



# Tønsberg kommune

JournalpostID 15/55494

Saksbehandler:  
Åge Hammervik, telefon: 33 34 86 75  
Kommuneutvikling

## Bøgata - 0098/0065 - bruksendring fra gartneri til lager - søknad om dispensasjon fra arealformålet i kommuneplanen og krav om reguleringsplan - avslag

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Utvalg for bygge- og arealsaker	11.12.2015	210/15

### Rådmannens innstilling

Søknad om dispensasjon fra arealformålet i kommuneplanen (LNF) og plankravet i plan- og bygningsloven § 12-8 avslås med hjemmel i plan og bygningsloven § 19-2.

### 11.12.2015 Utvalg for bygge- og arealsaker

#### Møtebehandling:

Solum (SP) fremmet følgende fellesforslag:

UBA stiller seg positiv til ny søknad som omtalt ved befaring (landbruksrelatert virksomhet).

Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt

Solums fellesforslag enstemmig vedtatt.

Etter dette har UBA fattet slikt vedtak:

#### UBA-210/15 Vedtak:

Søknad om dispensasjon fra arealformålet i kommuneplanen (LNF) og plankravet i plan- og bygningsloven § 12-8 avslås med hjemmel i plan og bygningsloven § 19-2.

UBA stiller seg positiv til ny søknad som omtalt ved befaring (landbruksrelatert virksomhet).

**Kortversjon – hva saken gjelder:**

Saken gjelder etablering av lager for båter og lignende i tidligere gartneri i Bøgata. Bygningene har et samlet areal på omtrent 4 500 m<sup>2</sup>. Omsøkte bruk er i strid med landbruks-, natur-, og friluftsmålet i kommuneplanen og etter rådmannens vurdering utløser endringen også krav om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak. UBA skal i denne saken ta stilling til søknad om dispensasjon fra disse reglene.

Rådmannen mener at bruksendringen kommer i konflikt med vesentlige hensyn bak arealformålet i kommuneplanen og plankravet. Selv om gartneriet ikke er i drift i dag, er dette en eiendom som er egnet til fortsatt landbruksproduksjon. Eiendommen ligger dessuten i Slagendalen som er registrert som et kulturmiljø med regional og nasjonal verneverdi. Videre legger rådmannen til grunn at bruksendringen kan få uheldige konsekvenser for nærmiljøet, blant annet når det gjelder trafikk, støy og andre ulemper for omgivelsene.

Etter rådmannens vurdering bør disse hensynene vurderes i en planprosess der alle konsekvensene av bruksendringen blir kartlagt. Rådmannen anbefaler derfor at søknaden blir avslått.

**Situasjonskart**

**Skråfoto****Innledning/bakgrunn:**

På den aktuelle eiendommen ligger det fem større veksthus, fire mindre veksthus og et verkstedbygg. Bygningene har et samlet areal på omtrent 4 500 m<sup>2</sup>. Gartneriet har ikke vært i drift på lenge og bygningene har et betydelig vedlikeholdsbehov. Tiltakshaver ønsker nå å ta i bruk veksthusene til lager for blant annet båter og benytte verkstedet til vedlikehold av motorer og lignende.

Eiendommen ble fradelt fra Bøgata 7 i 2011. Kommunen avslo først delingsøknaden i DFUD-sak 35/11 fordi vi mente fradelingen var i strid med arealformålet i kommuneplanen og viktige landbrukshensyn. Etter klage ble vedtaket opphevet av fylkesmannen fordi fradelingen ikke i seg selv endret bruken av eiendommen og derfor ikke var i strid med arealformålet. Det er grunn til å understreke at videreføring av eksisterende landbruks-/gartneridrift dermed var en forutsetning for fradelingen.

Rådmannen har gitt tilbakemelding til søker om at den tiltenkte bruken av bygningene bør vurderes i en planprosess der alle interesser blir hørt og viktige hensyn avklart. Søker ønsker imidlertid å få vurdert søknader om dispensasjon fra kravet om reguleringsplan for større tiltak og fra arealformålet i kommuneplanen. Saken gjelder nå disse dispensasjonssøknadene. Søknadene er omtrent likelydende.

**Søknad om dispensasjon fra arealformålet i.h.t kommuneplan av 2015.**

GNR/BNR 98/65

Adresse: Bøgata 7

Tiltakshaver: Ivar P.N. Johannsen

Det vises til tidligere søknad om dispensasjon fra plankrav og til e-post angående ny søknad om dispensasjon fra arealformål.

Det søkes nå om bruksendring fra gartneri i til lager på eiendommen Bøgata 7 GNR/BNR 98/65. Gartneri ble oppført som næringsbygg i 1948. Daværende kommuneplan hadde avsatt område som næringsareal.

