

Saksframlegg

ST. OLAVS GATE 13

SØKNAD OM BRUKSENDRING AV BUTIKK/LAGER TIL LEILIGHETER, SAMT

UTVIDELSE AV ANTALL LEILIGHETER

KLAGEBEHANDLING

Arkivsaksnr.: 08/20431

Saksbehandler: Heidi Linge

Tiltakshaver: St. Olavs gate Trondheim AS

Klager: Grimstad og Tønsager AS

Forslag til vedtak:

Bygningsrådet/det faste utvalg for plansaker har fått seg forelagt klage på kommunens vedtak av 18.12.2008, delegasjonssak FBR RAM 4561/08.

Klagen tas delvis til følge. Omsøkte fasadeendring for innsetting av vinduer godkjennes. Avslag på øvrige fasadeendringer, søknad om bruksendring og utvidelse av antall leiligheter opprettholdes.

Saken oversendes til fylkesmannen i Sør-Trøndelag for endelig avgjørelse.

Saksutredning

Behandling i henhold til plan- og bygningsloven § 15 av klage på vedtak i delegasjonssak nr. FBR RAM 4561/08, mottatt 21.1.2009.

Innledning

Rådmannen mottok 26.9.2008 søknad om ominnredning og bruksendring av St. Olavs gate 13, gnr./bnr.: 402/150 i Trondheim.

Utgangspunktet for vurderingene er eiendommens sist godkjente situasjon, herunder er det godkjent 2 boenheter på loft, 2 boenheter i 2. etasje og 1. etasje er regulert som butikk/næringsareal. Det omsøkte tiltaket gjelder en økning av antall boenheter fra 4 til 10.

Rådmannen avsto søknaden i vedtak datert 18.12.2008, delegasjonssak FBR RAM 4561/08 (saksvedlegg 1).

Kommunen mottok klage på vedtaket fra ansvarlig søker, Grimstad og Tønsager AS den 21.1.2009 (saksvedlegg 2). Klagen er fremsatt rettidig og av klageberettiget person i saken, jfr. forvaltningsloven §§ 28, 29 og 30.

Planstatus

Eiendommen omfattes av kommuneplanens arealdel, vedtatt 27.9.2007. Eiendommen er vist som bybebyggelse.

Eiendommen er videre regulert av «Reguleringsplan for Midtbyen», stadfestet 28.8.1981, hvor eiendommen er regulert som boligformål. Eiendommen omfattes av spesialområde bevaring «Sanden-området».

Klagen

Klagen er omfattende, og rådmannen vil vise til saksvedlegg 2 for en nærmere redegjørelse av de fremsatte anførsler.

Det hevdes at kommunen i avslaget ikke har realitetsbehandlet alle de omsøkte endringer, herunder fasadeendring, og om kommunen eventuelt kan tillate noen av de omsøkte leilighetene, om ikke alle. Klager mener mangelen strider mot forvaltningslovens krav til begrunnelse av enkeltvedtak.

Klager mener videre at avslaget er fattet på feil grunnlag, og at dette gir seg utslag i mangelfull begrunnelse og hjemmel for avslaget. Klager hevder kommunen entydig har tillagt kommuneplanens arealdel all vekt, og ikke vurdert det omsøkte tiltaket opp mot reguleringsbestemmelsene i reguleringsplanen for Midtbyen og spesialbestemmelsene for Sanden-området. På bakgrunn av dette ønsker klager at vedtaket oppheves og ny vurdering foretas på bakgrunn av gjeldene reguleringsplan og vernebestemmelser.

Når det gjelder kommunes avslag på søknad om dispensasjon fra kommuneplanens arealdels §§ 7.1 og 7.2 vedrørende uteareal og parkering, viser klager til at bygningen er fra tidlig på 1840- tallet og derfor lar seg vanskelig innpasse med dagens krav. Klager mener avslaget ikke er i tråd med intensjonene bak planen og ønsket om å forvalte vår felles kulturarv, og at det faktisk foreligger særlige grunner for å innvilge dispensasjon fra kommuneplanens arealdel.

Vurdering/begrunnelse

Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel

En kommuneplan og dens bestemmelser er rettslig bindende for tiltak innenfor planområdet, jfr. 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 reguleringsplanen. Det må derfor vurderes om omsøkte tiltak er i samsvar med planen.

