



Saksframlegg

Gbnr 120/3 - Sulerud - Bruksendring - Behandling av søknad om dispensasjon

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Hans Gunnar Raknerud	GBNR-120/17, FA-L42, HIST-EID 18/2696	20/3938

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
011/21	Plan- og bygningsutvalget	PS	27.01.2021

Rådmannens forslag til vedtak:

Søknad om dispensasjon fra LNF-formålet for bruksendring av driftsbygninger på gbnr 120/17 avslås med hjemmel i pbl § 19-2 jf. pbl § 11-6.

Plan- og bygningsutvalget i sak 011/21, 27.01.2021

Behandling:

Gunnar Espelid (FRP) fremmet følgende forslag:

Søknad om dispensasjon fra LNF-formålet for bruksendring av driftsbygninger på gbnr 120/17 godkjennes med hjemmel pbl paragraf 19-2.

Votering:

Det ble votert alternativt mellom rådmannens og Espelids forslag. Espelids forslag ble enstemmig vedtatt.

Plan- og bygningsutvalget - Vedtak:

Plan- og bygningsutvalgets enstemmige vedtak:

Søknad om dispensasjon fra LNF-formålet for bruksendring av driftsbygninger på gbnr 120/17 godkjennes med hjemmel pbl paragraf 19-2.



Bakgrunn og saksopplysninger:

Kommunen har mottatt søknad om dispensasjon fra LNF-formålet for bruksendring av driftsbygningene på det fradelte tunet med gbnr 120/17 i tidligere Eidsberg kommune. Omsøkt bruk er produksjonslokaler og lager for en ventilasjonsbedrift.

Eiendommen gbnr 120/17 er tidligere fradelt fra landbrukseiendommen gbnr 20/3 i Eidsberg kommune og består av ca. 7,5 dekar tomt. Påstående bebyggelse er 2 bygninger som i dag er i bruk som produksjonslokaler og lager øst for Fv 124 og to bolighus med tilhørende garasje og uthus vest for fylkesveien.

Aktuelle planer, vedtak og dokumenter:

Tiltaket omfattes av kommuneplan Eidsberg 2018-2030 og arealformål landbruks-, natur- og friluftsmål.

Begrunnelse for søknad om dispensasjon

Rådmannens sammendrag av momentene. Søknad om dispensasjon følger vedlagt.

- Driftsbygningene er i bruk til næringsvirksomhet i dag, og tanken er å kunne benytte de til næringsformål fremover fremfor å la de forfalle.
- Eiendommen er ikke lenger en landbrukseiendom da all jord er fradelt. Driftsbygningene er derfor ikke å betrakte som driftsbygninger i landbruket i dag og bør derfor kunne brukes til andre formål.
- Søker kan se viktigheten av at man ikke skal kunne etablere næringsvirksomhet overalt i kommunen, men mener at med en etablering av en lite trafikkintensiv næring på eiendommen vil denne kunne holdes i hevd og gi et positivt tilskudd til kommunens næringsliv. Han kan ikke se at den virksomheten som er etablert på eiendommen kan ha negativ innvirkning verken på området som helhet eller på biologisk mangfold i området.
- Søker mener derfor at det i denne saken er en klar overvekt av fordeler som klart overstiger eventuelle ulemper noe driften så langt også viser. Dette taler etter hans mening for at det gis dispensasjon.

Naboforhold og andres kommentarer:

Det er foretatt nabovarsling i samsvar med bestemmelsene i pbl § 21-3. Ingen merknader er registrert i saken.



Uttalelse fra andre myndigheter:

Det er innhentet uttalelser fra Fylkesmannen i Oslo og Viken og Viken Fylkeskommune.

Fylkesmannen i Oslo og Viken 13.12.2019:

«For å unngå press og driftsulemper for landbruket, og for å legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer fraråder vi at det gis dispensasjon til bruksendring. Vi mener det er en uønsket utvikling at det etableres slike spredte næringsområder i et LNF-område, og mener denne formen for næring bør lokaliseres i kommunens næringsområder.»

Viken fylkeskommune planavdelingen 13.11.2020:

Planavdelingen påpeker at dersom en dispensasjonssøknad åpenbart berører konfliktfylte forhold, eller det er klart at tiltaket ikke ville blitt lagt inn i opprinnelig plan, skal tillatelsen ikke gis ved dispensasjon. De mener videre at bruksendring fra driftsbygning i LNF-område til næring må vurderes i forhold til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, som blant annet sier at utbyggingsmønster og transportsystem og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.