Ny kommuneplan, godkjent i juni 2015, har endret bestemmelsene og området er nå omgjort til LNF-område.

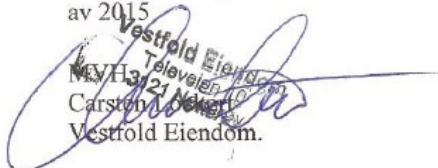
Bygningene på eiendommen har aldri vært planlagt revet, men har i en del år vært benyttet som lager for landbrukstilknyttet virksomhet etter at gartneridriften ble lagt ned ca. 1980. Bygningene er nå under restaurering og eiers plan er å fortsatt benytte eiendom som lager.

Det er i forhåndskonferanse bekreftet at det må søkes bruksendring. Dette medføre da at det kan settes krav til regulering.

Ny kommuneplan har fastsatt at området skal være LNF-område og ny regulering vanskeligjøres.

For at eiendommen og driftsbygninger fortsatt kan benyttes søkes det derfor om dispensasjon fra arealformålet i kommuneplanen.

Med henvisning til ovennevnte ber vi om at det gis dispensasjon fra kommuneplanen av 2015



Vestfold Eiendom  
 7. etasje  
 Carsten Norder  
 Vestfold Eiendom.

Siden rådmannen mener søknaden må avslås og det skal utarbeides reguleringsplan før bruksendringen eventuelt kan gjennomføres, er søknaden ikke oversendt sektormyndighetene. Hvis utvalget mener bruksendringen kan gjennomføres uten reguleringsplan og i strid med arealformålet, må sektormyndighetene høres før det kan gis tillatelse (se alternativ innstilling nedenfor).

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

**Rettslig grunnlag:****§ 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.*

### **§ 12-1. Reguleringsplan (tredje ledd)**

*For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-2, jf. 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.*

### **§ 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.*

### **Vurderinger:**

#### *Arealformålet i kommuneplanen*

I den nylig vedtatte kommuneplanen for 2014 – 2026 er bruk av eiendommen til landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF-formål) videreført. Dette formålet tillater bare virksomhet som har direkte tilknytning til *stedbunden næring*. Dette omfatter bygninger, anlegg og bruk som det av hensyn til driften av næringen er nødvendig å plassere på stedet. Annen næringsvirksomhet basert på utnyttelse av gårdens eget ressursgrunnlag vil også inngå i landbruksbegrepet.

Rådmannen er ikke i tvil om at bruk av bygningene til lager og verksted faller utenfor dette formålet. Det har ikke betydning om det også lagres og repareres landbruksprodukter i bygningene, så lenge disse produktene ikke er knyttet til gårdens eget ressursgrunnlag.

Rådmannen legger derfor til grunn at bruken krever reguleringsplan eller dispensasjon fra LNF-formålet i kommuneplanen.

#### *Krav om reguleringsplan for større tiltak*

Etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-1 tredje ledd skal det alltid utarbeides reguleringsplan for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. «Andre tiltak» omfatter også bruksendringer.

I forarbeidene til bestemmelsen er det uttalt at hva som er «større bygge- og anleggsarbeider» må bero på en konkret vurdering ut fra de forhold som gjør seg gjeldende på stedet og i saken. Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller vil virkningene for omgivelsene være så omfattende at det må utarbeides reguleringsplan. Dette kan være aktuelt for tiltak som plasseres i sårbare områder med særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap. Normalt vil bygge- og anleggstiltak i nye byggeområder være å anse som større bygge- og anleggsarbeider som vil kreve reguleringsplan.

Fra forvaltningspraksis er Sivilombudsmannens uttalelse i sak 1990-49 særlig relevant. Saken gjaldt bruksendring av låve til ridesenter med ridehall, staller og serveringslokale. Sivilombudsmannen uttalte at «hovedkriteriet for reguleringsplikten må være om tiltaket i seg selv eller de konsekvenser det kan gi, vil fremkalle vesentlige endringer i det bestående miljø, eller utløse behov for andre tiltak mv. som samlet kan gi større virkninger. Dette kriteriet må kombineres med hensynet til å gi offentligheten adgang til å gjøre sine synspunkter gjeldende før endelig beslutning om tiltakets gjennomføring treffes.» Sivilombudsmannen uttalte også at det i tvilstilfeller bør utarbeides reguleringsplan. Etter en konkret vurdering – der det blant annet ble lagt vekt på trafikkøkning og interessekonflikt i området – kom Sivilombudsmannen til at det var reguleringsplikt for tiltaket.

Bruksendringen fra gartneri til lager vil i realiteten endre eiendommen fra landbruksformål til et nytt utbyggingsområde. Virkningene for omgivelsene vil være forholdsvis store, blant annet med hensyn til trafikk og miljø. Området er dessuten sårbart med viktige kultur- og naturhensyn. Etter en samlet vurdering av dette mener rådmannen at kravet om reguleringsplan for større tiltak gjelder for bruksendringen.

