

Saksframlegg

ASPLI GNR 38/38 JONSVATNET

SØKNAD OM RAMMETILLATELSE FOR NYBYGG BOLIG

Arkivsaksnr.: 04/9438

Saksbehandler: Astri Finnanger

Forslag til vedtak:

Bygningsrådet/det faste utvalg for plansaker har fått seg forelagt søknad om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel og kommunedelplanen for Jonsvannsområdet i forbindelse med endret søknad om oppføring av bolig på eiendommen Aspli, gnr. 38 bnr. 38 ved Jonsvannet.

Bygningsrådet/det faste utvalg for plansaker finner ikke å kunne dispensere fra kommuneplanens arealdel og kommunedelplanen for Jonsvannsområdet for omsøkte tiltak.

Kopi:

Aasen Bygg AS, Vestre Rosten 85, 7075 Tiller

Anne Lise Olufsen, Søndre Jonsgate 2, 7030 Trondheim

Saksutredning:

Bakgrunn

Byggesakskontoret mottok endringssøknad om oppføring av bolig på eiendommen Aspli gnr. 38 bnr. 38 den 28.04.2006. Søknaden innebærer at takhøyden heves på loftet, samt økning av bodareal i kjeller. Til sammen blir konsekvensen av endringene at boligens bruksareal økes fra 102 m² til ca. 126 m². Tiltaket medfører at det kreves en ny dispensasjon fra kommuneplanens arealdel 2001-2012 § 14 og kommunedelplanen for Jonsvannsområdet.

Kort historikk for angjeldende eiendom:

- 12.05.2003: Delegasjonssak FBR DP 0877/03, dispensasjon for riving av eksisterende bolig, avslag på oppføring av ny bolig med sokkelleilighet (journalnummer 02/22862)
- 02.03.2004: Byggesakskontoret mottar angjeldende sak; ny søknad om rammetillatelse for riving og oppføring av bolig på dispensasjon
- 15.06.2004: Bygningsrådet avslår søknad om dispensasjon (sak 0157/04)
- 15.02.2005: Bygningsrådet tar ikke klage på avslag på søknad om dispensasjon til følge (sak 0024/05)
- 23.05.2005: Fylkesmannen i Sør-Trøndelag omgjør bygningsrådets vedtak av 15.06.2004 og tiltakshaver innvilges dispensasjon fra kommuneplanens arealdel og kommunedelplanen for Jonsvannsområdet for oppføring av den omsøkte bolig
- 28.10.2005: Revidert søknad om oppføring av større bolig mottatt; bebygd areal utgjorde 114 m² og bruksareal 172 m²
- 07.03.2006: Bygningsrådet/det faste utvalg for plansaker ga ikke dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for tiltak utover det Fylkesmannen i Sør-Trøndelag allerede har gitt dispensasjon for.
- 28.04.2006: Søknad om endring av takhøyden for loft og utvidelse av bodareal i kjeller.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har gitt dispensasjon fra plangrunnlaget for en bolig med én boenhet. Boligen er i søknaden oppgitt til å ha 99,0 m² BYA (bebygd areal), 102,0 m² BRA (bruksareal), takvinkel 37° og ca. 8 m mønehøyde. Det er ikke gitt rammetillatelse for boligen som det er dispensert for, og det er heller ikke søkt om igangsettingstillatelse for denne boligen.

Begrunnelsen for søknaden

Tiltakshaver, representert av advokat Bjørn O. Berg, viser til at det er nødvendig å løfte taket på loftet for å gi akseptable boligforhold og en tilfredsstillende bostandard. På tross av denne endringen, vil den omsøkte boligen bli lavere enn den eksisterende. Det anføres videre at områdets karakter tilsier at boligens areal kan økes utover den minsteløsning som kommunen har lagt til grunn. Eiendommen ligger i en husklynge med større og mindre boliger, i randsonen av marka, den er tilkoblet offentlig avløpsnett og ligger ikke i nedslagsfeltet til Jonsvannet. Tiltakshaver sammenligner angjeldende tiltak med en påstått sammenlignbar sak på tomten Lilleviken 24 (sak 03/2988 Kvilhaugen), hvor Bygningsrådet dispenserte for en bolig på 133 m² pluss gang- og bodareal i sitt møte 19.05.2004.

Planstatus

Eiendommen omfattes av kommuneplanens arealdel 2001-2012 med bestemmelser, vedtatt i bystyret 19.02.2004, og er avsatt til landbruk-, natur- og friluftsområde (LNF-formål). Tomten er avsatt til samme arealbrukskategori i kommunedelplanen for Jonsvannet. Eiendommen ligger også innenfor markagrensen og innenfor det båndlagte området for drikkevannskilden.

