

SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
20/28	Planutvalget	02.06.2020

DISPENSASJON FRA LNF- FORMÅLET I KOMMUNEPLANENS AREALDEL FOR FRADELING AV GÅRDSTUN I RØD STØYSONE TIL BOLIGFORMÅL PÅ 164/33,44

Kommunedirektørens innstilling

Med hjemmel i pbl. § 19-2 gis det dispensasjon fra LNF-formålet i kommuneplanens arealdel til fradeling av gårdstun til boligformål på eiendommen med gnr. 164 bnr. 33, 44.

Dispensasjonen gis med følgende vilkår:

1. Før fradelingen kan gjennomføres må eierforhold og grenser på eiendommen ryddes opp i og fastsettes.
2. Den nye eiendommen må sikret tinglyst veirett.
3. Det må avklares hvor nødvendig infrastruktur til vannforsyning og avløpsanlegg er plassert. I den grad dette blir liggende igjen på avgivereiendommen må rettigheter knyttet til plassering/vedlikehold tinglyses på begge eiendommene.

Sakens bakgrunn og innhold

Den 18.11.2019 søkte grunneier Martin Hågård om dispensasjon for fradeling av gårdstunet på landbrukseiendommen Nystykket, gnr. 164 bnr. 33, 44. til boligformål. I følge søknaden skal den fradelte parsellen overdras til selgers datter. Tunet består av ett våningshus, en låve og en garasje. Låven benyttes i dag til lagring.

Eiendommen er vist som LNF-formål i Kommuneplanens arealdel 2014-2026 for Ørland kommune, og ligger i rød støysone. Fradelingen gjelder hele gårdstunet, en parsell på 4000 m2, Landbrukseiendommen som det omsøkte tunet inngår i består av tre tun der alle har beboelige våningshus. Det omsøkte tunet er i dag registrert som driftssenter på landbrukseiendommen. Hågård er i forhandlinger med Forsvarsbygg om innløsning av det ene våningshuset som står på gnr.163 bnr. 12, Grønnbakken. Det ble gitt dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for fradeling av dette våningshuset i vedtak av 03.03.2020 (sak 20/15).

Grunneier har begrunnet herværende søknad om fradeling med at det er mer bygningsmasse på landbrukseiendommen enn det er behov for, og at en fradeling vil kunne bidra til at bygningene blir bedre ivaretatt og at kulturmiljøet bevares.

Fradelingen betinger behandling etter jordloven. Landbrukskontoret har skrevet en landbruksfaglig vurdering. Det er den samme vurderingen som skal legges ved til jordlovsbehandling:

Vår vurdering er at det generelt er uheldig med fradeling av våningshus på gårder i rød støysone. Forsvaret har imidlertid lagt opp til at disse våningshusene skal rives med mindre de er verneverdige. Våningshuset på "Nystykket" er ikke verneverdig og vil derfor bli revet dersom det innløses av Forsvaret. Det er derfor bare tap av lagerplass i det gamle fjøset og garasjen som utgjør en viss ulempe for landbrukseiendommen. Det er også kostnader med å vedlikeholde mange hus. I og med at det er tre tun og tre våningshus på landbrukseiendommen kan det være gode grunner for å selge noe av bygningsmassen. Vår vurdering er at fradelingen kan godkjennes etter jordloven.

Høring og nabovarsling

Saken har vært på høring hos Fylkesmannen i Trøndelag og Trøndelag Fylkeskommune.

Trøndelag Fylkeskommune hadde i sin uttalelse ingen merknader til omsøkt fradeling.

