

SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Planutvalget	

SØKNAD OM DISPENSASJON FOR TILTAK PÅ 166/23

Kommunedirektørens innstilling

Ørland kommune ved Planutvalget gir dispensasjon som omsøkt fra kommuneplanens arealdel § 0.7 for plassering av tiltaket inntil 33 meter fra strandlinjen.

Ørland kommune ved Planutvalget gir dispensasjon fra byggegrense mot veg, inkorporert i gjeldende reguleringsplan, for plassering av tiltaket inntil 7,15 meter fra senterlinje kommunal veg.

Planutvalget har ingen merknader til rammesøknaden, denne fremstår som kurant og behandles administrativt.

Søknaden:

Vi mottok søknad om rammetillatelse, med søknad om dispensasjon 29.04.2021 – se vedlegg 1.

Det er søkt om dispensasjon for plassering ca. 33 meter fra sjøen og 7,15 meter fra senterlinje veg. Søknaden er i det vesentlige begrunnet med:

- Opprinnelig bolig lå ca. 40 meter fra sjøen, ny bolig er tenkt plassert på samme sted, og representerer i den sammenheng ingen endringer eller forringelser for allmenheten.
- På denne delen av Brekstad ligger en stor del av boligmassen i tilsvarende avstand fra sjøen.
- Det går en gangvei mellom boligen og sjøen, denne vil bli brukt som tidligere. Siktforhold/sikkerhetsmessige forhold mht. drift og vedlikehold av veien er belyst tidligere i saksbehandlingen – i tillegg er fløyen trukket ytterligere 0,9 meter fra lvers vei. Løsningen ivaretar dermed tiltakshavers behov med liten konsekvens for nabolaget/omgivelsene.

Overstående punktrekke er ikke ment som en helhetlig beskrivelse av søknaden, det vises for øvrig til hele søknaden i vedlegg 1.

Tiltaket:

Tiltaket er en enebolig i to etasjer, med kjeller. Bivolum mot sør er i en etasje, med altan over. Boligen har et bebygd areal på 156 m², og tiltaket har ifølge søknaden en utnyttelsesgrad på 21,2 %BYA. Boligen har saltak, med en mønehøyde på 7,085 meter. OK gulv i hovedetasje er i all hovedsak plassert på kote 7,0, bod/garasje er plassert på kote 7,25. Mønehøyde er på kote 14,85. Det er garasjeplass for to biler i boligens hovedetasje. Boligen skal ha atkomst fra kommunal veg, og tilknyttes kommunalt vann- og avløpsanlegg.

Faktisk og juridisk utgangspunkt:

Tomta:

Tomta har ifølge registrering i matrikkelen et beregnet areal på 1442,1 m². Den består av to teiger, skilt av den kommunale vegen. Det har tidligere stått en enebolig m/frittstående garasje på tomta, disse bygningene er revet og tomta er i dag ubebygd.

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 2,2. Det er ikke inntegnet møneretning på noen av bygningene i byggeområde B 11. Plankartet har heller ingen påtegning av etasjeantall eller gesims/mønehøyde. I plankartet er det inntegnet et bolighus og to uthus/garasjer, som ifølge tegnforklaringen inngår i planen. Målinger i kart viser at tidligere garasje, slik den er inntegnet i plankartet, var ca. 28 meter fra strandlinja, og ca. 5 meter fra senterlinje veg.

Det fremkommer av § 3 at boligen skal ha saltak med takvinkel på 22 til 40 grader, og at taktekkingen skal være av stein og være i lyse farger fra rødt mot grått.

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 fra 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.

Arbeidsdokument byggegrenser

For å vise fotavtrykket for tidligere bebyggelse og hvor de relevante byggegrensene er plassert på denne tomta har vi utarbeidet et arbeidsdokument, se vedlegg 11.

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 skjønnet 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

Vurdering av om vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt er rettsanvendelsesskjønn.

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

Nabovarsling:

Tiltaket er nabovarslet. Det er ikke innkommet nabomerknader.

