



SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
19/25	Planutvalget - Ørland kommune	21.08.2019
	Planutvalget - Ørland kommune	

DISPENSASJON FRA KOMMUNEPLANENS AREALDEL FOR FRADELING AV VÅNINGSHUS PÅ LANDBRUKSEIENDOM - 5015/64/41 - NORDGRANDVEIEN 166

Rådmannens innstilling

Ørland kommune ved planutvalget innvilger dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 19-2 for fradeling av parsell med våningshus på landbrukseiendommen gnr. 64 bnr. 41.

Dispensasjon gis på følgende vilkår:

1. Våningshuset på fradelte parsell kan ikke benyttes til boligformål så lenge støysituasjonen tilsier det.
2. Veirett til fradelte parsell forutsettes ført helt fram til offentlig vei.
3. Den regionalt verdifulle bygningen skal holdes i en slik stand at den kan tas i bruk til bolig igjen dersom den støy- og planmessige situasjonen tillater det. Eier eller den ansvarlige skal foreta jevnlig tilsyn og vedlikehold, både inn- og utvendig, av bygningen.
4. Fradelte tomt sikres rett til å bruke tilstøtende areal til å utføre nødvendig vedlikehold, samt adgang til å ordne/legge drenering.

Sakens bakgrunn og innhold

Forsvarsbygg søker dispensasjon for fradeling av våningshuset på landbrukseiendommen Nordheim, gnr. 64 bnr. 41, på Grande. Det omsøkte arealet er avgrenset rundt våningshuset på gården og har en størrelse på 295 m². I tillegg skal Forsvarsbygg sikres tinglyst veirett til våningshuset.

Omsøkte parsell er vist som LNFR-formål i kommuneplanens arealdel. Eiendommen ligger i rød støysone, og dagens eiere er tilbudsinnløsning av våningshuset for å kunne bosette seg utenfor støysonen. Av søknaden går det fram at fradeling og oppretting av egen matrikkelenhet er nødvendig for at innløsning og overdragelse til staten skal kunne gjennomføres.

Begrunnelsen for søknad om dispensasjon er at det omsøkte tiltaket er egnet til, og nødvendig for, å oppfylle andre bestemmelser i arealplanen enn LNFR-reguleringen. Det er i den forbindelse vist til følgende:

1. Hensynet til de støyberørte

Fradeling vil bidra til at boligdelen av driftssenteret på gården flyttes ut av rød støysone og vekk fra støy som er helsemessig skadelig, jf. kommunens arealplan og Fylkesmannens avgjørelse i sak 2018/16211. Det vises til avsnitt i planbeskrivelsen, samt retningslinje til bestemmelse 5.1, i kommunens arealplan:

... [H]ensynet til eiere av eiendommer som blir innløst av Forsvarsbygg som følge av kampflybasen skal tillegges stor vekt i forbindelse med søknad om fradeling av tomter i LNF-områder. Her vil kommunen vil strekke seg langt så fremt fradeling ikke kommer i konflikt med særskilt viktige sektorinteresser.

2. Støysoner i arealplanen

Våningshuset ligger i et område som i kommuneplanens arealdel er omfattet av hensynssone rød støysone, herunder område som ikke er egnet til støyfølsomme bruksformål, slik som beboelsesformål. Arealplanen, gjennom bruk av hensynssone rød støysone, har også til formål å legge til rette for støyavbøtende tiltak, det vil si tiltak som medfører at støyfølsom bruk i rød støysone opphører. Forsvarsbygg viser også til utdrag fra Fylkesmannens sak 2018/16211, der Fylkesmannen legger til grunn at det er et overordnet mål at færrest mulig skal bo i rød støysone.

3. Videreføring av landbruksvirksomhet

Kommunens arealplan bestemmer at landbruksvirksomhet skal kunne drives videre til tross for det nye støybildet.

4. Statens etterlevelse av sin plikt til å tilby innløsning

Det er en klar forbindelse mellom reguleringsplanen for Ørland flystasjon og kommuneplanens arealdel som tilsier at den ene planen ikke kan være til hinder for gjennomføring av den andre. I rød støysone har staten en plikt til å tilby innløsning.

