



Saksbehandler:
Åge Hammervik, telefon: 415 14 564
Kommuneutvikling

Aker Gård - Akerveien 135 - 0046/0001 - bruksendring fra landbruksformål til båtlager - søknad om dispensasjon fra kommuneplanen

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Utvalg for bygge- og arealsaker	07.06.2019	123/19

Rådmannens innstilling

Søknad om dispensasjon fra arealformålet i kommuneplanen (LNF) avslås, jf. kommuneplanbestemmelsene punkt 2.9.1 og pbl. § 11-6 og 19-2.

Dette er et enkeltvedtak som kan påklages innen tre uker.

07.06.2019 Utvalg for bygge- og arealsaker:

Møtebehandling:

Utvalget fremmet felles forslag om alternativ løsning:

Utvalget er positiv til søknad om dispensasjon fra LNF-formålet i kommuneplanen, jf. kommuneplanbestemmelsene punkt 2.9.1 og pbl. § 11-6.

Det er en forutsetning for dispensasjon at sektormyndighetene ikke har vesentlige negative merknader til søknaden. Søknaden skal oversendes Fylkesmannen i Vestfold og Statens vegvesen for eventuell uttalelse, og deretter behandles på nytt av utvalget.

Forslaget enstemmig vedtatt.

Etter dette har utvalget fattet følgende vedtak

UBA- 123/19 Vedtak:

Utvalget er positiv til søknad om dispensasjon fra LNF-formålet i kommuneplanen, jf. kommuneplanbestemmelsene punkt 2.9.1 og pbl. § 11-6.

Det er en forutsetning for dispensasjon at sektormyndighetene ikke har vesentlige negative merknader til søknaden. Søknaden skal oversendes Fylkesmannen i Vestfold og Statens vegvesen for eventuell uttalelse, og deretter behandles på nytt av utvalget

Sammendrag:

Saken gjelder etablering av båtlager i 6 veksthus på Aker gård. Veksthusene er tatt i bruk til dette formålet for flere år siden, uten søknad og tillatelse. Det er sendt forhåndsvarsel om ulovlighetsoppfølging høsten 2018.

I en lignende sak i Bøgata 5 ga utvalget tillatelse til bruk av veksthus til båtlager m.m., men denne tillatelsen ble omgjort til avslag av Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder ved vedtak 11.06.2018. Fylkesmannen la her til grunn at dispensasjonsadgangen er svært begrenset i saker om jordvern, og dessuten at generelle næringsinteresser ikke er tilstrekkelig til å gi dispensasjon i slike saker. Rådmannen kan ikke se at det gjør seg gjeldende spesielle grunner i denne saken – som skiller den fra saken i Bøgata 5 og lignende saker – som tilsier at det kan gis dispensasjon.

Rådmannen anbefaler derfor at søknaden blir avslått i samsvar med innstillingen.

Søker har anmodet om befaring i forbindelse med utvalgets behandling.

Vedlegg:

Aker Gård - Akerveien 135 - 0046/0001 - søknad om dispensasjon fra LNF-formålet i kommunesplanens areadel

Bøgata - 00980065 - bruksendring fra gartneri til lager - søknad om dispensasjon fra arealformålet i kommuneplanen og krav om reguleringsplan - avslag (L)(989102)

Bøgata 5 - 00980065 - bruksendring av gartneri til lager og verksted - søknad om midlertidig dispensasjon for bruksendring av gartneri (L)(1419962)

Innledning – hva saken gjelder:

Ernst & Young Advokatfirma AS søker på vegne av Carsten Henrik Foyn-Bruun om dispensasjon fra landbruks-, natur- og friluftformålet (LNF-formål) i kommuneplanen.

Faktagrunnlag:

Aker gård består av omtrent 600 daa innmark og 1300 daa utmark og skog. Innmarken er i hovedsak forpaktet bort.