Fylkeskommunen viser til fylkesplanens retningslinjer 1.7 funksjonell lokalisering og kapittel 1 i sin helhet, Samordnet areal- og transportplanlegging i tillegg til kommuneplanen. Fylkeskommunen anbefaler derfor avslag på dispensasjonssøknad for næring i Rakkestadveien 128, da vilkårene i pbl § 19-2 ikke er oppfylt. Rakkestadveien 128 ligger i et LNF-område, ikke i et utbyggingsområde.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging understreker at utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå effektive løsninger, slik at transportbehovet kan begrenses, og slik at det kan legges til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Omsøkt plassering av næring utenfor sentrum i strid med avsatt formål i kommuneplanens arealdel, er etter Viken fylkeskommunes vurdering ikke omforent med de statlige planretningslinjene. Dersom det gis dispensasjon, skriver de at de vil vurdere å klage på vedtaket.

Viken fylkeskommune vegmyndigheten 13.11.2020:

De kan ikke se at endret bruk av eksisterende bygning vil tilsidesette hensynene byggegrensen skal ivareta, og vil derfor ikke motsette seg at det innvilges dispensasjon i denne saken på bakgrunn av at eksisterende bygning allerede ligger plassert i strid med gjeldende byggegrense. Vegmyndigheten skriver videre at bruk av avkjørsel til ikke stedbunden næringsvirksomhet fra fylkesvei 124 bør skje i samsvar med reguleringsplan. Dersom virksomheten ekspanderer og ny aktivitet kommer til vil spørsmål om endret bruk av avkjørslar og nye avkjørslar jevnlig dukke opp. Dette kan gi en uheldig trafikkmessig utvikling. Fylkeskommunen mener derfor det er viktig at bruken av eiendommen skjer



etter en bred vurdering gjennom kommuneplanens arealdel og en detaljreguleringsplan hvor de trafikkmessige forholdene blir ivaretatt.

Tilsvaret fra ansvarlig søker 11.03.2020:

Det hevdes her at saksbehandler hos Fylkesmannen har liten kunnskap om eiendommen og området. Å hevde at en omdisponering av driftsbygningen vil bidra til å fragmentere jordbruksområdet er helt klart en feil vurdering. Men henvisning til tidligere godkjente fradelinger av jord og skogarealer, vil omsøkte driftsbygning gjenstå som et isolert bygg uten landbruksmessig tilknytning. Ansvarlig søker retter søkelyset mot andre tilsvarende godkjenninger i både tidligere Askim, Eidsberg og Trøgstad kommuner hvor det er godkjente etableringer av til dels store bedrifter i LNF-områder, også på igangværende gårdsbruk. Han forutsetter at kommunen kjenner godt til disse etableringene, men vil vise til etablering av bedrift ved Fv 128 (tidligere E18) på Askimsiden i kommunegrensen mot Eidsberg som må anses å være tilsvarende denne saken.

Alternative løsningsmuligheter/politisk handlingsrom:

Det må i denne saken vurderes om vilkårene for å kunne innvilge dispensasjon er oppfylt. Dersom kommunen kommer frem til at vilkårene er oppfylt kan det innvilges dispensasjon. Det må tas med i vurderingen at overordnede berørte myndigheter har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden. I henhold til pbl § 19-2 fjerde ledd bør ikke kommunen dispensere fra planer når det er tilfellet.

Vurderinger i forhold til FNs bærekraftsmål:

Ikke relevant i saken.

Vurdering av gevinster og økonomiske konsekvenser:

Politisk dispensasjonsbehandling faktureres med et gebyr på kr 19 360 uavhengig av utfallet i saken.

Rådmannens vurderinger:

Omsøkte tiltak er i strid med arealformål landbruks-, natur- og friluftsmål i kommuneplanens arealdel. Søknad om dispensasjon fra arealformålet er datert 14.12.2018.

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i eller i medhold av plan- og bygningsloven etter skriftlig søknad. De ulike planer og bestemmelser i planer har som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess. Det skal derfor ikke være en kurant sak å fravike disse. Dette også for at planens hovedformål som overordnet informasjons- og beslutningsgrunnlag ikke skal undergraves. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd inneholder to vilkår som begge må være oppfylt for at



dispensasjon kan innvilges.

1. For det første er det en forutsetning for å kunne gi dispensasjon etter pbl § 19-2 at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke blir vesentlig tilsidesatt, jf. pbl § 19-2 andre ledd, første punktum.
2. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering, jf. pbl § 19-2 andre ledd, andre punktum.