Forsvarsbygg viser til at dispensasjon til omsøkte fradeling muliggjør innløsning fra statens side, og at dette er et forhold som bør tillegges betydelig vekt, jf. Fylkesmannens sak 2018/16211.

Høring

Saken er sendt på høring til Trøndelag fylkeskommune og Fylkesmannen i Trøndelag.

Trøndelag fylkeskommune skriver i sin uttalelse av 28.06.2019 at de anbefaler omsøkte fradeling under forutsetning av at verneformålet i hensynssonen ivaretas, slik at kulturlandskapet ivaretas av den som eier kulturminnet.

Fylkesmannen i Trøndelag påpeker i sin uttalelse av 04.07.2019 at fradeling av våningshus på en landbrukseiendom er en svært kontroversiell sak. Selv om dette i utgangspunktet er en nei-sak, er omstendighetene meget spesielle i dette tilfellet, med etablering av kampflybase, utfordringer knyttet til rød støysone, regionalt vern av bygninger, samt statens plikt til innløsning av boliger i rød støysone. Søknaden innebærer et svært krevende sakskompleks, og viser til Fylkesmannens avgjørelse i tilsvarende sak av 25.01.2019, sak 2018/16211.

Fylkesmannen som landbruksmyndighet vurderer det å fradele våningshuset på landbrukseiendommen som krevende, men i lys av de spesielle omstendighetene, vil de ikke ha ytterligere innvendinger til søknaden. Fylkesmannen legger imidlertid til grunn at dispensasjonsvedtaket klargjør et vilkår om at den fradelte parsellen/våningshuset ikke skal benyttes til boligformål/beboelse, jf. dispensasjonsvedtaket for eiendommen 74/6.

Administrasjonens vurdering

Kommunen har etter plan- og bygningsloven (pbl) § 19-2 anledning til å gi dispensasjon, så fremt vilkårene etter samme bestemmelse er oppfylt. Etter pbl. § 19-2 kan det ikke gis dispensasjon 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, jf. pbl. § 19-2 annet ledd.

Arealformålet LNFR omfatter areal og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag. Fradeling av våningshus på en landbrukseiendom, når delingen innebærer at bruken endres til annet formål enn landbruk, vil i utgangspunktet bety en formålsendring i strid med planformålet. Det er derfor søkt dispensasjon fra arealformålet LNFR i kommuneplanens arealdel.

På en landbrukseiendom er våningshuset en sentral del av driftsenheten. Omsøkte fradeling innebærer at bygningens funksjon og formål opphører, og landbrukseiendommen mister et bolighus som i utgangspunktet inngår som en del av ressursgrunnlaget til eiendommen. En slik fradeling vil vanligvis regnes som en vesentlig tilsidesettelse av LNFR-formålet.

Foruten arealformålet LNFR, er eiendommen omfattet av hensynssone rød støysone, herunder område som på grunn av det høye støynivået er lite egnet til støyfølsomme bruksformål, slik som bolig. Dispensasjonssøknaden har sammenheng med Forsvarets ansvar for å tilby innløsning av boliger i rød støysone i henhold til reguleringsplanen for Ørland flystasjon.

Den sentrale begrunnelsen i søknaden fra Forsvarsbygg er at fradeling og oppretting av egen matrikkelenhet er nødvendig for at innløsning og overdragelse til staten skal kunne gjennomføres. Innløsning regnes som et støyavbøtende tiltak, som gir de berørte innbyggerne mulighet til å skaffe seg annet bosted utenfor den mest støyutsatte sonen.

Det er i søknaden oppgitt at parsellen skal benyttes til «landbruk/fiske» og «annet» med beskrivelsen «Rød støysone, jf. kommuneplan». Formålet med fradelingen er i all hovedsak å muliggjøre gjennomføring av innløsning og overdragelse til staten, og med det sikre at våningshuset ikke lenger kan benyttes til beboelsesformål. Det foreligger ingen planer om framtidig bruk, i likhet med dispensasjonssaken for 74/6. I den saken foretok Fylkesmannen følgende vurdering:

