



Saksframlegg

Dispensasjon for fradeling og oppføring av bolig - GB 23/95 - Sangvikveien 65

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
74/19	Plan- og miljøutvalget	24.04.2019

Rådmannens forslag til vedtak:

I medhold av plan- og bygningsloven § 19-2 og § 12-4 – rettsvirkning av reguleringsplan avslås søknad om dispensasjon, mottatt i kommunen 28.09.2018.

Saksprotokoll i Plan- og miljøutvalget - 24.04.2019

Behandling:

Til behandling forelå rådmannens forslag til vedtak:

I medhold av plan- og bygningsloven § 19-2 og § 12-4 – rettsvirkning av reguleringsplan avslås søknad om dispensasjon, mottatt i kommunen 28.09.2018.

Repr. Reisvoll (H) fremmet fellesforslag FRP og H:

I medhold av plan- og bygningsloven § 19-2 innvilges søknad om dispensasjon, mottatt i kommunen 28.09.2018.

Det gis dispensasjon for følgende forhold:

- Landbruksformål i reguleringsplan, bestemmelsene § 6.
- Avstand til landbruksareal i drift, kommuneplanens bestemmelse §11 b.

Vilkår:

Det avsettes et areal på 5m i østenden av tomten for adkomst til utenfor liggende landbruksareal.

Begrunnelse:

Det er tidligere gitt tillatelse til fradeling og omdisponering. Dette ble gitt 07.10.2015, sak 175/15. Tillatelsen er gitt etter jordloven og er fremdeles gjeldende.

Når nå grunneier søker om tillatelse til oppføring av bolighus på parsellen må dette behandles etter plan og bygningsloven.

Det blir helt urimelig at det nå skal avslås med begrunnelse i landbruksformål og avstand til dyrka mark.

Parsellen er beliggende mellom boliger på øst og vest siden og fylkesvei på nordsiden. Dette viser at det tidligere er gitt tilsvarende tillatelser i området.

Oppføring av bolig på fradelt parsell vil ikke svekke landbruksdriften i området. Det vil heller ikke føre til vesentlig svekkelse av gjeldende plan eller overordnede bestemmelser. Arealet er allerede fradelt.

Fordeler og ulemper:

Det er fordeler med å få etablert en tidsmessig bolig i forbindelse med gartneridriften i området. Dette vil kunne føre til at driften blir vesentlig forlenget. Boligen blir liggende nær kollektivakse, skole og barnehage samt butikker.

Det kan ikke hevdes at etablering av bolig på utskilt parsell vil føre til ulemper for helse, miljø og sikkerhet.

Votering:

Det ble votert i følgende rekkefølge:

Rådmannens forslag satt opp mot fellesforslag fra H og FRP

Fellesforslaget ble vedtatt med 5 mot 4 (AP, V, MDG) stemmer

Plan- og miljøutvalget fattet vedtak.

Vedtak:

I medhold av plan- og bygningsloven § 19-2 innvilges søknad om dispensasjon, mottatt i kommunen 28.09.2018.

Det gis dispensasjon for følgende forhold:

- Landbruksformål i reguleringsplan, bestemmelsene § 6.
- Avstand til landbruksareal i drift, kommuneplanens bestemmelse §11 b.

Vilkår:

Det avsettes et areal på 5m i østenden av tomten for adkomst til utenfor liggende landbruksareal.

Begrunnelse:

Det er tidligere gitt tillatelse til fradeling og omdisponering. Dette ble gitt 07.10.2015, sak 175/15. Tillatelsen er gitt etter jordloven og er fremdeles gjeldende.

Når nå grunneier søker om tillatelse til oppføring av bolighus på parsellen må dette behandles etter plan og bygningsloven.

Det blir helt urimelig at det nå skal avslås med begrunnelse i landbruksformål og avstand til dyrka mark.

Parsellen er beliggende mellom boliger på øst og vest siden og fylkesvei på nordsiden.

Dette viser at det tidligere er gitt tilsvarende tillatelser i området.

Oppføring av bolig på fradelt parsell vil ikke svekke landbruksdriften i området. Det vil heller ikke føre til vesentlig svekkelse av gjeldende plan eller overordnede bestemmelser.

Arealet er allerede fradelt.