Gården drev med produksjon av snittblomster fra 1950-tallet til 2005. I forbindelse med gartnerivirksomheten ble det oppført 11 veksthus og andre gartneribygger som til sammen dekker 12-13 daa areal. Tre av veksthusene er senere revet.

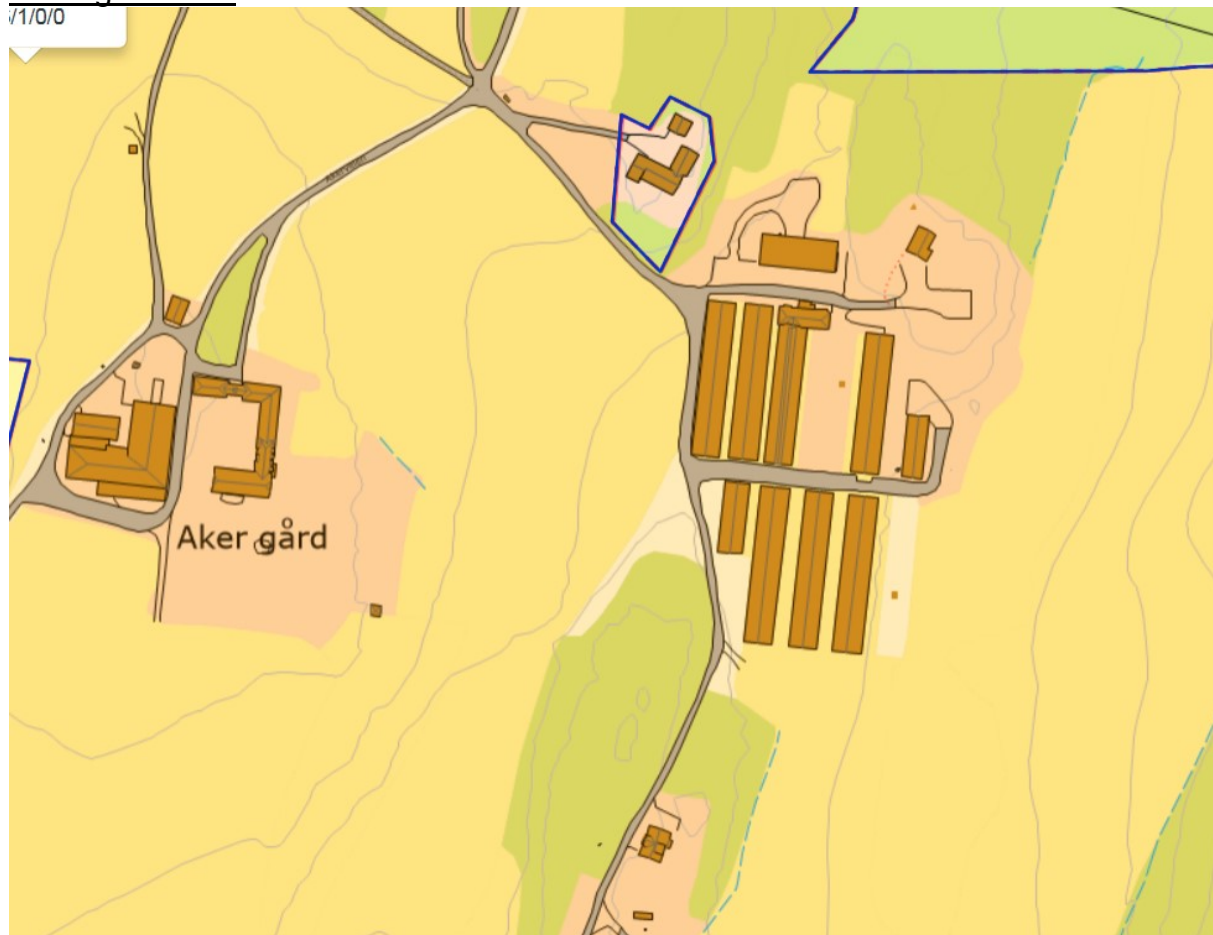
Det søkes nå om dispensasjon fra LNF-formålet for vinterlagring av båter i 6 av veksthusene. Søknaden er i hovedsak begrunnet med følgende:

- Tiltaket innebærer ikke omdisponering av matjord.
- Det er ikke driftsgrunnlag for å gjenoppta produksjonen av snittblomster.
- Tilbakeføring av arealene til dyrket mark vil være svært kostbart, anslått til minst 100 000 kr per veksthus. Som dyrket mark vil arealet bare innbringe omtrent 1 000 kr per mål per år.
- Hvis det ikke blir gitt tillatelse til annen bruk, vil veksthusene bli stående ubrukte. Dette kan over tid presse fram behov for omdisponering til andre formål, for eksempel boliger.
- Inntektene av lagervirksomheten utgjør omtrent 500 000 kr i året, og dette tilsvarer omtrent 50 % av gårdens inntekter.
- Båtlagring er en passiv virksomhet som gir lite støy og andre ulemper for omgivelsene. Tiltaket genererer bare en begrenset trafikk i en liten periode av året.
- Båtlagring gir liten fare for brann eller forurensing. Lagrene er uten oppvarming og belysning.
- Kommunen innvilget i realiteten midlertidig dispensasjon da den ikke stanset virksomheten i påvente av at tilsvarende sak i Bøgata 5 ble avklart av Fylkesmannen.
- Aker gård har inngått kontrakt for utleie med 1 års oppsigelsestid.

- Søknaden fra Aker gård skiller seg fra saken i Bøgata på en rekke punkter. Aker gård har vært familieeiet i 300 år og har mye eldre bygningsmasse med høye vedlikeholdskostnader. Gården har gjort mye for å ivareta det karakteristiske kulturlandskapet og friluftinteressene i området.
- Eiendommen bør befares i forbindelse med søknaden.

Det er ikke kommet merknader fra naboer som er varslet om tiltaket.

Kart og skråfoto





Rettslig grunnlag:

Kommuneplanens arealdel 2014-2026 – se www.tonsberg.kommune.no.

2.9.1. Omfang, lokalisering og utforming av landbruksbebyggelse- og anlegg (PBL § 11- 11 nr. 1 og 4)

a) I landbruks-, natur- og friluftsområdene tillates ikke tiltak, jf. pbl § 1-6, som ikke er tilknyttet stedbunden næring. Med tiltak menes oppføring, riving, endring, bruksendring, vesentlig terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom jf. § 20-1. Kårbolig skal ligge i tilknytning til gårdsbebyggelsen og tillates ikke fradelt.

Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter – se www.lovdatab.no.

§ 11-6. Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6. Planen gjelder fra kommunestyrets vedtak, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 11-16.

Tiltak etter § 1-6 må ikke være i strid med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner.

Der det ikke gjelder eller er stilt krav om reguleringsplan, jf. § 12-1 andre ledd, skal kommuneplanens arealdel følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved forståelsen av tiltak etter reglene i §§ 20-2 til 20-5.

§ 19-2. Dispensasjonsvedtaket

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på

dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet.

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Departementet kan i forskrift gi regler for omfanget av dispensasjoner og fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker, herunder fastsette tidsfrist for andre myndigheters uttalelse i dispensasjonssaker og gi regler om beregning av frister, adgang til fristforlengelse og konsekvenser av fristoverskridelse.

Forholdet til kommuneplanen:

Vurderes nedenfor.

Vurderinger:

Generelt om søknaden

Det er bare søkt om dispensasjon fra kommuneplanen. Hvis dispensasjonssøknaden blir innvilget, må det søkes om tillatelse til bruksendring for å avklare tekniske krav m.m.

Videre er søknaden ikke oversendt sektormyndighetene. Hvis utvalget er positiv til søknaden, må søknaden oversendes Fylkesmannen og Statens vegvesen før det fattes endelig vedtak.