Vurdering punkt 1:

Hensynet bak arealformålet er å sikre områder til landbruksdrift, herunder skogbruk, og ellers bevare eksisterende natur og vegetasjonsforhold. Dette for å fremme bærekraftig bruk av naturressursene, bevare naturmangfoldet og holde landskapsbildet og den naturlige vegetasjonen urørt. Landskapet og naturen skal holdes urørt og bevares for at naturens egne prosesser skal ivaretas, og også for at naturen både nå i og i fremtiden skal kunne gi grunnlag for menneskers helse og trivsel.

Allmennhetens ferdselsmuligheter skal sikres i utmark uavhengig om eiendommen er tilgjengelig for allmennheten eller ikke. Innenfor arealformålet er det tillatt med tiltak som er nødvendig for stedbunden næring basert på gårdens ressursgrunnlag.

Valg av arealformål i kommuneplanens arealdel skjer gjennom en omfattende beslutningsprosess, hvor blant annet offentlighet og medvirkning skal ha være ivaretatt under prosessen. Berørte grunneiere, naboer, statlige og regionale myndigheter skal ha hatt mulighet til å gi uttalelser og innspill til planen, og den vedtatte kommuneplanen gir således uttrykk for en samlet, ønsket og helhetlig arealbruk i kommunen. I prosessen vil forhold som bevaring av naturområder, bærekraftig utvikling, trafikkforhold, transportutvikling og behov for tilknytning til annen infrastruktur, ønsket by-, tettsteds- og sentrumsutvikling med mer være vurdert.

I denne konkrete saken søkes det om å endre bruken av allerede oppførte bygg. På kort sikt vil ikke en slik bruksendring beslaglegge areal som brukes til landbruk, men erfaringsmessig oppstår det på sikt behov for utvidelser av bedrifter, noe som kan føre til press også på dyrka og dyrkbart areal. En bruksendring i denne saken vil etter rådmannens vurdering sette hensynet til landbruket i LNF-områdene til side. Når det gjelder infrastruktur i form av vei ligger byggene inntil FV 124, og en bruksendring antas ikke å føre til uheldig overbelastning av denne.



Hensynene bak plan- og bygningslovens formålsbestemmelse kan som nevnt heller ikke settes vesentlig til side for at det første vilkåret for å kunne innvilge dispensasjon skal være oppfylt. Lovens formålsbestemmelse fremhever blant annet hensynet til bærekraftig utvikling, samordning av statlige, regionale og kommunale oppgaver, forsvarlighet i saksbehandlingen, åpenhet og medvirkning, universell utforming, hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. I utgangspunktet skal endring av vedtatt arealbruk i kommuneplanen skje i samsvar med reglene om vedtakelse av arealplan i plan- og bygningsloven. Hensynet til demokrati, offentlighet og helhetlig planlegging taler sterkt for at arealbruk ikke skal vedtas eller endres gjennom enkeltvis dispensasjoner fra de vedtatte arealplanene.

Hensynet til offentlighet, bærekraftig utvikling og samråd og medvirkning i planprosessen vil etter rådmannens vurdering bli vesentlig tilsidesatt ved innvilgelse av dispensasjon fra arealformålet for tiltak som det søkes om i denne saken. Området er ikke avsatt til bebyggelse og næringsvirksomhet som tiltaket skal brukes til, har et annet behov for transportutvikling og infrastruktur enn det landbruksdrift har.

Indre Østfold kommune er en stor landbrukskommune med en stor andel areal som er avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål. Bruksrasjonaliseringen i jordbruket har ført til at det finnes mange fradelte gårdstun med stor bygningsmasse og lignende beliggenhet og forhold som denne konkrete eiendommen, hvor eierne vil kunne ønske å utnytte disse ressursene til noe annet enn landbruksdrift. De vil kunne trekke frem de samme argumentene som trekkes frem i denne saken, og vurderingen av presedensvirkningen er derfor sentral. Spørsmålet blir da hvilken areal-, by-, tettsteds- og transportutvikling som er ønskelig i kommunen, hvor også statlige og regionale rammer og mål må tillegges vekt ved vurderingen. Videre må det vurderes om denne utviklingen skal skje gjennom behandling av og innvilgelse av dispensasjoner eller ved vedtakelse av ny eller endret kommuneplan.