Fordeler og ulemper:

Det er fordeler med å få etablert en tidsmessig bolig i forbindelse med gartneridriften i området. Dette vil kunne føre til at driften blir vesentlig forlenget. Boligen blir liggende nær kollektivakse, skole og barnehage samt butikker.

Det kan ikke hevdes at etablering av bolig på utskilt parsell vil føre til ulemper for helse, miljø og sikkerhet.

Saksutredning:

Søknadens dispensasjonsforhold:

- Landbruksformål i reguleringsplan, bestemmelsene § 6.
- Avstand til landbruksareal i drift, kommuneplanens bestemmelse §11 b.

Søknaden:

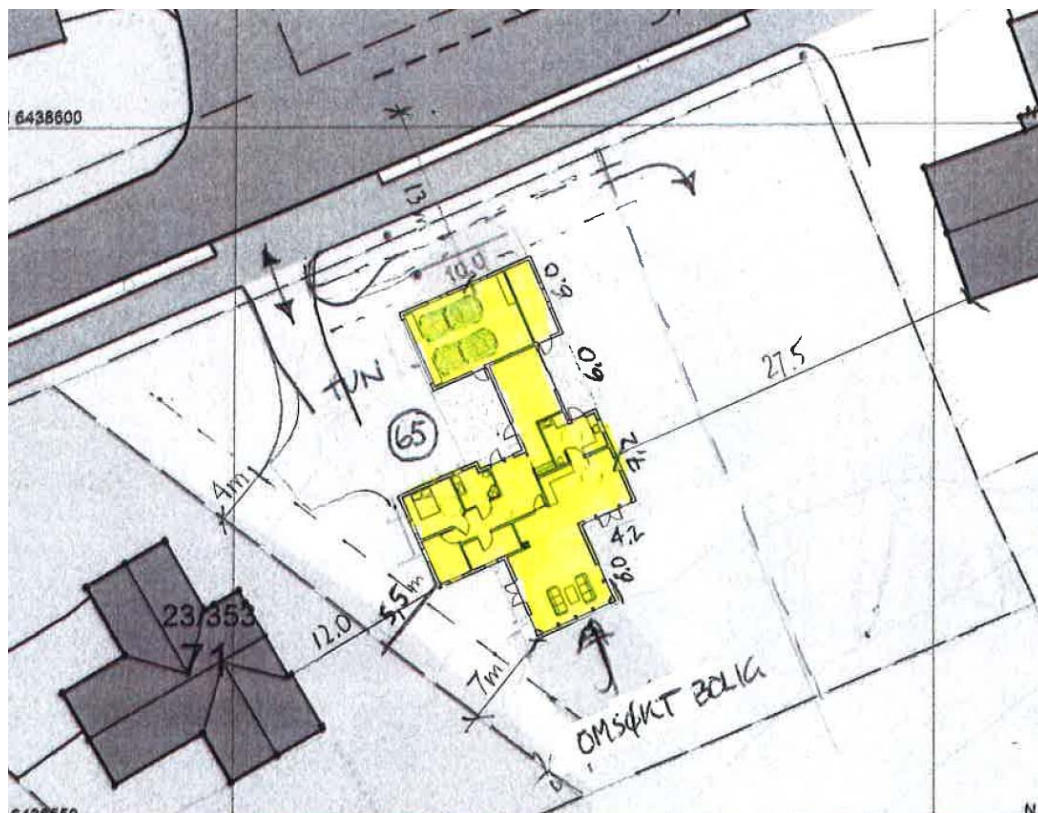
Det søkes om dispensasjon for fradeling av tomt, samt oppføring av bolig på GB 23/95 – Sangvikveien 65, søknad mottatt i kommunen 28.09.2018.

Tillatelse til omdisponering og fradeling etter jordloven ble gitt i Plan- og miljøutvalgets møte den 07.10.2015, saksnr.: 175/15. Tillatelsen som er gitt etter jordloven regnes fremdeles som gjeldende da dispensasjonssøknaden ble mottatt i kommunen før fristen på 3 år var utgått. Det vises for øvrig til søknadens vedlagte tegninger og utsnitt av reguleringskart.