Fylkesmannen finner det tilstrekkelig for å behandle dispensasjonssøknaden at det er klarlagt at huset ikke skal benyttes til beboelse. Vi understreker samtidig at arealformålet på eiendommen vil forbli uendret, slik at ethvert framtidig tiltak på eiendommen som ikke har tilknytning til landbruket, fortsatt vil være i strid med arealformålet i kommuneplanens arealdel og betinget av dispensasjon. Boligens status som bolighus vil heller ikke bli endret selv om boligen ikke lenger er i bruk. Det vil derfor være nødvendig med søknad om bruksendring av boligen dersom denne skal tas i bruk til annet formål. (Fylkesmannens sak 2018/16211, s. 8)

Administrasjonen slutter seg til denne vurderingen, men ser samtidig at omsøkte parsell har en plassering, avgrensning og størrelse som vanskeliggjør framtidig bruk, særlig for andre enn den som driver gården som våningshuset er en del av. Administrasjonen legger til grunn at det heller ikke er ønskelig med bruk av andre enn den som driver gården.

Forsvarsbygg argumenterer i søknaden med at hensynet til de støyberørte skal veie tungt i slike saker, og viser til et avsnitt i planbeskrivelsen til kommunens arealplan, samt tilknyttede retningslinje til planbestemmelse pkt. 5.1 «LNF-område», om at hensynet til eiere av eiendommer som blir innløst av Forsvarsbygg, skal tillegges stor vekt i forbindelse med søknad om fradeling av tomter i LNF-områder. Administrasjonen er ikke enig med Forsvarsbygg og anser at det gjengitte utdraget er tatt ut av sin kontekst. Det er tydelig forklart i planbeskrivelsen til kommuneplanen hva som er bakgrunnen for den omtalte retningslinjen til LNF-område: å legge til rette for et variert botilbud, for å imøtekomme de ulike behov eiere av innløste eiendommer måtte ha ved flytting ut av rød støysone. I erkjennelsen av at man vanskelig kan forutsi hvilke preferanser de som velger innløsning vil ha til ny bolig, ble det tatt høyde for at innløsningsprosessen kunne føre til en god del enkeltsaker:

Alle med eiendom i forventet sone for innløsning bor i dag i landlige omgivelser. Det vil derfor være en del som ikke ønsker å etablere seg i boligfelt. Det er vanskelig for kommunen å løse dette gjennom områder for spredt boligbygging da man er lite kjent med preferansene, og fordi kravene til kartfesting av tomter i LNF-områder med spredt boligbygging er såpass strenge. En har derfor valgt å lage en retningslinje til dispensasjonssøknader der hensynet til støyberørte skal tillegges vekt ved dispensasjonsvurdering.

(Kommuneplanens arealdel 2014-2026, s. 20)

Administrasjonen mener at hensynet til støyberørte skal tillegges vekt i dispensasjonsvurderingen, men understreker at kommuneplanen på ingen måte har tatt høyde for noe så kontroversielt som fradeling av våningshus på gårdsbruk. Tvert imot har kommunen hatt et ønske om å styrke et aktivt landbruk i rød støysone, og i retningslinjene til rød støysone står det sågar at behov for bosted på gårdsbruk i drift vil bli tillagt vekt ved søknad om dispensasjon.

Fylkesmannen påpeker i sin uttalelse av 04.07.2019 at omstendighetene i dette tilfellet er meget spesielle, og viser til Fylkesmannens behandling av tilsvarende fradeling på 74/6. I den saken vurderte Fylkesmannen det slik at våningshusets bruk og funksjon uansett ville være tapt etter innløsning, og således ikke lenger utgjøre en betydelig del av ressursgrunnlaget for landbruksdrifta på eiendommen. Det ble videre vektlagt av Fylkesmannen at det var snakk om et ubetydelig areal for landbrukseiendommen rent størrelsesmessig, og at det faktum at huset ikke kan bebos innebar at det ikke ville føre til drifts- og miljømessige ulemper for eiendommen 74/6. Fylkesmannen kom til at dispensasjon til fradeling ikke ville medføre at hensynet bak LNFR-formålet ble vesentlig tilsidesatt. Administrasjonen finner at de samme hensyn og vurderinger gjør seg gjeldende i herværende sak. I et langsiktig perspektiv vil fradelingen kunne ha uheldige virkninger for landbrukseiendommen, og potensielt føre til at gården ikke blir attraktiv å drive for fremtidige generasjoner. På lang sikt kan derfor utviklingen gi svært uheldige konsekvenser for landbruket i området, samtidig som man må gå ut fra at fremtidige drivere også finner fordeler med å ha bosted utenfor rød støysone. Omsøkte fradeling innebærer på flere måter en tilsidesettelse av LNFR-formålet, men omstendighetene tatt i betraktning finner administrasjonen at andre tungtveiende hensyn tilsier at arealformålet ikke settes vesentlig til side.