Regionale myndigheter:

Revidert tiltak er ikke oversendt til regionale myndigheter, da endringene kun berører lokale forhold. Regionale myndigheter har ikke hatt merknader til tidligere versjoner.

Kommunen som vegeier:

Kommunen som vegeier har ingen merknader til tiltaket.

Tidligere saksbehandling:

Ny bolig på denne tomta er omsøkt og vurdert av Planutvalget tidligere. Første versjon ble godkjent 23.06.2020, vedtaket ble opphevet i klageomgangen. Revidert versjon ble avslått av Planutvalget 13.10.2020, Statsforvalteren opphevet avslaget 25.02.2021 på grunn av mangelfull begrunnelse. Denne versjonen av tiltaket ble på nytt avslått av Planutvalget i møte 23.03.2021, vedtaket er ikke påklaget.

Administrasjonens vurdering:

Naboforhold

Flere av naboene har gitt merknader til tidligere versjoner av tiltaket, og vært negative til tiltakets plassering og volum. Etter at plassering og volum er endret er tiltaket nabovarslet på nytt, og det er ikke innkommet nabomerknader.

Bygningsutforming og plassering

Boligen 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 har en estetikk eller plassering som er uheldig, verken i seg selv eller i forhold til bygde og naturgitte omgivelser. Administrasjonen kan ikke se at underordnet sidevolum med altan medfører at tiltaket fordrer dispensasjon fra saltaksbestemmelsen i reguleringsplanen. Ved denne vurderingen er det lagt avgjørende vekt på at hensynet bak bestemmelse om saltak er estetisk begrunnet og at tiltaket klart fremstår som et bolighus med saltak.

Det er ikke angitt møneretning eller etasjeantall for B11 i reguleringsplanen. Administrasjonen har ikke merknader til møneretningen, eller tiltakets høyde/etasjeantall.

Boligen er i endret noe for å imøtekomme Planutvalgets vurderinger i tidligere saksbehandling. Arkitekten har i tidligere søknader beskrevet utfordringene ved å senke boligen ytterligere. En lavere plassering vil føre til betydelige utfordring med overflatevann samt gi brattere adkomst og større terrenginngrep. Slik boligen nå er prosjektert og omsøkt får den møne på kote 13,9. Det er 0,95 meter høyere enn mønehøyde på den tidligere boligen, 0,75 meter lavere enn boligen i Ivers vei 10 og 0,45 meter lavere enn den nye boligen i Ivers vei 17. Administrasjonen mener at høyden på boligen i Ivers vei 12 slik den er omsøkt kan 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.

Administrasjonens dispensasjonsvurdering:

Formelt utgangspunkt

Det er søkt om dispensasjon med hensyn til avstand til veg og sjø. At det i søknaden er vist til veglovens bestemmelse og pbl. § 1-8 - og ikke til veglovens bestemmelser slik denne er inkorporert i reguleringsplanen og KPA § 0.7 - 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 er vedtatt i KPA § 0.7, er de samme som for plan- og bygningsloven § 1-8 – dvs. natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne hensyn. Administrasjonen vurderer at det er viktig å sikre at strandsona fortsatt skal være tilgjengelig for alle, for eksempel til friluftsliv og sjøbasert rekreasjon. Dette betyr at regelen vi har vedtatt i KPA primært skal hindre uheldig privatisering som kan være egnet til å redusere bruken av strandsona, og kvaliteter knyttet til samme sone - 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 vei mellom de to teigene som utgjør eiendommen, og ny bolig skal som tidligere bolig plasseres på hovedteigen dvs. på oversiden av veien – administrasjonen kan ikke se at nybygget vil medføre noen uheldig privatisering av strandsona, eller være uheldig for allmenhetens tilgang til eller bruken av denne sonen. Ved denne vurderingen er det lagt avgjørende vekt på at dette er en boligtomt som for lengst er privatisert, og allmenheten har ingen beskyttelsesverdig interesse 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.