Virkning av utsatt ulovlighetsoppfølging

Som det fremgår av søknaden, har veksthusene vært brukt til båtlager i flere år. Det ble sendt forhåndsvarsel om pålegg om retting og tvangsmulkt i brev 18.09.2018, og søknaden er datert 16.10.2018. På grunn av stor saksmengde har søknaden ikke blitt behandlet før nå.

Utsatt ulovlighetsoppfølging og lang saksbehandlingstid har ikke den rettsvirkning at det er gitt midlertidig dispensasjon og brukstillatelse. Det følger av pbl. § 19-1 at det bare kan gis dispensasjon etter skriftlig og begrunnet søknad, og etter forvaltningsloven §§ 23 til 25 skal alle enkeltvedtak være skriftlige og begrunnede. Tiltakshaver har derfor ikke fått noen rettighet ved at kommunen har utsatt ulovlighetsoppfølgingen i denne perioden.

Videre kan kommunen ikke lastes for at grunneier har inngått en ny kontrakt med lang oppsigelsesfrist. Grunneier var kjent med at det ikke var gitt tillatelse til båtlager og at det er strenge vilkår for dispensasjon. Eventuelle privatrettslige konsekvenser er derfor grunneiers egen risiko, og dette kan heller ikke vektlegges ved dispensasjonsvurderingen.

Dispensasjonsvurdering

Etter pbl. § 19-2 andre ledd kan det bare gis dispensasjon hvis hensynene bak LNF-formålet og de generelle hensynene bak loven ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Det skal svært tungtveiende grunner til for å gi dispensasjon fra kommuneplanen. Kommuneplanen har blitt til etter en omfattende beslutningsprosess hvor både private og offentlige interesser er hørt, og den er vedtatt av kommunestyret som er kommunens

øverste organ. Planen er dessuten et viktig informasjons- og beslutningsgrunnlag ved mange prosesser og avgjørelser i kommunen. Avvik fra planen bør derfor normalt ikke skje ved dispensasjon, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner.

I nevnte klagesak i Bøgata 5 ga utvalget tillatelse til bruk av veksthus til båtlager m.m., men denne tillatelsen ble omgjort til avslag av Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder ved vedtak 11.06.2018. Her uttaler Fylkesmannen blant annet:

«Det følger av pbl. § 19-2 fjerde ledd første punktum at ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Nasjonale landbrukspolitiske mål har følgelig betydelig vekt i dispensasjonsvurderingen. Videre følger det av pbl. § 19-2 tredje ledd at «Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.» Det er et hovedsatsingsområde i landbrukspolitikken å sikre matproduserende areal til fremtidige generasjoner. Det er et viktig nasjonalt mål å få til en kraftig reduksjon i årlig omdisponering av de mest verdifulle jordbruksarealene. Vi minner om at det nylig er satt nye mål om reduksjon av omdisponering av dyrka mark til andre formål: «Stortinget fastsetter det årlige målet om omdisponering av dyrka mark til 4000 dekar. Stortinget ber regjeringen sørge for at det målet nås gradvis innen 2020.» I nasjonal jordvernstrategi fra 2015 heter det: «Begrepet jordvern knytter seg først og fremst til arbeidet med å sikre jordbruksarealet for varig framtidig matproduksjon, og i størst mulig grad unngå at matjord omdisponeres og tas i bruk til andre formål.» I næringskomiteens uttalelse til jordvernstrategien heter det: «Matjord er en begrenset ressurs. Skal vi øke norsk matproduksjon, må vi ta vare på mest mulig matjord. Derfor mener komiteen at jordvern har stor betydning for Norge. Det er viktig at fylkesmannen har mulighet til å gjøre innsigelser når jordvernet ikke blir tilstrekkelig tatt hensyn til. En streng praktisering av plan- og bygningsloven, er etter komiteens syn, det viktigste virkemiddel for å sikre et sterkt jordvern.» I dokumentet «Statlige forventninger til regional og kommunal planlegging» tydeliggjør Regjeringen jordvernet ved å be om at «fylkeskommunene og kommunene tar hensyn til landbruksarealer og kulturlandskapet, og bidrar til at de nasjonale jordvernmålene nås ved å begrense omdisponering av de mest verdifulle jordressursene og redusere oppsplitting av viktige arealer.»