Når det gjelder spørsmålet om fordelene ved dispensasjon som omsøkt vil være klart større enn ulempene, jf. vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd, er det først og fremst den formelle delen, med overdragelse og tinglysning av ny matrikkelenhet, ved innløsning som muliggjøres med fradeling. Det følger av lovforarbeidene til plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd (Prop. 149 L (2015-2016)) at det er «overordnede behov av samfunnsmessig karakter som kan tillegges vekt ved dispensasjonsvurderingen», og at forhold som utelukkende ivaretar hensyn som gagnar tiltakshaver ikke er tilstrekkelig for å innvilge dispensasjon. Isolert sett er vanligvis ikke eierskifte et tungtveiende argument. I dette tilfellet inngår eierskifte som et ledd i en innløsningsprosess, der fradeling er anført som nødvendig for at staten skal kunne gjennomføre kjøp av boligen og utbetale innløsningssummen. Fradeling vil derfor, av de særskilte grunner og planmessige omstendigheter som foreligger i denne saken, kunne regnes som en fordel som kan tillegges vekt. For den enkelte grunneier gir innløsning mulighet til å bosette seg utenfor det mest støybelastede området rundt kampflybasen. Dette er forhold som innebærer miljø- og helsemessige fordeler for driveren av landbrukseiendommen. På bakgrunn av Fylkesmannens sak 2018/16211 vurderes fordelene med å unngå beboelse i rød støysone som mer tungtveiende enn ulemper for landbruket.

Som Fylkesmannen også bemerker i sak 2018/16211, men som ikke er nevnt i søknaden fra Forsvarsbygg, er bakgrunnen for behovet om fradeling at våningshuset er underlagt regionalt vern i kommuneplanens arealdel. Det framgår av kommuneplanens bestemmelse pkt. 0.9 at regionalt verdifulle bygninger i rød støysone skal bevares, og tillates ikke revet eller flyttet. Innløsning må derfor skje gjennom fradeling av våningshuset og grunnen det står på, til forskjell fra øvrige boliger i rød støysone som blir revet etter innløsning.

Det er ikke nevnt noe om mulig framtidig bruk av bygningen, utover at gårdbruker får anledning til å leie tilbake huset under forutsetning av det ikke benyttes til støyfølsomt bruksformål. Fylkesmannen konkluderte i sak 2018/16211 at det var tilstrekkelig for behandling av saken at huset ikke skulle benyttes til beboelse. En vernet bygning er dog avhengig av bruk og vedlikehold for å unngå forfall. Administrasjonen viser i den forbindelse til Fylkeskommunens uttalelse til saken av 28.06.2019, der Fylkeskommunen anbefaler omsøkte fradeling under forutsetning av at verneformålet ivaretas, slik at kulturlandskapet ivaretas av den som eier kulturminnet. Det forventes at staten som ny eier er seg bevisst sitt ansvar for å foreta tilsyn og nødvendig vedlikehold av den regionalt vernede bygningen.

I Forsvarsbyggs søknad om samtykke til deling etter jordloven, står det at Forsvarsbygg er villig til å tilby gårdbrukeren å leie våningshuset tilbake til bruk i drifta. Samtidig fremkommer det av søknaden at de driftsmessige ulempene med fradelingen er søkt avhjulpet gjennom at nåværende hjemmelshaver «mottar erstatning som skal sette ham i stand til å etablere sanitær- og andre fasiliteter i gårdsbrukets øvrige bygninger». Administrasjonen finner det positivt at muligheten for å leie våningshuset er lagt inn i avtalen, skjønt det forutsetter at driver av gården faktisk har nytte og interesse av det. I tillegg er det opplyst at nåværende og fremtidige hjemmelshavere av 64/41 får en tinglyst forkjøpsrett til det omsøkte arealet med våningshuset, i fall en framtidig endring i støybildet skulle tilsi det. Dette er i utgangspunktet privatrettslige forhold, som ligger utenfor kommunens forvaltningsområde, men som likevel har relevans i dispensasjonsvurderingen.