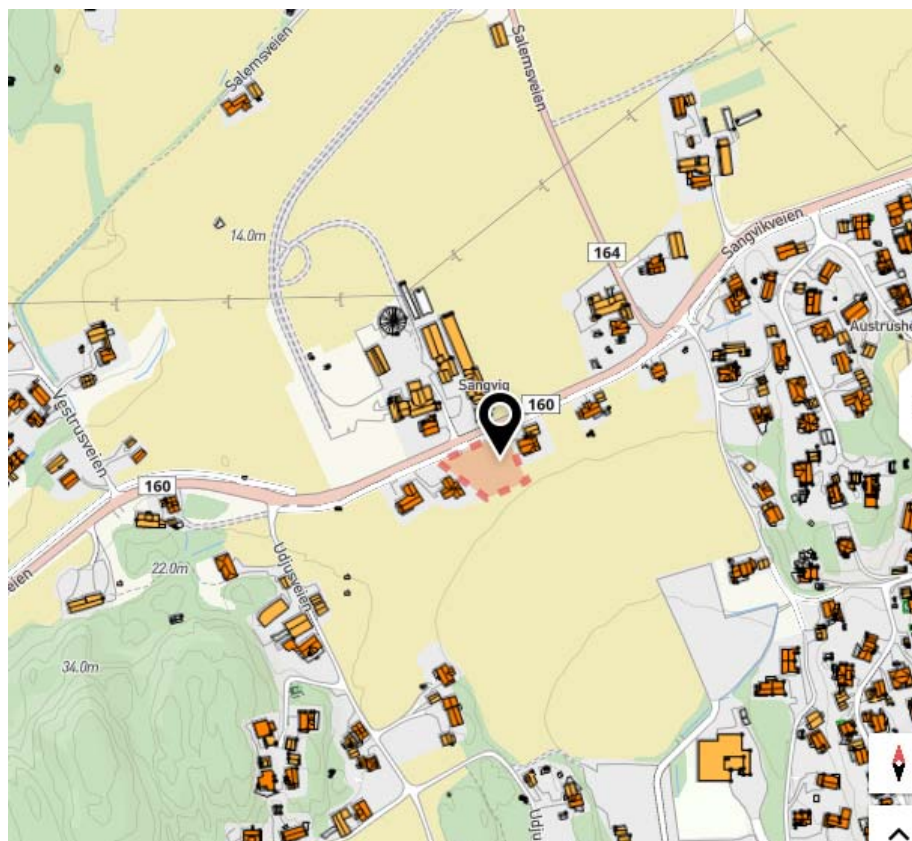
Gjeldende plangrunnlag:

Eiendommen ligger innenfor område regulert til landbruksformål i reguleringsplan for Solta. Reguleringsplanen er egengodkjent 21.10.1977.

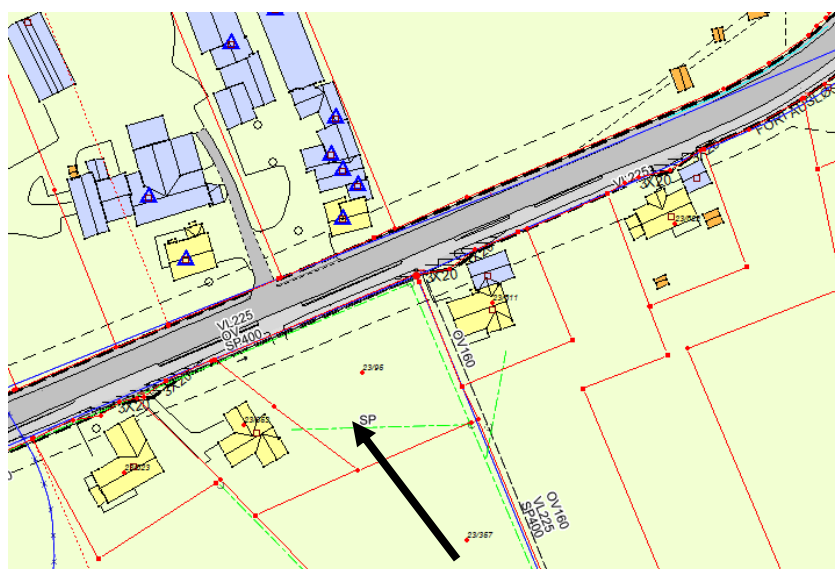
§ 6. Landbruksarealer.
Innenfor de regulerte jordbruksområder kan ikke eiendom deles eller bygninger oppføres uten til formål som har direkte tilknytning til jordbruksnæringen.