Fylkesmannen legger altså en svært streng praktisering av dispensasjonsbestemmelsen til grunn for denne og lignende saker. Ved den konkrete vurderingen har Fylkesmannen blant annet lagt vekt på:

- Bygningene har et samlet areal på ca. 4 500 m² som fortsatt kan brukes til gartneriproduksjon.
- Eiendommen ligger i et aktivt landbruksområde, og bruksendringen kan derfor på kort eller lang sikt føre til konflikt med landbruksinteressene og næringsinteressene.
- Lagring gir større trafikk.
- Brann eller lignende hendelser kan gi betydelig forurensing eller andre konsekvenser for nærmiljøet.
- Hvis bygningene ikke kan utnyttes til gartneridrift eller andre landbruksrelaterte formål, bør ressursene utnyttes ved at bygningene fjernes og arealet tilbakeføres til dyrka mark.
- En dispensasjon vil skape forventning om at det gis dispensasjon til andre eiendommer der tilsvarende forhold påberopes av eierne (presedens). Dette svekker kommuneplanen som styringsverktøy, og dermed de generelle hensynene plan- og bygningsloven skal ivareta.

Etter rådmannens vurdering er det ikke avgjørende forskjeller mellom denne saken og søknaden om bruksendring på Aker gård med hensyn til disse faktiske forholdene. Rådmannen kan se at lagervirksomhet ville styrke næringsgrunnlaget for gården, men dette er et generelt argument som vil gjelde for mange gårder i tilsvarende situasjon, og som lovgiver allerede har veid mot hensynet til vern av landbruksressurser.

Etter rådmannens vurdering vil en dispensasjon i denne saken derfor komme i konflikt med hensynene bak kommuneplanen og de generelle hensynene som plan- og bygningsloven skal ivareta. En eventuell dispensasjon vil dessuten kunne føre til forskjellsbehandling som ikke kan begrunnes med saklige argumenter etter regelverket.

Alternative løsninger:

Utvalget er positiv til søknad om dispensasjon fra LNF-formålet i kommuneplanen, jf. kommuneplanbestemmelsene punkt 2.9.1 og pbl. § 11-6.

Det er en forutsetning for dispensasjon at sektormyndighetene ikke har vesentlige negative merknader til søknaden. Søknaden skal oversendes Fylkesmannen i Vestfold og Statens vegvesen for eventuell uttalelse, og deretter behandles på nytt av utvalget.

Økonomiske konsekvenser:

Ikke vurdert.

Konsekvenser for næringsutvikling:

Ikke vurdert.

Helse- og miljøkonsekvenser:

Ikke vurdert.

Konsekvenser for folkehelse:

Ikke vurdert.

Konsekvenser for barn og unge:

Ikke vurdert.

Konsekvenser for sammenslåingen Re og Tønsberg:

Ikke vurdert.

Konklusjon:

Etter rådmannens vurdering er vilkårene for dispensasjon ikke oppfylt, og vi anbefaler derfor at søknaden avslås.

Videre behandling:

Utvalget kan avslå søknaden, men ikke gi endelig tillatelse før saken har vært oversendt sektormyndighetene.

Saksbehandlingsgebyr: **Kr 6 670** (dispensasjon uten høring av sektormyndigheter – gebyrreg. pkt. 2.6.1 – varenummer 1523).

Tønsberg,

Jan Ronald Eide
kommunaldirektør

Anne Beate Hekland
virksomhetsleder