Trondheim kommune

Uttalelser

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommune har uttalt seg til det tidligere omsøkte tiltak på samme eiendom. Fylkesmannen hadde da ingen merknader til tiltaket, mens Sør-Trøndelag fylkeskommune uttalte at så lenge tiltaket er innenfor markagrensa og nedsalgfeltet til Jonsvatnet, og det ikke er påvist at tiltaket er uproblematisk i forhold til friluftsinnteresser og vannforskyning, vil de fraråde søknaden.

Rådmannen finner det ikke nødvendig å innhente nye uttalelser fra regionale myndigheter, da Fylkesmannen i Sør-Trøndelag allerede har tildelt dispensasjon for oppføring av en ny bolig.

Vurdering

Rettslig utgangspunkt – dispensasjonsvurderingen.

Kommuneplanens arealdel og dens bestemmelser er rettslig bindende for tiltak innenfor planområdet, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) §§ 20-6, jfr. 93. Dette innebærer at et tiltak alltid må vurderes mot plangrunnlaget, og hvis motstrid konstateres, vil en tillatelse være betinget av en dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. Det må derfor vurderes om omsøkte tiltak er i samsvar med planen.

Som allerede nevnt, ligger eiendommen i et område som er avsatt til LNF-formål. Dette innebærer at tiltak som ikke er tilknyttet disse formålene; som stedbunden næring, bygninger som ivaretar natur- og friluftsinnteresser m.v., er i strid med planen. I områder som er lagt ut til LNF-formål er spredt bolig- og ervervsbebyggelse ikke tillatt, med mindre bebyggelsen har tilknytning til stedbunden næring, jfr. bestemmelsene til kommuneplanens arealdel § 14. Denne tomten har status som boligeiendom, og omsøkte tiltak vil dermed utgjøre en del av boligbebyggelsen i et område som ikke er regulert til et slikt formål. Tiltaket er dermed i strid med planens arealbrukskategori.

Pbl. § 7 krever at det foreligger "særlige grunner" for å gi dispensasjon. Dette er et rettslig begrep, som forutsetter en avveining mellom søkers ønske, og de hensyn som kommuneplanens arealdel skal ivareta. Det kreves ikke ekstraordinære omstendigheter for at dispensasjon kan gis. En overvekt av relevante hensyn vil være nok. Ved vurderingen av om "særlige grunner" foreligger, må det legges vekt på de offentlige hensyn som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. Det må i den enkelte sak foreligge grunner gode nok til å fravike de formål planen søker å sikre. Det som i første rekke kan begrunne en dispensasjon, er areal- og ressursdisponeringshensyn.

I Sivilombudsmannens uttalelse Somb-1995-60 stilles det krav om at en dispensasjon må begrunnes i klare, spesifiserte grunner, som er av en slik vekt at de kan slå gjennom overfor den bestemmelse det dispenseres fra. Loven oppstiller et positivt vilkår for innvilgelse av dispensasjon; det er derfor tiltakshaver som må godtgjøre disse grunnene. Dersom man kommer til at særlige grunner foreligger, er det opp til forvaltningens frie skjønn å avgjøre om dispensasjon skal gis.

Denne planens formål er blant annet å sikre gode vilkår for landbruket i kommunen, samt å sikre befolkningen god tilgang på tilstrekkelig areal for natur- og friluftsopplevelser, og rekreasjon i byens nærområder, jfr. fastsettelse av markagrensa. Samtidig skal angjeldende område sikre kommunen rent drikkevann. Det er i dag et utbyggingspress mot byens randsoner og LNF-områdene, som i planprosessen ble ansett mest egnet for andre formål enn bolig- og fritidsbebyggelse. Hvis en plan fravikes uten en slik planprosess, kan det innebære at det gis tillatelse til tiltak uten at man har oversikt over hvilke konsekvenser dette kan få for arealutvikling og planlegging i kommunen. Det kreves derfor vektige grunner for innvilgelse av dispensasjon.

Trondheim kommune

Kommunen fører en restriktiv praksis ved vurdering av dispensasjoner i LNF-områder, av hensyn til en rasjonell arealforvaltning. Denne praksisen er gjennomført over en lengre tidsperiode, og er blant annet kodifisert i retningslinjene til kommuneplanens arealdel. Praksisen har vært særlig strengt håndhevet innenfor markagrensen, og ikke minst i nedslagsfeltet til Jonsvannet som drikkevannskilde. Det vises i denne forbindelse til en egen orienteringssak vedrørende dispensasjonspraksis som ble tatt til orientering av bygningsrådet/det faste utvalg for plansaker 29.06.2004.