Situasjonskart



Kart med omsøkte eiendom markert med rødt





Kart og skråfoto over området med omsøkte eiendom markert med pil.

Naturmangfoldloven:

Kommunen har vurdert tiltaket i forhold til naturmangfoldlovens § 8 til 12, og vi kan, ut fra en samlet vurdering, ikke se at tiltaket vil komme i konflikt med denne.

Vi har vurdert tiltaket og mener kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig og står i rimelig forhold til sakens karakter.

Det kan ikke sies å foreligge risiko for skade på naturmangfoldet, og det fremkommer ikke opplysninger av lokal art i artsdatabanken eller naturbasen, som tilsier at det er spesielle hensyn som må ivaretas.

Det er heller ikke forhold som tilsier at det bør gis avslag i forhold til føre-var-prinsippet, da tiltaket ikke vil påføre naturmiljøet eller naturmangfoldet alvorlig skade.

Tiltaket vil ikke føre til økt belastning på økosystemet, og § 11, kostnader ved eventuell miljøforringelse, skal bæres av tiltakshaver. § 12, miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder, blir også ivaretatt.

Uttalelser fra annen myndighet:

Søknaden er oversendt fagleder for landbruk og miljø og Fylkesmannen i Agder for uttalelse. Fagleder landbruk og miljø viser til behandlingen etter jordloven, og kommenterer ikke saken nærmere.

Fylkesmannen har blant annet uttalt følgende i brev datert 02.11.2018:

«Det aktuelle arealet ligger i et område med flere store jordbruksområder der det drives et aktivt landbruk. Aktuelle areal består hovedsakelig av fulldyrka jord, og er en del av et område med store flater og lettdrevne arealer med gode klimatiske forhold for jordbruksproduksjon. Hensynet til en rasjonell utnyttelse av jordbruksområdet tilsier klart at en fragmentering av landbruksareal, ved å fradele aktuelle parsell til privat boligformål, bør unngås. Kommunen har områder for helårsbolig som er bedre egnet enn det aktuelle området i Sangvik.

Aktuelle område er sentrumsnært med mange ulike interesser. Det er sterke utbyggingsinteresser her samtidig som det er viktige landbruksinteresser. Vi mener utviklingen i slike områder bør skje etter langsiktig og god planlegging og ikke ved enkelte dispensasjoner.

På bakgrunn av vurderingen over, fraråder vi kommunen å gi dispensasjon for omsøkte tiltak.»

Relevante punkter i ansvarlig søkers redegjørelse i kursiv skrift, med administrasjonens påfølgende kommentar:

Tiltaket fradeling er jordlovsbehandlet med positivt utfall.

Det er korrekt at tillatelse til omdisponering og fradeling etter jordloven er gitt.

Eiendommen er plassert i en allerede etablert husrekke langs Sangvikveien, og det vil fortsatt være tilkomst til fulldyrka jord over denne tomte. Vi mener at formålet ikke blir vesentlig tilsidesatt, da dette er et inneklemt areal mellom andre boligtomter. Når det gjelder deling av tomte så ligger det en husrekke her fra før mellom dyrka mark og vegen som passerer her.

Omsøkte tomt som fradeles er da en naturlig tomt til fortetting.

Til tross for at eiendommen ligger mellom tomter som allerede er bebygde med hus, er den i reguleringsplanen avsatt til landbruksformål. Området består i sin helhet av fulldyrka jord. Etter administrasjonens mening er det en klar fordel hvis fradeling gjøres gjennom reguleringsplan og ikke gjennom søknad om dispensasjon.

Det ligger implisitt i omdisponeringsvedtaket at det skal oppføres bolig på stedet.

Administrasjonen påpeker at behandling etter jordloven er noe annet enn behandling etter plan- og bygningsloven. Jordlovsbehandling vil, i tillegg til tillatelse etter plan- og bygningsloven, være nødvendig for at omsøkte tiltak skal kunne gjennomføres. Det er ingen automatikk i at man vil få tillatelse etter PBL, selv om tillatelse etter jordloven er gitt.

