette som et godt virkemiddel som bidrar til å knytte boligen til eksisterende bygningsmiljø både langs sjøen og oppover Ivers vei.

Boligen er senket med 0,5 m i forhold til tidligere søknad, for delvis å imøtekomme krav fra Planutvalget i vedtak av 25.08.2020. Arkitekten har beskrevet utfordringene ved å senke boligen med én meter slik kravet fra Planutvalget var. Administrasjonen er enig i arkitektens argumentasjonen, og mener at det ikke er forsvarlig å senke boligen med en hel meter. En slik plassering vil føre til betydelige utfordringer med overflatevann samt gi brattere adkomst og større terrenginngrep. Administrasjonen finner også grunn til å nevne at ny bolig får møne på kote 13,9. Det er kun 0,6 meter høyere enn mønehøyde på den tidligere boligen, og at boligen i Ivers vei 10 har møne på kote 15,7, og den nye boligen i Ivers vei 17 vil få mønehøyde på kote 15,4. Administrasjonen mener at høyden på boligen i Ivers vei 12 slik den er omsøkt bør godkjennes.

Administrasjonen har ingen merknader til tiltakets visuelle kvaliteter jf. pbl. § 29-2 eller byggets plassering i høyde og plan jf. pbl. § 29-4 første ledd.

Dispensasjonsvurdering

Det er søkt om dispensasjon med hensyn til avstand til veg og sjø. At det er vist til veglovens bestemmelser direkte - og ikke som en inkorporert regel i reguleringsplanen - er ikke en mangel ved søknaden. Søknaden skal behandles som en dispensasjonssøknad fra reguleringsplanen og fra KPA § 0.7.

Strandsona

Relevante hensyn bak den byggeavstand som vedtatt i KPA § 0.7, er at strandsona skal være tilgjengelig for alle for eksempel til friluftsliv og sjøbasert rekreasjon o.l. Dette betyr at regelen vi har vedtatt skal hindre uheldig privatisering som kan være egnet til å redusere bruken av strandsona i et belte av 50 meter fra strandlinja.

Den gamle boligen som nå er revet lå ca. 40 meter fra sjøen, mens tidligere garasje lå ca. 28 meter fra sjøen. Nytt tiltak er omsøkt plassert med en avstand til sjø på ca. 34 meter. Det går en gang- og sykkelvei mellom de to teigene som utgjør eiendommen, og ny bolig skal som tidligere bolig plasseres på hovedteigen dvs. på oversiden av vegen – administrasjonen kan ikke se at nybygget vil medføre noen privatisering av - eller være til hinder for allmenhetens tilgang til - strandsonen. Ved denne vurderingen er det lagt avgjørende vekt på at dette er en boligtomt som for lengst er privatisert, og allmenheten har ingen interesser som er relevant for vurdering av byggeforbudet i KPA § 0.7 i forbindelse med denne tomta.

Det er også slik at de fleste boligene langs sjøsiden fra Brekstad til Hovde har tilsvarende, eller kortere avstand til sjøen. Hensynene bak KPA § 0.7 vil ikke bli vesentlig satt til side om det gis en dispensasjon som omsøkt.

Vegen

Byggegrenser mot vei skal ivareta hensynet til trafiksikkerhet, drift og vedlikehold av veien, arealbehov ved framtidig utbedring, og miljøet på eiendommene langs veien.

Kommunen som vegeier har ingen merknader til tiltakets plassering. Det fremkommer av prosjekteringen at tiltakets plassering og utforming ikke griper inn i siktlinjer. Prosjekteringen har lagt til rette for manøvreringsareal på egen eiendom slik at det ikke skal være nødvendig å bruke veibanen til manøvrering. Adkomst og manøvreringsareal skal beholdes slik det har vært tidligere og bygningens plassering innenfor byggegrense mot vei forandrer ikke dette.

Administrasjonen kan ikke se at boligens plassering er til hinder for rasjonell brøyting og snøopplag eller være til ulempe for den daglige driften av vegnettet. Vi anser det som lite sannsynlig at for at boligen kan komme i konflikt med senere veiutvidelser eller endringer.

Veglovens bestemmelser skal også ivareta miljøet på eiendommene langs veien. Relevante miljøfaktorer er forurensnings- og støyulempen. Andre miljøfaktorer som for eksempel naboens utsiktsforhold er ikke relevant ved denne vurderingen. Administrasjonen legger til grunn at hensyn bak byggegrensen settes til side, men ikke i vesentlig grad. Ved denne vurderingen er det lagt vekt på at dette er en lite trafikkert veg, der omsøkt avstand er tilstrekkelig, slik tidligere forvaltningspraksis i dette området også synes å ha lagt til grunn.