Fylkesmannen i Trøndelag frarådet at det innvilges dispensasjon til fradelingen og varslet at de vil vurdere å påklage et eventuelt positivt vedtak. De har kommet med følgende uttalelse:

Landbruk

Vi viser til kommunens landbruksfaglige vurdering. Av denne går det fram at landbrukseiendommen har mer bygningsmasse enn det framstår å være driftsmessig behov for. Et fradelt tun, omkranset av dyrka jord, vil imidlertid kunne innebære driftsmessige ulemper for framtidig jordbruksdrift. Det er imidlertid ikke uvanlig at det åpnes for at bygningsmasse ut over driftsmessig behov, etter bruksrasjonalisering, aksepteres fradelt. Sett ut fra landbruksinteressene i saken, vil vi med andre ord ikke ha avgjørende innvendinger til søknaden.

Klima og miljø, helse og omsorg

Det søkes om fradeling av et gårdstun til boligformål. Gårdstunet ligger i rød støysone for kampflybasen på Ørlandet, det vil si at grenseverdiene for støy overskrides for omsøkt arealbruk.

Forsvarsbygg ble den 12.05.20 varslet i henhold til kommuneplanens § 7.1.2 og PBL § 21 – 3, 2. De har bekreftet at de ikke har merknader til omsøkt fradeling.

Naboer på 164/55, 164/60, 164/32 og 164/41 er varslet på lovbestemt vis. Samtlige har samtykket til fradelingen.

Eiendomsforhold og grenser i kartet

164/33, 44 er en kommaeiendom, med et beregnet areal på ca. 70 daa. En kommaeiendom består av to eiendommer uten angitt nabogrense. Det ble fradelt en eiendom syd for gårdstunet i 2007. Denne eiendommen 164/121 har ifølge matrikkelen et fiktivt beregnet areal (sirkeleiendom), og et beregnet areal på 9,532 daa. Eiendommen er bebygd med en driftsbygning for husdyr, men er ikke oppmålt.

Administrasjonens vurdering

Administrasjonen har vurdert dette som en søknad med svært krevende sakskompleks. Fradelingen omfattes både av LNF-formålet og rød støysone. Det er ikke tidligere behandlet fradelinger til boligformål i rød støysone. I tidligere fradelingssaker i rød støysone har formålet vært det motsatte, at bofunksjonen skulle opphøre.

Det rettslige utgangspunktet er at det er forbudt å fradele tomt og /eller oppføre bygninger som ikke er ledd i stedbunden næring i områder som i kommuneplanens arealdel er utlagt til LNF- formål etter pbl. § 20 – 4 nr. 2. Fradeling av bygninger på en landbrukseiendom til boligformål medfører en endret bruk av arealet i strid med planformålet. Det er derfor søkt om dispensasjon fra LNF-formålet i kommuneplanens arealdel.

Arealet som ønskes fradelt ligger i rød støysone. Det fremkommer av bestemmelser til KPA punkt 7.1.2 at i dette området er det ikke tillatt med oppføring av ny støyømfintlig bebyggelse, eller bruksendring til slike formål. Bruksendringer er søknadspliktig i henhold til pbl. § 20-2 jf. § 21-1 d). I denne saken må det vurderes om endret bruk fra våningshus med tilhørende driftsbygninger, til bolig med tilhørende tjenende bygninger, medfører en slik endret bruk at det utløser søknadsplikt og dermed kan være i strid med bestemmelsen for rød støysone.

Landbruksformål

Landbrukseiendommen mister sitt nåværende driftssenter, med våningshus, låve og garasje, som i utgangspunktet inngår som en del av ressursgrunnlaget til eiendommen. En slik fradeling vil i utgangspunktet regnes som en vesentlig tilsidesettelse av LNF-formålet. Boligen tiltakshaver sitter igjen med etter en eventuell fradeling i herværende sak, og innløsning av bofunksjonen på Grønnbakken, ligger på det tunet som virker minst hensiktsmessig som driftsenhet på et stort gårdsbruk. Til gjengjeld er det det bolighuset som ligger lengst vekk fra flyplassen og gårdsbrukets driftsbygning ligger for seg selv.