Administrasjonens samlede vurdering:

Tiltaket er i strid med reguleringsplan og er avhengig av dispensasjon for å kunne få tillatelse. Tiltaket medfører at en tomt som er regulert til landbruksformål deles og bebygges med bolig, dette er i strid med reguleringsbestemmelsene § 6.

Tiltaket er også i strid med kommuneplanens bestemmelse om avstand fra bolig til jordbruksareal i drift skal være minimum 20 meter.

Gjeldende reguleringsplan er vedtatt i 1977, er blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess, og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan. Selv om planen er gammel har den ikke mistet sin rettsvirkning.

Reguleringsplan fastsetter fremtidig arealbruk for området, og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i plan- og bygningslovens § 1-6. Tiltak må ikke være i strid med planens arealformål og bestemmelser.

Gjeldende lovtekst i plan- og bygningsloven:

§ 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, jordvern, 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.

Bestemmelsen inneholder 2 kumulative vilkår, og begge må være oppfylt for at dispensasjon skal kunne gis. Det betyr at i første omgang må det vurderes om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. Viser vurderingen at de nevnte hensynene **blir** vesentlig tilsidesatt, skal ikke kommunen behandle dispensasjonen videre.

Forholdene det søkes dispensasjon fra går såpass i hverandre, at vi velger å vurdere disse samlet.

Hensynene bak formålet i planen, og tilhørende bestemmelse, er å sikre gode, produktive arealer til bruk for landbruk.

Det skrives i søknaden at: «*Boligen vil bli liggende i vestre del av parsellen slik at dyrket areal mot øst fortsatt kan nyttes for jordbruk.*» Det vil si at det er kun deler av omsøkte eiendom som vil bli fradelt til endret bruk. Bebyggelse nær jordbruksarealer innebærer en risiko for konflikter mellom jordbruksinteresser og andre interesser i form av støv, støy og lukt fra landbruksdriften. Det er generelt sett viktig at det opprettholdes sikre og gode bufferzoner mellom jordbruksarealer og ny bebyggelse for å forebygge konflikter mellom landbruksinteresser og andre interesser.

Det er fra før to hus vest, og to hus øst, for tomte som nå søkes fradelt. Disse husene er oppført på 60 og 70-tallet. Det kan argumenteres for at det i en form for fortetting kunne være naturlig å «tette hullene» i husrekken sør for Sangvikveien, samtidig må det imidlertid påpekes at jordbruket var der først og at bebyggelsen over tid har presset bort jordbruksarealer. Ytterligere bebyggelse vil redusere jordbruksarealene ytterligere, samt begrense adkomst for maskiner og utstyr til disse arealene.

Bestemmelsen sier at det ikke kan tillates deling eller oppføring av bygninger som ikke har direkte tilknytning til jordbruksnæringen. Dyrka jord er en knapp ressurs og jordbruksarealene er under sterkt press fra nedbygging og omdisponering til andre formål. Det har derfor den senere tid foregått en stadig innskjerping av jordvern hensynet for å unngå omdisponering av dyrka jord. Dette var blant grunnene til at administrasjonen innstilte på å avslå søknad om fradeling og omdisponering etter jordloven.

Det aktuelle arealet ligger i et område med flere store jordbruksområder der det drives et aktivt landbruk. Aktuelle areal består hovedsakelig av fulldyrka jord, og er en del av et område med store flate og lettdrevne arealer med gode klimatiske forhold for jordbruksproduksjon. Hensynet til en rasjonell utnyttelse av landbruksområdet tilsier klart at en fragmentering av landbruksareal, ved å fradele aktuelle parsell til privat boligformål, bør unngås.

Administrasjonen finner det generelt sett uheldig å planlegge boligformål som avviker fra overordnet plan. Dette undergraver planene som styringsverktøy og gjør planverket lite forutsigbart. Det aktuelle område er sentrumsnært med mange ulike interesser. Det er sterke utbyggingsinteresser her samtidig som det er viktige landbruksinteresser. Vi mener hovedsakelig at utviklingen i slike områder bør skje etter langsiktig og god planlegging og ikke ved enkelte dispensasjoner.

Den omsøkte eiendommen er på ca. 1970 m², denne grenser inntil en større eiendom på ca. 3760 m² som også eies av tiltakshaver. I tillegg eier tiltakshaver en ca. 26130 m² stor eiendom fordelt på to teiger annet sted på Sangvik. Området som søkes fradelt er ca. 1300 m².