### *Vurdering av dispensasjon*

Krav om reguleringsplan er en saksbehandlingsregel. Som utgangspunkt kan det ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler, jf. pbl. § 19-2 andre ledd. I forarbeidene til loven er det imidlertid forutsatt at det kan dispenseres fra plankrav hvis vilkårene ellers er oppfylt, jr. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228.

Det sentrale spørsmålet ved dispensasjonsvurderingen er om hensynene bak arealformålet og plankravet gjør seg gjeldende for eiendommen. De viktigste hensynene i denne saken er landbruksinteresser. Selv om gartneriet ikke er i drift i dag, er dette en eiendom som er egnet til fortsatt landbruksproduksjon. Dette kan enten skje ved oppgradering av bygningsmassen og fortsatt bruk av bygningene til gartneri eller andre landbruksformål, eller ved riving av vektshusene og tilbakeføring til dyrka mark. De alminnelige hensynene bak landbruksformålet – blant annet å hindre omdisponering av jordbruksareal – gjør seg derfor gjeldende for eiendommen.

Det er dessuten viktige og sårbare kulturverdier i dette området. Slagendalen – hvor eiendommen ligger - er registrert i *regional plan for bærekraftig arealpolitikk* (RPBA) som et utvalgt kulturmiljø med regional og nasjonal verneverdi, særlig på grunn av flere automatisk fredede kulturminner i området. Det er særlig samspillet mellom kulturmiljø og landskap som skal vernes. Selv om bruksendringen ikke i seg selv vil endre bygningene på eiendommen, vil videre utnyttelse av eiendommen til lagerformål kunne endre utformingen av bygningsmassen på en måte som er mindre tilpasset kulturlandskapet og omgivelsene ellers.

Videre vil bruksendringen kunne få uheldige konsekvenser for nærmiljøet. Lager for båter og lignende vil gi en helt annen trafikk enn gartneridrift og må blant annet avklares med hensyn til kapasitet på veien og avkjørsel. Lagervirksomhet med tilhørende vedlikehold vil også kunne medføre noe mer støy og andre ulemper for omgivelsene. Brann eller lignende hendelser kan gi betydelig forurensing eller andre konsekvenser for nærmiljøet. Ved en regulering av området til lagervirksomhet kan det derfor være behov for å avklare både vegløsning, volum på bebyggelsen, beredskap og eventuell skjerming mot støy. Selv om noen av disse forholdene kan ivaretas gjennom byggesaken, vil det være mindre sikkerhet for at viktige hensyn blir ivaretatt på en god måte.

Det har også betydning at bruken av eiendommen nylig ble vurdert da kommuneplanen ble vedtatt. Grunneier ønsket i denne forbindelse å omdisponere eiendommen til boligformål, men dette førte ikke fram, blant annet på grunn av konflikten med de langsiktige utviklingsgrensene i RPBA. Kommuneplanen tar dessuten sikte på å samle næringsvirksomhet på bestemte steder innenfor kommunen, se punkt 2.5 i kommuneplanbestemmelsene.

Etter en samlet vurdering av dette mener rådmannen at bruksendringen vil komme i konflikt med vesentlige hensyn bak arealbruken i kommuneplanen og kravet om reguleringsplan for større tiltak. Næringshensynene i saken – som isolert sett taler for bruk av eksisterende bygninger og etablering av ny virksomhet – kan derfor ikke være avgjørende. Etter rådmannens vurdering bør disse hensynene vurderes i en reguleringsprosess der alle konsekvensene av tiltaket blir kartlagt.

På denne bakgrunn mener rådmannen at vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt.

**Alternative løsninger:**

Ved en alternativ løsning kan det legges avgjørende vekt på eksisterende situasjon på eiendommen. Tidligere drift, bygningenes tilstand og forholdene ellers kan gjøre det vanskelig å oppnå fullverdig landbruksvirksomhet på arealet. Bygningsmessige endringer og konsekvenser for omgivelsene kan hovedsakelig styres gjennom byggesaken. Det kan da legges avgjørende vekt på næringshensynene som gjør det ønskelig å ta i bruk eksisterende ressurser og etablere ny næringsvirksomhet i kommunen.

Sektormyndighetene må høres før det eventuelt kan gis dispensasjon og tillatelse til bruksendring. UBA kan vurdere om myndigheten til dette skal delegeres til administrasjonen.

**Videre behandling:**

UBA avgjør søknaden.

Gebyr: Kr 5 150 (dispensasjon – gebyrregulativet punkt 2.6.1 - varenummer 2144).

Tønsberg,

Jan R. Eide  
kommunaldirektør

Rita Regbo  
by- og arealplansjef