Jordbruksarealene rundt tunet vil fortsatt vil bli drevet og brukt som før. Administrasjonen har vurdert at fradelingen av bygninger som eier og driver mener det ikke er driftsmessig behov for kan legge til rette for at de kan utvikle gårdsdriften på en måte som er hensiktsmessig for dem. Fradelingen kan i så måte vurderes som en hensiktsmessig bruksrasjonalisering. Arealet som søkes fradelt framstår som en naturlig omslutning av eksisterende bebyggelse.

Fylkesmannen hadde i sin landbruksfaglige vurdering kommet fram til at det kan være driftsmessige ulemper ved en fradeling som omsøkt, men de hadde ikke avgjørende innvendinger til søknaden. Landbrukskontoret i Ørland kommune har vurdert at det kun er tap av lagerplass i det gamle fjøset og garasjen som utgjør en viss ulempe for landbrukseiendommen ved fradeling av tunet. De har påpekt at det kan det være gode grunner for å fradele noe av bygningsmassen som det ikke er behov for.

Ved en fradeling som omsøkt er det noe fare for driftsmessige ulemper ved at det blir opprettet en fritt omsettelig boligeiendom i et landbruksområde grensende til dyrka mark. En slik lokalisering for en frittliggende bolig kan gi grunnlag for misnøye med tilgrensende landbruksdrift som kan innebære støy, støv og luktulempen og flueplager. Det er i utgangspunktet ikke ønskelig med spredt boligbebyggelse i LNF-områder.

Kulturlandskap og landskapsbilde

Kommuneplanens arealdel beskriver hvordan spredt gårdsbebyggelse er meget viktig som landskapselement i jordbrukets kulturlandskap på Ørlandet. De store trøndertunene på Grande er gjennom sin ruvende plassering i det flate landskapet det som mest bygger opplevelsen av landskapsbildet på Ørlandet sett fra skipsleia mot vest og fra land.

Fradelingen kan vurderes som en tiltak for at eier skal kunne drive gården videre. Mye bygningsmasse som det ikke er behov for er ressurskrevende for eier. Dersom det gis dispensasjon for fradeling som omsøkt kan det bidra til at bygningene blir bedre vedlikeholdt.

På bakgrunn av denne vurdering mener vi at fradelingen kan bidra til ivareta kulturmiljøet. Det er i et langsiktig perspektiv i samfunnets interesse at det forsøkes å bevare det særegne kulturlandskapet på Ørlandet som er under sterk påvirkning på grunn av utbyggingen av hovedflystasjonen.

Klima, miljø og naturmangfold

Grande er et viktig kystkulturlandskap som holdes i hevd av menneskelig skjøtsel og beitedyr. Omsøkte fradeling fører i liten grad til endring av arealutnyttelsen i forhold til dagens bruk. En del av dyrkamarka på landbrukseiendommen benyttes til gressproduksjon. Landbruksaktivitet med beitedyr og gressproduksjon er avgjørende for bevaring av kulturlandskapet.

Det er en utvikling med omdyrking fra beitemark og gressproduksjon til kornproduksjon i rød støysoner. Dette påvirker matsøkingsområder for trekkfugler og potensielle hekkeområder for fugler som er knyttet til det karakteristiske kystkulturlandskapet. Det er observert fuglearter av stor og særlig stor forvaltningsinteresse på landbrukseiendommen.

Jordbruksområdene som grenser mot strandsonen er utsatt for flom og fremtidig havstigning. Disse områdene egner seg ikke særlig godt for kornproduksjon da dette potensielt kan ødelegge store avlinger og dermed redusere næringsgrunnlaget betraktelig. Kornåkre skaper også en klart større miljøbelastning for de nærliggende Ramsar-områdene.

Slik det er framlagt skal dyrkajorda rundt tunet etter fradeling fortsatt eies og drives av tiltakshaver på samme måte som tidligere. Selve fradelingen påvirker med andre ord ikke jordbruksområdene, men kan legges til rette for en videre drift, noe som vil være positivt for miljøet og naturmangfoldet.