Eiendommen omfattes av kommuneplanens arealdel av 27.9.2007, hvor det ved en økning av antall boenheter eller økt bruksareal til bolig utløses krav vedrørende uteareal og antall parkeringsplasser, jfr. kmp arealdel §§ 7.1 og 7.2. Tiltaket oppfyller ikke kravene i disse bestemmelsene, og en tillatelse vil derfor være avhengig av en dispensasjon med hjemmel i pbl. § 7.

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 planen 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.

Kommuneplanens arealdel er et resultat av en omfattende planprosess, hvor berørte parter og sektormyndigheter har blitt hørt, og hvor flere interesser er avveid mot hverandre. Det skal derfor ikke være kurant å fravike en slik plan. Som nevnt er en kommuneplanens arealdel rettslig bindende, noe den vil være til den endres eller oppheves, jfr. pbl. § 20-6. Imidlertid vil planens alder kunne innvirke på hvilken tyngde de hensyn som begrunner reguleringen har, sett i forhold til de særlige grunner som skal godtgjøres i en dispensasjon.

Kommuneplanens arealdel § 7.2 sier følgende om kravet til uterom:

"I arealplaner og i bygge- og delesaker med nye boliger skal det avsettes uterom på egen grunn etter følgende krav og i samsvar med den soneavgrensingen som er vist på plankartet.

Uterommet skal være godt egnet for uteopphold for alle aldersgrupper, og skal være ferdig opparbeidet før ferdigattest.

Uterom for felles bruk skal være mest mulig sammenhengende, skal utformes etter prinsippene om universell utforming, plasseres der solforholdene er best og være skjermet mot trafikkfare og forurensing."

Kmp arealdels krav til uterom gjelder også ved bruksendring av en eiendom. Dagens situasjon innebærer 4 boenheter. Kravet til uterom for eksisterende situasjon, regnet etter antall boenheter, er 120 m². Omsøkte tiltak innebærer 6 nye boenheter. Det mest gunstige for tiltakshaver i denne saken vil være å beregne arealet for uterom ut i fra bruksareal og ikke antall boenheter. Kravet for den omsøkte situasjonen er ca. 172,5.m². Fratrullet kravet til uterom for dagens situasjon vil omsøkte tiltak utløse et krav til nytt uteareal på ca. 52,5 m². Eiendommen har i dag et samlet uteareal på ca. 55m². Det er ikke mulig å etablere nytt uteareal med omsøkte tiltak, og tiltaket krever dermed dispensasjon fra kmp arealdel § 7.2.

Trondheim kommune

Klager viser til at eiendommen har en beliggenhet i midtbyen og har derfor nærhet til parker i området, videre vises det til at boligen er fra 1840- tallet og derfor ikke bør omfattes av uteromskravet.

En vurdering av uterom består av både kvantitet og kvalitet, det vil si størrelse og selve utformingen av uterommet. Kommunen har vurdert eiendommens uteareal og funnet at området er godt skjermet fra trafikkstøy. I og med at eiendommen består av et atriumhus har utearealet nødvendigvis dårlig utsyn samt at det gir dårlige solforhold. Det er derfor vurdert at utearealet for eiendommen ikke har god kvalitet.

Det er videre i klagen vist til at eiendommen ligger ca. 350 m i gangavstand til flere parker, dette anser kommunen å være for lang avstand til at det kan tillegges vekt i forhold til vurdering av uterommet ved eiendommen.

Rådmannen finner at det både i vedtaket av 18.12.2008 og i klageomgangen er vurdert avstand til friområder/parker samt kvaliteten på det eksisterende utearealet, og har samlet sett funnet at det ikke foreligger særlige grunner for dispensasjon fra uteromskravet.

Kommuneplanens arealdel § 7.1 sier følgende om kravet til parkering:

"I arealplaner og i bygge- og delesaker skal det avsettes plass for biler og sykler på egen grunn i samsvar med følgende norm i samsvar med den soneavgrensingen som er angitt på plankartet:

Ved utbygging til kontorformål, herunder undervisning og forskning, kan maksimalt inntil 15% av tomtearealet benyttes til parkering på terrengnivå. Tilsvarende kan det for utbygging til forretningsformål, herunder handels- og servicevirksomheter, maksimalt avsettes 25% av tomtearealet til parkering på terrengnivå. Bestemmelsen gjelder ikke utbygging med færre enn 10 parkeringsplasser."