Rådmannen mener at en dispensasjon i denne saken ikke vil bidra til en bærekraftig arealbruk i Indre Østfold kommune. En dispensasjon vil åpne for at næring spres ut over hele kommunen, noe som vanskeliggjør utvikling av planlagte næringsområder. Arealbruken i kommunen bør styres gjennom planlegging i form av kommune- og reguleringsplaner, og ikke gjennom enkeltdispensasjoner til ulike formål spredt rundt i kommunens store LNF-områder. Dersom man åpner opp for slik bruk av LNF-områdene blir både hensynet til bærekraft jf. pbl § 1-1 (1), hensynet til bruk og vern av jordressurser jf. pbl § 1-1 (2) og langsiktig planlegging og konsekvensene for miljø og samfunnet jf. pbl § 1-1 (3) vesentlig tilsidesatt. Disse forholdene gjør seg like sterkt gjeldende på landbrukseiendommer i LNF-områder hvor jorda allerede ikke er fradelt tunet, men hvor jorda er bortleid.

Rådmannen har etter dette kommet frem til at hensynene bak formålsbestemmelsen settes vesentlig til side i dette tilfellet. Selv om begge vilkårene i pbl § 19-2 må være oppfylt for å kunne innvilge dispensasjon vurderer rådmannen også fordeler og ulemper ved å innvilge dispensasjon for å ivareta



hensynet til at enkeltvedtak skal begrunnes, jf. fvl § 24.

Vurdering punkt 2:

Det er i utgangspunktet fordeler og ulemper basert på areal- og ressursdisponeringshensyn, samt samfunnsmessige fordeler og ulemper, som skal tillegges vekt når det gjøres en samlet vurdering av fordeler og ulemper etter pbl § 19-2 annet ledd, jf. Sivilombudsmannens uttalelse i sak SOM-2014-3266. Fordeler basert på individuelle hensyn kan likevel tillegges vekt dersom det kun er få, mindre vesentlige eller ingen ulemper ved å gi dispensasjon.

De anførte fordelene er i hovedsak:

- Sikre arbeidsplasser
- Holde bygget i hevd
- Fravær av ulemper

Rådmannen er enig i at bevaring av arbeidsplasser i kommunen er viktig, men det er viktig å være klar over at alle næringsetableringer vil medføre nye arbeidsplasser, enten det skjer i en nedlagt driftsbygning eller i et etablert næringsområde. Dersom man ønsker at bedrifter skal etablere seg i næringsområdene er det derfor lite fremtidsrettet å legge vekt på arbeidsplassene som en fordel når det søkes dispensasjon fra lovlig plassering. Dersom dispensasjon ikke innvilges må bedriften finne seg et sted å være som er i tråd med planverket.

Det å holde eldre driftsbygninger i hevd er en fordel for samfunnet som helhet. Rådmannen er enig i at bygninger som er i bruk holdes bedre i hevd enn bygninger som står ubrukt. Rådmannen mener imidlertid at den omsøkte bruksendringen ikke er nødvendig for å sikre bruk av bygningene da begge bygninger vil være egnet til utleie i tråd med planformålet.

Rådmannen er ikke enig med søker i at det ikke foreligger ulemper ved å gi dispensasjon i saken, og viser til vurderingene over hva gjelder helhetlig arealplanlegging og ulempene for landbruket ved etablering av næringer som ikke er knyttet til landbruk i LNF-områdene. I LNF-områdene er det landbruket som skal komme først, og ulemper for landbruket må derfor tillegges stor vekt ved vurdering av fordeler og ulemper i denne saken. Rådmannen vil også trekke frem presedensvirkningene som en dispensasjon vil kunne gi. Som tidligere nevnt er det mange eiendommer i tilsvarende situasjon som i denne saken og det er lett å komme i en situasjon der



INDRE ØSTFOLD
KOMMUNE
- på kornet

plansystemet uthules gjennom dispensasjoner i enkeltsaker.

Disse ulempene er etter rådmannens vurdering klart større enn fordelene ved en dispensasjon i denne saken. Etter dette har rådmannen kommet frem til at fordelene i denne saken ikke er klart større enn ulempene og at vilkår 2 i pbl § 19-2 således ikke er oppfylt.

Konklusjon:

Rådmannen finner på dette grunnlag at vilkårene for dispensasjon i pbl § 19-2 ikke er oppfylt og anbefaler at søknaden om dispensasjon avslås.

Vedlegg:

Tegninger

Situasjonskart

Gbnr 120/3 - Sulerud - Uttalelse - dispensasjon for bruksendring av driftsbygning til næring

Fylkeskonservatorens uttalelse

Fylkeskonservatorens uttalelse

Gbnr 120/17 - Sulerud - Søknad om dispensasjon/bruksendring fra LNF til næring - Uttalelse

Gbnr 120/17 - Sulerud - Søknad om dispensasjon/bruksendring fra LNF til næring - Uttalelse