Infrastruktur

Våningshuset har ifølge søknaden vannforsyning fra offentlig vannverk, og utslipp av sanitært avløpsvann til privat avløpsanlegg. Før deling kan gjennomføres må det avklares hvor vann- og avløpsledninger og øvrige nødvendige komponenter for vannforsyning og avløpsanlegg er plassert. I den grad dette blir liggende igjen på avgivereiendommen må rettigheter knyttet til plassering/vedlikehold tinglyses på begge eiendommene.

Tunet har atkomst direkte fra fylkesvegen. En eventuell fradeling vil ikke medføre økt/endret bruk av avkjøringen. Omsøkt fradeling vil medføre at deler av atkomstvegen blir liggende igjen på avgivereiendommen. Vegrett må tinglyses på begge eiendommer.

Eiendomsforhold og grenser

Eiendomsforhold og grenser må fastsettes før en eventuell fradeling kan gjennomføres, og dette bør stilles som vilkår dersom det gis dispensasjon til fradeling.

Søknadspliktig bruksendring – fra våningshus og driftsbygninger til boligformål?

En søknadspliktig bruksendring til støyømfintlig bruk i rød støysone er omfattet av forbudet i kommuneplanens bestemmelser pkt. 7.1.2. Bruksendringer er søknadspliktig i henhold til pbl. § 20-2 jf. § 21-1 d). I denne saken må det vurderes om endret bruk fra våningshus med tilhørende driftsbygninger, til bolig med tilhørende tjenende bygninger uten tilknytning til landbruket, medfører en søknadspliktig bruksendring. Bruksendring for den enkelte bygning er ikke omsøkt.

Ved Fylkesmannens behandling av klage over Ørland kommunes vedtak om avslag på søknad om dispensasjon for fradeling av våningshus på 174/6, henviste de til Plan og bygningsrett, 3. utgave, del 2:

[...] En endring av bruken til bolig for andre enn de som driver gården, vil være en bruksendring. Dermed rammes også fradelingen. Det samme gjelder også deling av bebygde tomter når delingen forutsetter eller fremstår som ledd i bruksendring til annet formål.

I eksempler på regjeringen.no finnes det beskrivelser som tilsier at fradeling av bebygde landbrukseiendom til boligformål også bør behandles som en bruksendring av bygningene. I byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning går det fram at en må søke om tillatelse til bruksendring når et byggverk skal tas i bruk til noe annet enn det byggverket opprinnelig var godkjent for eller lovlig brukt til.

Det sentrale punktet når det gjelder spørsmålet om bruksendring er ikke om kommunen har noe å innvende mot endret bruk, men at kommunen skal få muligheten til å vurdere eventuell ny bruk i forhold til någjeldende bestemmelser for arealdisponering og bygnings- og bruksmessige krav, det vil si om endringene berører hensyn som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. Videre står det at praksis, også rettspraksis, har vist at det kan være vanskelig å avgjøre om endret bruk omfattes av lovens begrep "bruksendring", da det ikke er nærmere definert i loven. I forarbeidene til bygningsloven av 1965 i Ot.prp. nr. 1 (1964-65) s. 121 understreket departementet at endringen ikke behøvde å være vesentlig, og at det var "tilstrekkelig at den påtenkte bruksendring vil bryte med forutsetningene for byggetillatelsen".

Administrasjonen har ikke kunnskap om fradeling av gårdstun i tidligere Ørland eller tidligere Bjugn kommune der bruksendring av enkeltbygninger har vært vurdert i sammenheng med delingssaken. Etter at en dispensasjon er gitt og fradeling er gjennomført har det heller ikke vært praksis for å endre bygningstype i matrikkelen. Vi har ikke opplevd at dette har gitt utfordringer knyttet til hva som er lovlig bruk av den enkelte bygning, fordi faktiske bruken av bygningene ikke endres. Våningshuset blir da en bolig uten tilknytning til landbruket, og bygningstype kunne/burde kanskje vært endret til enebolig. Fjøs og garasjer har også fått beholde sine registreringer i matrikkelen, men får ved delingen faktisk tjenende funksjon kun for en bolig ikke for en landbrukseiendom. Det er i denne sammenheng viktig å merke seg at registreringer i bygningsbasen til matrikkelen ikke har direkte juridisk betydning, selv om de regelmessig vektlegges ved vurderinger av hva som er lovlig bruk, når tvil oppstår. Tomta

endrer ikke arealformål av en dispensasjon eller fradeling, og nye tiltak må eventuelt planlegges iht. til arealformålet og de bestemmelser som ellers fremkommer av KPA.