Rådmannen legger til grunn at Fylkesmannen i Sør-Trøndelag fant at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å dispensere fra plangrunnlaget for oppføring av den opprinnelige omsøkte bolig. Det er klart at endringssøknaden ligger utenfor det klageinstansen har vurdert, og det kreves derfor en ny vurdering av det endrede tiltaket.

Rådmannen vil i sin vurdering vektlegge bystyrets ønske om begrensning av byggeaktiviteten i LNF-områdene, og videre dets føringer for hvilke tiltak som anses akseptable på etablerte boligeiendommer. I en orienteringssak til bystyret (sak 94/00) tok organet til orientering en redegjørelse fra Rådmannen om markaområdene i kommunen. Bystyret fattet følgende vedtak på eget initiativ: *"Påbygging av lovlige boligeiendommer tillates i utgangspunktet ikke, all den tid dette åpner for økt bosetting. For svært små boligeiendommer kan det likevel tillates mindre påbygginger opp til ca. 100 m² BTA for å møte økte standardkrav til sanitærforhold og lignende."* I forbindelse med revisjon av markagrensen 27.03.2003 ble den klare begrensningen på 100 m² fjernet. I "Retningslinjer knyttet til kommuneplanens arealdel 2001-2012" vedtatt av bystyret samme dato, og revidert 25.09 s.å. fastslås det følgende i punkt. 14.6: *"Søknad om tilbygg/påbygg og nybygg knyttet til boligeiendommer innenfor markagrensen skal normalt vurderes særlig strengt, herunder pkt. 14.1, 14.3 og 14.7 Utover dette skal man bl.a. vektlegge følgende i vurderingen av om det kan foreligge særlige grunner for å gi dispensasjon:*

- om boligen er godkjent og/eller ligger i et boligområde
- behovet for utvidelse i forhold til boligens funksjonalitet
- om byggetillatelse påvirker allmennhetens ferdsel eller medfører at området fremstår som klart privatisert."

Det skal også vektlegges at Fylkesmannen i Sør-Trøndelag i sitt vedtak datert 23.05.2005 vedrørende den opprinnelige byggesøknaden på Aspli uttaler at *"Fylkesmannen har forståelse for at kommunen ønsker å føre en streng dispensasjonpraksis for områdene innenfor markagrensen. Hensynet til beboerne innenfor denne grensen og deres behov for tiltak på lovlig benyttede boligeiendommer tilsier likevel at det bør tillates visse tiltak på eiendommene, men av hensyn til arealbruksformålet bør det imidlertid velges minimumsløsninger. Hvor mange kvadratmeter som kan aksepteres som en minimumsløsning finnes det ingen generell norm for, og dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det er imidlertid lagt til grunn at minimumsløsningene skal bidra til å dekke eiernes primærbehov. Fylkesmannen mener omsøkte bolig representerer en slik minimumsløsning."*

Rådmannen er av den oppfatning at ikke foreligger "særlige grunner" for dispensasjon for dette tiltaket. Det endrede tiltaket er ikke i samsvar med det statlige, overordnede organs vedtak, og heller ikke i samsvar med de politiske føringer som er gitt. Det følger av det vedlagte tegningsmaterialet at beboernes primærbehov dekkes; kjelleren avsetter tilstrekkelig og forskriftsmessig areal for lagring. Boligens første etasje inneholder de fasiliteter som en bolig behøver; stue, kjøkken, soverom, bad, mens loftet inneholder ytterligere en bod og soverom, stue og et teknisk rom. Rådmannen kan ikke se at dette er en slik minsteløsning som Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har lagt til grunn; ei heller en nødvendighet for beboerne, og dermed foreligger det ikke behov for en utvidelse av hensyn til boligens funksjonalitet, jfr. ovenfor. Den boligen som det allerede er gitt dispensasjon for, er på 102 m² BRA og anses å dekke alle nødvendige

Trondheim kommune

funksjoner. Det foreligger derfor ikke areal- og ressursdisponeringshensyn som taler for en videre utbygging.