Veien

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. Tiltakets plassering og utforming berører ikke siktlinjer, og tiltaket er plassert med større avstand til vegen enn den garasjen som fremkommer av reguleringsplanen. Prosjekteringen viser manøvreringsareal på egen eiendom slik at det ikke blir nødvendig å bruke veibanen til manøvrering. Adkomst og manøvreringsareal skal beholdes slik det har vært tidligere og bygningens plassering delvis innenfor byggegrense mot vei endrer ikke ved dette.

Administrasjonen kan ikke se at boligens plassering er til hinder for rasjonell brøyting og snøopplag eller vil bli til ulempe for den daglige driften av vegnettet. Det er lite sannsynlig at boligen kan komme i konflikt med senere veiutvidelser eller andre endringer i veiføringen.

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.

Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse

Tiltaket er av begrenset størrelse og kompleksitet og er god dokumentert. Det er administrasjonens vurdering at det er forholdsvis enkelt å få oversikt over mulige konsekvenser av plassering inntil 33 meter fra strandlinja og inntil 7,15 meter fra senterlinje veg. Vi kan ikke se at det er noe å tjene på å henvise tiltakshaver til planarbeid. Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse blir satt til side av en dispensasjon, men ikke i vesentlig grad. Ved vurderingen er det lagt vekt på at hensynet til medvirkning og offentlighet er tilstrekkelig ivaretatt ved nabovarsling og at alle dokumenter i saken er gjort tilgjengelig for offentligheten via postlista.

Fordeler/ulempes

Ulempene ved å innvilge disse dispensasjonene, hver for seg og samlet, 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 unødig – og at naboforholdene ville hatt godt av at hele reguleringsplanen ble vurdert på nytt. Planprosess kunne også gitt kommunen mulighet for å legge 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

Administrasjonen kan imidlertid ikke se at det konkret er behov for slike planendringer pr. dato, men at dette er tema som kan vurderes på overordnet nivå i forbindelse med rullering av kommuneplanens arealdel.

Fordelene ved å gi dispensasjon er i *denne* saken nært knyttet til utbyggerinteressen. Planendring tar tid, og krever ressurser langt ut over det som vurderes som nødvendig i dette tilfellet. Søknaden og tiltaket fremstår som et enkeltstående tiltak i et bebygd område, og tiltaket fremstår som gjennomarbeidet og godt. På denne bakgrunn kan det synes som om det 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. Det legges også vekt på at det ikke er avdekket konkrete arealdisponeringshensyn som tilsier at dispensasjon ikke bør innvilges.

Konklusjon

Administrasjonen har vurdert *om* vi også i denne omgang skulle legge frem saken uten innstilling. Dette fordi tidligere behandling i Planutvalget har vist at utvalgets vurderinger av blant annet estetikk, trafiksikkerhet og behovet for planarbeid i betydelig grad har avvirket fra administrasjonens vurderinger av de samme tema – og har hatt betydelige elementer av fritt skjønn. Vi har likevel kommet frem til at denne saken bør legges frem med en innstilling, slik vi som hovedregel gjør, da tiltaket er betydelig endret siden Planutvalget sist hadde den til vurdering.

Hensynene bak KPA § 0.7 og byggegrense fra veg som er inkorporert i reguleringsplanen, samt plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, 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 vekt. 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 i vedtaket.

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

Folkehelsevurdering

Ikke relevant

Vedlegg

- 1 Brev rammesøknad 3 Ivers vei 12
- 2 Situasjonsplan (18.5.21)
- 4 Bolig Marianne og Ola D. Berg P3-1(19.04.21)
- 5 Bolig Marianne og Ola D. Berg P2-1.(19.04.21)
- 6 Bolig Marianne og Ola D. Berg Snitt SØK (23.04.21)
- 7 Bolig Marianne og Ola D. Berg Fasader SØK (23.04.21)
- 8 Bolig Marianne og Ola D. Berg Plan 1 SØK (23.04.21)
- 9 Bolig Marianne og Ola D. Berg Plan kjeller SØK (20.04.21)
- 10 Bolig Marianne og Ola D. Berg Plan 2 SØK (23.04.21)
- 11 Situasjonsplan - arbeidsdokument