Til tross for at det opprettes en ny selvstendig enhet som blir en fritt omsettelig boligtomt vil lovlig bruk av våningshuset i dag og planlagt fremtidig bruk være tilnærmet lik. Det vil bo folk i huset, det vil bli lagret ting i fjøset og det vil bli parkert biler i garasjen. Kanskje vil det også komme eiere som ønsker å bruke deler av fjøset til hobbydyr i småskala, innen regelverk om fremkommer av særlovgivning om dyrehold. Dagens faktiske bruk vil ikke endres som følge av fradeling og omdisponering til boligeiendom, det eneste faktiske endring er at de som bruker huset som bolig ikke er tilknyttet gårdsdrift, men har sin jobb en annen plass. Det er ikke tale om etablering av flere boenheter.

Våningshuset på gården er per i dag støyfølsom bruk, og fradeling til boligformål fører således ikke til at det opprettes ny støyfølsom bruk. Avviket mellom lovlig bruk i dag og fremtidig planlagt bruk er vurdert til å være så lite at hensynet bak bruksendringsbestemmelsen ikke gjør seg gjeldende. Omdisponering fra våningshus til bolighus uten tilknytning til landbruksvirksomhet har ikke tidligere blitt behandlet som bruksendring i tidligere Ørland og Bjugn kommuner. Det er med andre ord en vel etablert forvaltningspraksis på dette området.

På bakgrunn av ovenstående vurdering er vi kommet fram til at fradelingen som er omsøkt ikke medfører en søknadspliktig bruksendring og at forbudet mot bruksendring i kommuneplanens bestemmelser pkt. 7.1.2 ikke kommer til anvendelse i denne saken.

Rød støysone:

Støy er et alvorlig miljøproblem. Det bidrar til redusert velvære og mistriksel, og påvirker folks helsetilstand. Kommunen bør være varsom med å tillate annen ny bebyggelse eller arealbruk med støyfølsomt bruksformål.

I forbindelse med behandling av Kommuneplanens arealdel 2014-2026 ga Kommunal- og moderniseringsdepartementet en klar føring på at det ikke er ønskelig å videreføre støyømfintlig bebyggelse i rød støysone som ikke får akseptable støyforhold inne og ute. De skrev samtidig at det er et viktig nasjonalt hensyn å sikre Forsvarets interesser og også å unngå at boliger blir utsatt for støy, jf. Støyretningslinjene T-1442.

Det fremgår av pkt. 7.1.2 i kommuneplanens bestemmelser at det ikke tillates oppføring av ny støyømfintlig bebyggelse, slik som boliger, i denne sonen. Forbudet gjelder også bruksendring til slike formål, med unntak av bruksendring fra bolig til fritidsbolig. For eksisterende boliger tillates gjenoppbygging etter brann og skade, samt om- og tilbygging, så fremt ingen nye boenheter etableres. Det er åpnet for at nåværende bruk skal kunne fortsette.

Fylkesmannen i Trøndelag har frarådet at det innvilges dispensasjon fra LNF-formålet for fradeling av gårdstunet på bakgrunn av at det opprettes en ny selvstendig enhet i rød støysone som er fritt omsettelig og grenseverdiene for støy overskrides for omsøkt arealbruk. De vil vurdere å påklage et positivt vedtak. Når Fylkesmannen fraråder at det gis dispensasjon som omsøkt og varsler påklaging av vedtaket, betyr det at de anser at tiltaket er i strid med nasjonale statlige rammer og mål.