Den omsøkte beliggenhet i nær tilknytning til annen bebyggelse, og det at arealet som søkes fradelt er en såpass lite, medfører at administrasjonen ikke kan se at hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, vil bli vesentlig tilsidesatt. Vilkåret etter plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd første punktum er derfor oppfylt.

Dersom dispensasjon **kan** gis etter vilkåret i første punktum, må det, i henhold til PBL § 19-2 andre ledd andre punktum, videre vurderes om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene.

En fordel ved å dispensere vil være at tomten blir en del av allerede etablert husrekke langs Sangvikveien, og at man dermed ikke tar i bruk et helt ubebygget område. Videre er det gitt tillatelse til fradeling og omdisponering etter jordloven. Dette vektes i favør av dispensasjon, man må imidlertid se til at vedtaket ble fattet av utvalget med minst mulig margin; 5 mot 4.

Samfunnsinteresser som taler for at det kan gis dispensasjon, kan for eksempel være offentlige eller private formål som tilgodeser allmennheten og formål som tar sikte på økt sysselsetting og næringsutvikling på bygdene. Administrasjonen kan ikke se at dispensasjon vil innebære samfunnsnytte i denne saken.

Ulempen med at det gis dispensasjon fra reguleringsplanen, er i første rekke fare for at det skapes presedens, både innenfor planområdet, men også i resten av kommunen. I en dispensasjonssak må det foretas en vurdering av momentet med uheldig presedens for liknende saker, og det vil ved enhver dispensasjon følge med en risiko om at saken vil kunne skape presedens. Hvor stor denne risikoen er, må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det må imidlertid være tale om rettslig og faktisk sammenlignbare saker hvis likebehandlingshensyn skal gjøre seg gjeldende. Det aktuelle område er sentrumsnært, hvor utbyggingsinteressene anses å stå sterkt. Flere eiendommer i området kan være aktuelle for fradeling og bygging til fortetting, noe som vil føre til økt press på dyrkbar jord. Vi anser derfor faren for presedens å vekke sterkt i disfavør av dispensasjon.

Dersom det finnes alternativer som ikke krever dispensasjon, er dette en ulempe som skal tillegges vesentlig vekt. Tiltakshavers eiendom på nordsiden av Sangvikveien er avsatt til spredt boligbygging i kommuneplanen av 28.02.2019, men det er ikke åpnet for at det kan fortettes med ytterligere boliger i området. Formålet ble endret da denne delen av reguleringsplanen ble opphevet gjennom revisjon av kommuneplanens arealdel. Hele den omsøkte eiendommen er avsatt til landbruksformål, og det finnes derfor ikke alternativer som ikke vil kreve dispensasjon.

I henhold til PBL § 19-2 fjerde ledd, bør ikke kommunen gi dispensasjon når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden. Fylkesmannens miljøvernaveiing fraråder kommunen å gi dispensasjon for omsøkte tiltak.

Videre ønsker vi å informere om at beboere i et område skal kunne innrette seg i tiltro til de bestemmelsene som fremgår av reguleringsplanen. Det følger av PBL § 1-1 om lovens formål at planlegging skal sikre forutsigbarhet for alle berørte interesser. Betydelige avvik, herunder permanente avvik med generell gyldighet for det aktuelle reguleringsområdet skal gjøres gjennom reguleringsendring og ikke gjennom dispensasjoner. Vi anbefaler utvalget å avslå dispensasjonssøknaden.

Administrasjonen mener etter ovennevnte at fordelene ved å gi dispensasjon ikke er klart større enn ulempene, og i henhold til plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd andre punktum, kan dispensasjon derfor ikke innvilges.

Rådmannens merknader:

Rådmannen har ingen ytterligere merknader.

Vedlegg

- 1 Søknad om dispensasjon for oppføring av bolig og fradeling av byggetomt - Ettersending av vedlegg - GB 23/95 - Sangvikveien 65
- 2 Særutskrift Søknad om omdisponering og fradeling av 1,3 dekar fulldyrka jord til boligformål - GB 23/95
- 3 Miljøvernavdelingens uttalelse til søknad om dispensasjon for fradeling og oppføring av bolig på GB 23/95
- 4 D-Kart situasjonsplan
- 5 E-Tegninger