Eiendommen har i dag ingen parkeringsplasser. Dagens situasjon med 4 boenheter utløser krav til 2 parkeringsplasser, og den omsøkte situasjonen vil utløse et krav på 5 parkeringsplasser. Dette innebærer at kravet til nye parkeringsplasser vil være 3 plasser for omsøkte tiltak.

Det er i klagen vist til at eiendommen ligger i sentrum hvor det ikke er nødvendig med bil, eiendommens høye alder, samt at beboere i boligen kun er fotgjengere og syklist.

Det er i klagen vist til at dersom eiendommen skal tilbakeføres til opprinnelig godkjent tilstand foreligger det et krav om to parkeringsplasser. Klager mener dette er en umulighet da eiendommen ikke har parkeringsareal. Rådmannen viser derfor til at kommuneplanens arealdel først ble vedtatt i 27.9.2007, og har ikke tilbakevirkende kraft i forhold til vedtak fattet før den tid. Det vil si at tiltak som ble godkjent før planen ikke har de samme kravene til parkering mm.

Rådmannen viser til vurdering foretatt i vedtaket av 18.12.2008 hvor de samme argumentene som er fremlagt i klagen er vurdert. Det kan i tillegg tilføyes at plan- og bygningsmyndighetene ikke har adgang til å regulere hvem som skal bebo de ulike boenhetene, og om disse eventuelt har bil eller ikke. Rådmannen er klar over at det tidligere er dispensert fra parkeringskravet i indre sone, når kravet til antall nye plasser har vært minimale. Rådmannen finner her ikke grunn til å vurdere dispensasjon fra kommuneplanens arealdel § 7.1 nærmere, da tiltaket avslås på annet grunnlag.

Trondheim kommune

Kommunens saksbehandling

Klager hevder at det foreligger motstrid mellom reguleringsplan og kommuneplanens arealdel, samt at det ikke er foretatt en vurdering av alt som er omsøkt, klager mener dette er feil lovanvendelse og at denne saksbehandlingsfeilen fører til at vedtaket blir ugyldig.

Det følger av pbl. § 94 nr. 1, jfr. nr. 3 at byggesøknader skal være skriftlige, og inneholde de opplysninger som er nødvendig for at bygningsmyndigheten kan fattes vedtak i saken. Det følger videre av forvaltningsloven (fvl.) §§ 16 og 17 at de berørte parter skal holdes underrettet om behandlingen i forvaltningsorganet, og at organet plikter å påse at saken er tilfredsstillende opplyst før vedtak fattes. Disse bestemmelsene skal sikre hensynet til rettsikkerhet og kontradiksjon i offentlig forvaltning, slik at berørte parter gis anledning til å bli hørt før vedtak fattes, og får muligheten til å påklage et vedtak som parten er uenig i.

Motstrid mellom reguleringsplan, bevaringsområde og kommuneplanens arealdel

Det er i klagen hevdet at det foreligger motstrid mellom bestemmelser i spesialområde bevaring Sanden-området, reguleringsplan for Midtbyen og kommuneplanens arealdel.

Klager viser til at eiendommen omfattes av reguleringsplan for Midtbyen som har et overordnet mål om flere boenheter i midtbyen, og samt at eiendommen omfattes av spesialbestemmelser for bevaring: Sanden-området, på bakgrunn av dette hevder klager at det foreligger motstrid med kommuneplanens arealdels bestemmelser.

Det fremgår av plan- og bygningsloven § 20-6 tredje ledd at *"Når ikke annet er bestemt, gjelder kommuneplanens arealdel foran eldre rikspolitiske bestemmelser, reguleringsplan og bebyggelsesplan, men faller bort i den utstrekning den strider mot slike bestemmelser som senere blir gjort gjeldende."*

Utgangspunktet for vurderingen er derfor at kommuneplanens arealdel av 27.9.2007 gjelder foran eldre reguleringsplaner, reguleringsplanen for Midtbyen stadfestet 28.8.1981 er derfor i utgangspunktet underordnet kommuneplanens arealdel.

Det følger videre i kommuneplanens arealdel bestemmelse § 2:

"I regulerte områder vist som bevaringsområde for historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi, gjelder vedtatte og fortsatt gjeldende reguleringsplaner foran kommuneplanens arealdel 2007 - 2018."