Administrasjonen har forståelse for at Forsvaret primært ikke ønsker boliger i rød støysone, og legger ned betydelige ressurser i å kjøpe ut eksisterende boliger, også våningshus. Men vi minner om at dette våningshuset ikke er regulert bort, og at Forsvarsbygg ikke har merknader til delingen. Dersom det ikke oppnås enighet om salg, tilbyr forsvarsbygg å bekoste støytiltak. Vi har ikke fått opplyst at det foreligger noen avtale med forsvarsbygg om støytiltak på våningshuset på 164/33,44 – men, vi legger til grunn at dette er en bolig som må bli gjenstand for forhandlinger om støytiltak - uavhengig av om eiendommen blir fradelt eller ikke – alternativt at eiendommen blir solgt til Forsvaret.

Dispensasjonsvurdering

Dispensasjoner omfattes av plan- og bygningslovens § 19-2. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller om lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det skal legges særlig vekt på konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Statlige og regionale rammer og mål skal tillegges vekt, og det bør ikke gis dispensasjon når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonen. 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.

Dispensasjon for fradeling av gårdstun til boligformål innebærer på flere måter en tilsidesettelse an LNF- formålet. Omstendighetene tatt i betraktning har administrasjonen likevel funnet at andre tungtveiende hensyn tilsier at arealformålet ikke settes *vesentlig* til side.

Fordelene med en fradeling som omsøkt er at det tilrettelegger for videre drift og en hensiktsmessig bruksrasjonalisering. Dette kan bidra til å bevare kulturmiljø, landskap og naturmangfold. Det kan være enkelte driftsmessige ulemper ved at det etableres en boligtomt midt i et landbruksområde.

Det er ikke en ubetydelig ulempe at det opprettes en fritt omsettelig boligtomt i rød støysone. Administrasjonen har likevel vurdert at det ikke opprettes ny støyømfintlig bruk, samt at fradelingen ikke fordrer en bruksendring. Dermed kommer ikke forbudet mot oppretting eller bruksendring til boligformål i kommuneplanens arealdel til anvendelse. Etter en samlet vurdering mener vi at fordelene er klart større enn ulempene.

På bakgrunn av ovenstående vurderinger mener administrasjonen at vilkårene etter plan- og bygningslovens § 19-2 er oppfylt og at dispensasjon for fradeling kan gis. Det stilles vilkår som beskrevet i vurderingene.

- 1 gårdskart - nystykket
- 2 Søknad om fradeling - 164/33
- 3 Kart - Søknad om fradeling - Hågård

- 4 Svar på foreløpig svar om mangelfull søknad
- 5 Landbruksfaglig vurdering - fradeling av gårdstun i rød støysone - 164/33,44 - Nystykket, Nordgrandveien 150
- 6 Fylkeskommunens uttalelse til søknad om dispensasjon for fradeling av gårdstun på Nystykket ved Grande - 164/33 og 164/44
- 7 Fraråding - dispensasjon fra kommuneplan - fradeling av gårdstun - eiendommen Nystykket - Nordgrandveien 150 - Ørland 164/34 - 44

Saksprotokoll i Planutvalget - 02.06.2020

Behandling:

Votering

Kommunedirektørens innstilling enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Med hjemmel i pbl. § 19-2 gis det dispensasjon fra LNF-formålet i kommuneplanens arealdel til fradeling av gårdstun til boligformål på eiendommen med gnr. 164 bnr. 33, 44.

Dispensasjonen gis med følgende vilkår:

4. Før fradelingen kan gjennomføres må eierforhold og grenser på eiendommen ryddes opp i og fastsettes.
5. Den nye eiendommen må sikret tinglyst veirett.
6. Det må avklares hvor nødvendig infrastruktur til vannforsyning og avløpsanlegg er plassert. I den grad dette blir liggende igjen på avgivereiendommen må rettigheter knyttet til plassering/vedlikehold tinglyses på begge eiendommene.