Tiltakshaver hevder at det må kunne tillates utvidelse utover minsteløsningen, og viser til eiendommens lokalisering i et boligområde, tilknytning til offentlig avløpsnett osv. Rådmannen deler ikke denne oppfatningen. Tomten ligger riktignok i nærheten av andre boligeiendommer, men i et sårbart område i nedslagsfeltet for Jonsvannet. En tillatelse til tiltak *utover minimumsløsningen* som klageinstansen har lagt til grunn, vil kunne innebære økt press på arealet, og kan medføre økt bruk, noe som er direkte i strid med kommunens hensikt ved å avsette arealet til LNF-formål. Dette kan igjen føre til større risiko for forurensning av drikkevannet, og dårligere vilkår for landbruket. Rådmannen finner grunn til å påpeke eiendommens lokalisering innenfor nedslagsfeltet til byens drikkevannskilde, og anser det uheldig av hensyn til forurensningsfaren om det skulle tillates ytterligere bygging på slike tomter.

Rådmannen finner at hensynet til en rasjonell og bærekraftig areal- og ressursdisponering taler for å fastholde plangrunnlaget i denne saken.

Usaklig forskjellsbehandling.

Tiltakshaver har vist til sak 03/2988 på eiendommen Kvilhaugen gnr. 139 bnr. 24 (av tiltakshaver benevnte Lilleviken 24) og mener denne er sammenlignbar med omsøkte tiltak. I den nevnte saken dispenserte Bygningsrådet for en bolig på 133 m² pluss gang- og bodareal i sitt møte 19.05.2004. Rådmannen legger til grunn at søker mener seg utsatt for usaklig forskjellsbehandling hvis det gis avslag på omsøkte tiltak.

Usaklig forskjellsbehandling foreligger når forvaltningsorganet behandler saker som er tilnærmet like ulikt, og ikke kan oppgi noen saklig grunn for forskjellsbehandlingen, eller den ulike behandlingen virker urimelig eller urettferdig. Saklige grunner kan for eksempel være ulikhet med hensyn til byggesakenes faktum og tidspunktet for søknad. Forvaltningsorganet har også adgang til å endre sin praksis.

I ovennevnte sak endret bygningsrådet Rådmannens innstilling, og dispenserte for en bolig på 133 m², pluss gang- og bodareal. Begrunnelsen var at dette ville gi en god planløsning, og tilfredsstillende klagers primærbehov. Rådmannen er av den oppfatning at situasjonen er annerledes i angjeldende sak, og det vises i denne forbindelse til Fylkesmannen i Sør-Trøndelags vedtak, samt de ovenfor nevnte politiske føringer. I Kvilhaugen-saken kom bygningsrådet til at beboernes dekning av primærbehov faktisk tilsa at boligens areal måtte overstige 100m², på grunn av planløsningen. Det skal tilføyes at søknaden der angikk ombygging, og ikke nybygg, hvor det i sistnevnte tilfelle anses mer kurant å oppnå god planløsning. I denne saken har imidlertid både bygningsrådet og klageinstansen kommet til at beboernes primærbehov kan dekkes på et mindre antall kvadratmeter, og sakenes faktum er derfor ulikt. Eiendommene adskiller seg videre blant annet ved geografisk plassering i Jonsvannsområdet, og byggepresset er langt sterkere i området rundt Aspli. Rådmannen er derfor av den oppfatning at Kvilhaugen-saken ikke er sammenlignbar med omsøkte tiltak, og et annet resultat i denne saken vil ikke innebære at vedtaket er ugyldig med hjemmel i myndighetsmisbrukslæren.

Rådmannen finner etter dette at det ikke foreligger et tilstrekkelig grunnlag for å dispensere fra kommuneplanens arealdel, og at avslag i denne saken ikke vil innebære usaklig forskjellsbehandling.

Konklusjon

Rådmannen anbefaler på bakgrunn av ovenstående vurdering at det ikke dispenseres fra kommuneplanens arealdel.

Rådmannen i Trondheim, 05.09.2006

Håkon Grimstad
kommunaldirektør

Lisbeth Glørstad Aspås
bygningssjef

Vedlegg:

Saksvedlegg 1:	Bygningsrådets vedtak av 07.03.2006
Saksvedlegg 2:	Notat til Bygningsrådet fra Rådmannen datert 22.02.2006
Saksvedlegg 3:	Supplerende merknader fra advokat Berg
Saksvedlegg 4:	Søknad om dispensasjon og følgebrev til søknadspapirene
Saksvedlegg 5:	Tegninger av omsøkte tiltak
Saksvedlegg 6:	Tegninger av godkjent tiltak
Saksvedlegg 7:	Bilder fra eiendommen
Saksvedlegg 8:	Fylkesmannens vedtak
Saksvedlegg 9:	Saksprotokoll for bygningsrådet – klagebehandling (sak 0024/05)
Saksvedlegg 10:	Saksprotokoll for bygningsrådet (sak 0157/04)

Orienteringsvedlegg 1: Oversiktskart

Orienteringsvedlegg 2: Ortofoto