Eiendommen omfattes av reguleringsplan for Midtbyen og er i planen regulert som bevaringsområde. Dette området er i planen avgrenset og har egne bestemmelser, jf. Midtbyplanen del 2 §§ 8- 15. Det vil si at det regulerte bevaringsområdet, Sanden- området, har forrang til kommunedelplanens arealdel sine bestemmelser ved motstrid. Det er ikke slik at hele reguleringsplanen for Midtbyen har forrang, bare det regulert bevaringsområdet.

Rådmannen finner at det ikke foreligger motstrid mellom kommuneplanens arealdel og de bestemmelser som gjelder for bevaringsområde Sanden- området for det omsøkte tiltaket. Kommuneplanens arealdel gjelder derfor uinnskrenket for det omsøkte tiltaket.

Vedrørende det omsøkte tiltaket

Det hevdes i klagen at kommunen ikke har foretatt en vurdering av hele det omsøkte tiltaket, her ønskes det at kommunen hadde vurdert fasadeendringen og et eventuelt redusert antall leiligheter.

Trondheim kommune

Rådmannen godkjenner/ avslår tiltaket som en helhet. Det blir en umulig situasjon for bygningsmyndighetene å vurdere alle eventualiteter i en omsøkt situasjon, herunder om det kan godkjennes 9 boenheter eller om 6 boenheter er maksimum osv. Dersom det ønskes vurdert ett mindre antall boenheter må tiltaket omsøkes på nytt med ønsket antall boenheter.

Fasadeendringer

Omsøkt fasadeendring er forelagt byantikvar, jfr. reguleringsplan for Midtbyen – Sandenområdet § 15. Byantikvar uttaler følgende om saken:

”Hva angår vinduenes plassering, størrelse, proporsjoner og inndeling, er hovedfasaden formodentlig noenlunde i tråd med den opprinnelige situasjon og anses derfor akseptabel i dette henseende. Inngangspartiene avviker derimot i vesentlig grad fra byggeskikken i strøket da gården ble bygget. Dette gjelder både størrelse, proporsjoner, inndeling og utførelse. Hvis det ikke lar seg gjøre å dokumentere de opprinnelige inngangspartiens utseende, vil vi anbefale at det blir planlagt nyt med hovedtrekk solid forankret i den gamle skikk.”

Rådmannen finner derfor å kunne godkjenne fasadeendring for de innsatte vinduer. Avslag på endringer i inngangspartier opprettholdes.

Rådmannen kan ikke se det foreligger mangler ved bygningsmyndighetens behandling av søknaden, og vil fremholde at eventuelle mangler under enhver omstendighet ikke har hatt betydning for vedtakets innhold, sml. fvl. § 41. Bygningsmyndighetens vedtak bygger på et grundig søknadsmateriale, og er vurdert av Rådmannen i henhold til de krav som pbl. §§ 10-1 og 95 nr. 2 fastslår. De berørte parter har fått anledning til å sette seg inn i søknadsmaterialet, innsende sine anførsler til både ansvarlig søker og kommunen, samt påklage vedtaket. Rådmannen kan derfor ikke se at det foreligger feil ved kommunens saksbehandling.

Rådmannen kan etter dette ikke se at det er fremkommet nye momenter som tilsier en endring av vedtak i delegasjonssak nr FBR RAM 4561/08.

Trondheim kommune

Konklusjon

Rådmannen finner å kunne godkjenne de omsøkte fasadeendring av vinduer.

Rådmannen har gjennomgått klagen og dens vedlegg, men kan ikke se at det er heftet feil ved saksbehandlingen som har hatt betydning for vedtakets innhold, eller at det for øvrig er fremkommet opplysninger som skulle tilsi en oppheving eller andre endringer av vedtak i delegasjonssak nr. FBR RAM 4561/08.

Rådmannen i Trondheim, 09.07.2009

Snorre Glørstad
rådmann

Vedlegg:

Saksvedlegg 1: Vedtak i delegasjonssak FBR RAM 4561/08, datert 18.12.2008

Saksvedlegg 2: Klage på vedtak i delegasjonssak FBR RAM 4561/08, datert 26.01.2009

Saksvedlegg 3: Omsøkt situasjon; plan-, snitt- og fasadetegninger

Saksvedlegg 4: Dagens situasjon; plantegninger, samt bilde dokumentasjon

Saksvedlegg 5: Opprinnelig godkjent situasjon; plan- og fasadetegninger

Orienteringsvedlegg 1: Bestemmelser, kommuneplanens arealdel

Orienteringsvedlegg 2: Ortofoto

Orienteringsvedlegg 3: Situasjonsskart