Våningshuset på gården Nordheim har, foruten bruksverdi og funksjon, en samfunns- og historiefortellende verdi i form av å speile den særskilte gårdens rikdom og status, samt den regionale og lokalt tilpassede byggeskikken, og utgjør med det en viktig del av et større

kulturlandskap som det er vedtatt at skal tas vare på. Ved å fjerne våningshusets funksjon og forby den bruken som huset er bygd for, i tillegg til å overdras til en annen eier, vil man samtidig fjerne en viktig dimensjon ved våningshusets verdi i kulturlandskapet. Dette er en betydelig ulempe ved fradelingen. Våningshuset har stått i mer enn 100 år, og det er grunn til å tro at dets levetid kan vare i mange år til dersom det holdes i stand. Det er i samfunnets interesse at de vernede våningshusene tas vare på og holdes i en slik stand at huset kan tas i bruk til bolig igjen den dagen støysituasjonen muliggjør dette. Det stilles derfor vilkår om vedlikehold av bygningen, både inn- og utvendig. I dette ligger også tiltak for å hindre skadedyr fra å trenge inn i huset og gjøre skade, samt tiltak for å hindre at vegetasjon vokser inn til bygningen.

Den omsøkte parsellen er begrenset til kun nødvendig areal under våningshuset, og vil derfor utgjøre en tomt som blir liggende som en avsondret øy midt i en landbrukseiendom. Det bør sikres rett til å foreta nødvendig vedlikehold og eventuelt drenering på tilstøtende areal. Adkomst til den fradelte parsellen skal skje via eiendommen 64/41, som vist med skravur i situasjonskart vedlagt søknaden. Det er ikke kjent hvorfor veirett/adkomst er lagt via den private landbruksveien på 64/41 og ikke direkte til fylkesvei 243. Administrasjonen mener det er fornuftig at omsøkte parsell sikres veirett helt fram til offentlig vei, og stiller derfor vilkår om det.

Samlet vurdering

Omsøkte dispensasjon for fradeling innebærer på flere måter en tilsidesettelse av LNFR-formålet, men omstendighetene tatt i betraktning finner administrasjonen at andre tungtveiende hensyn tilsier at arealformålet ikke settes *vesentlig* til side.

Fordelene med dispensasjonen er at gårdbruker gis mulighet til å bosette seg utenfor det støybelastede området, samtidig som staten får anledning til å sikre erverv av eiendommen og med dette etterleve sin plikt til å gjennomføre støytiltak/innløsning i henhold til reguleringsplanen for Ørland flystasjon. Ulempene med fradelingen er blant annet at landbrukseiendommen mister våningshuset som del av driften, og at det overtas med vilkår som ikke tjener våningshuset som kulturminne. Det er i et langsiktig perspektiv i samfunnets interesse at våningshuset tas vare på og holdes i en slik stand at det kan benyttes til beboelse igjen, dersom støysituasjonen en dag gjør det aktuelt å benytte forkjøpsretten om tilbakeføring til landbrukseiendommen. Dispensasjon gis derfor på vilkår som bidrar til å redusere ulempene i en slik grad at fordelene med fradeling samlet sett vil være større enn ulempene. Det stilles vilkår om at eier av den regionaltd verdifulle bygningen foretar jevnlig tilsyn og vedlikehold både inn- og utvendig, og at bygningen holdes i en slik stand at den kan tas i bruk til bolig igjen den dagen omstendighetene tillater det.

Etter ovenstående vurderinger finner administrasjonen at vilkårene etter plan- og bygningsloven § 19-2 er oppfylt. Dispensasjon gis på grunnlag av de spesielle omstendighetene i saken, samt den betydning dispensasjon vil ha for de berørte partene og deres behov for avklaring. Det stilles vilkår som beskrevet over, og som lagt til grunn i Fylkesmannens uttalelse til saken.

Vedlegg:

- 1 Søknad om dispensasjon
- 2 Kartvedlegg
- 3 Fylkeskommunens uttalelse til søknad om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for fradeling av våningshus på landbrukseiendom - 5015/64/41
- 4 Uttalelse - dispensasjon fra kommuneplan - fradeling av våningshus - Nordheim - 5015/64/41