Fordeler/ulempene

Ulempene ved å innvilge disse dispensasjonene er at enhver dispensasjon potensielt kan legge føringer for fremtidige byggesaker, med konsekvenser vi ikke har full oversikt over. Det er også en ulempe at utviklingen i strøket blir noe mindre påregnelig for naboer, som kanskje må forholde seg til flere dispensasjonssøknader i nabolaget og at dette er arbeidskrevende og også kan belaste naboforhold unødige – og at naboforholdene ville hatt godt av at hele reguleringsplanen ble vurdert på nytt. Planprosess kunne også gi kommunen mulighet for å gi helt nye føringer for at eiendommene kan/skal utnyttes på annen måte, for eksempel ved:

- høyere arealutnytting med flere boenheter pr daa
- høyere byggehøyder
- en helt konkret byggeskikk
- konkrete byggegrenser, eller konkrete bestemmelser om plassering i høyde og plan
- andre arealformål

Fordelene ved å gi dispensasjon er i *denne* saken at dette krever mindre ressurser, både for tiltakshaver og for kommunen som planmyndighet. Det fremstår som lite skjønnsom bruk av ressurser å bruke tid, penge og knappe personalressurser på en planprosess nå. Ved denne vurderingen er det lagt vesentlig vekt på at søknaden og tiltaket er fremstår som et enkeltstående tiltak i et bebygd område, at tiltaket er gjennomarbeidet og godt, og det fremstår som klart at det for dette tiltakets vedkommende er lite å tjene på å kreve en planprosess før utbygging. Tiltaket som sådan gir en fornuftig arealdisponering og vil gi tiltakshaver en bra bolig med gode boverdier og med et uteareal som har tilstrekkelig volum og kvalitet.

Konklusjon

Administrasjonen har i denne saken valgt å legge frem saken uten innstilling. Dette gjør vi fordi tidligere behandling i Planutvalget har vist at utvalgets vurdering av blant annet estetikk og trafiksikkerhet i betydelig grad avviker fra administrasjonens vurderinger av samme tema. Planutvalget saksbehandlingen synes å ha betydelige elementer av fritt skjønn, som mest hensiktsmessig utøves av Planutvalget.

Hensynene bak KPA § 0.7 og byggegrense fra veg som er inkorporert i reguleringsplanen blir ikke vesentlig satt til side om det gis dispensasjon. Fordelene er vurdert til å være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Ved denne vurderingen tillegges tiltakets og søknadens kvalitet betydelig større vekt enn naboens anførsler om negativ betydning for hans eiendom og nabolaget for øvrig. Det er også lagt vekt på at dette er et bebygd område og at en viss endring i arkitektur, volum og plassering er påregnelig og at det er lite å tjene på å henvise tiltakshaver til planarbeid.

Administrasjonen vurderer at vilkårene i pbl. § 19-2 ikke er til hinder for at det *kan* gis dispensasjon som omsøkt. Dersom Planutvalget ikke er enig i denne vurderingen (rettsanvendelsesskjønn) må dette begrunnes, se mer om dette i vedlegg 17 – der Statsforvalteren viser til at tidligere vedtak manglet konkret, selvstendig og etterprøvable begrunnelse. Dette er særlig viktig når Planutvalget fatter vedtak som har en konklusjon som er i motstrid til saksfremlegg og saksforberedelse for øvrig.

Søknad om dispensasjon *kan* avslås selv om vilkårene er oppfylt, etter Planutvalgets frie skjønn. Slikt vedtak fordrer en konkret begrunnelse der det fremkommer hvorfor søknaden avslås på tross av at vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt.

Dersom Planutvalget ikke er enig i administrasjonens vurdering av tiltakets visuelle kvaliteter kan dette være et element som kan drøftes i møtet og eventuelt gi hjemmel for å avslå søknad om rammetillatelse, med hjemmel i estetikkparagrafen pbl. § 29-2. Slikt vedtak må eventuelt konkret begrunnes. Dersom Planutvalget kommer til en slik konklusjon kan utvalget vurdere å avstå fra eller utsette behandlingen av søknad om dispensasjon, da dispensasjonssøknader må være konkret knyttet til et tiltak som for øvrig kan godkjennes.

Folkehelsevurdering

Ikke relevant

Vedlegg

- 1 Søknad om tillatelse til tiltak - Rammetillatelse - 166/23
- 2 Følgerebrev side 1
- 3 Følgerebrev side 2
- 4 Innsigelser til nabovarsel Iversvei 12
- 5 Tilsvar til merknad i forbindelse med nytt nabovarsel
- 6 Plan kjeller
- 7 Plan 2.etg.
- 8 Situasjonsplan
- 9 Plan 1.etg
- 10 Fasader
- 11 Snitt
- 13 Særutskrift Rammetillatelse for oppføring av ny bolig - 166/23
- 14 Særutskrift Klage på rammetillatelse for oppføring av bolig på 166/23 - Ivers vei 12, Brekstad
- 15 Særutskrift Rammetillatelse for oppføring av bolig med garasje - 166/23 - Ivers vei 12
- 16 Særutskrift Klage på avslag i planutvalget - ny bolig på 166/23, Ivers vei 12
- 17 Vedtak i klagesak - avslag på søknad om rammetillatelse for ny bolig - Ivers vei 12 - 166/23