



Halden kommune

Arkivkode: 103/0018
Arkivsaksnr: 2017/6631-44
Journal dato: 30.01.2019
Saksbehandler: Martine Hakelund Hansen

Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk og miljø		26.02.2019
Utsendte vedlegg		
1	Grunnkart 1:2000	
2	Utsnitt av kommuneplan 1:5000	
3	Utsnitt av kommuneplan 1:30 000	
4	Vedlegg D-1 Situasjonsplan 1	
5	Vedlegg D-2 Situasjonsplan 2	
6	Vedlegg F-3 Terrengsnitt	
7	Vedlegg E-2 Tegninger - snitt og fasader	
8	Vedlegg E-1 Tegninger - plan og fasade	
9	Vedlegg B-1 Dispensasjonssøknad	
10	Vedlegg B-2 Dispensasjonssøknad særlig grunn	
11	Vedlegg I-1 Tillatelse til oppføring av ridehall i Rokke landskapsvernområde, Halden kommune	
12	Uttalelse - søknad om dispensasjon - ridehall - Rokkeveien 531	
13	Halden kommune - Gbnr 103/18 - Søknad om dispensasjon for oppføring av ridehall - Uttalelse	
14	Uttalelse til søknad om dispensasjon for oppføring av ridehall - Kamperhaug gård 103/0018	
15	Foreløpig svar på søknad om dispensasjon	
16	Tilsvar til brev av. 28.11.2018 Halden kommune	
17	Avslag på søknad om rammetillatelse og dispensasjon	
19	Klage på avslag - Kamperhaug gård	
20	Klage på avslag - Kamperhaug gård del 2	

103/0018- Klage på avslag om oppføring av ridehall

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Saksopplysninger:

Vedtaket som er påklaget:

Vedtak om avslag av 09.01.2019, vedtaksnummer 2019/7

Eiendom:

Kamperhaug Gård gnr. 103 bnr. 18.
Rokkeveien 531.

Tiltakshaver og klager:

Inger Cecilie og Thor Grønnerød

Plangrunnlag:

Kommuneplan for Halden 2011-2023, avsatt til LNF-formål.

Sammendrag av saken:

I september 2018 mottok bygningsmyndigheten søknad om rammetillatelse for oppføring av ridehall, samt dispensasjon fra LNF-formålet.

Kommunen fattet vedtak om avslag på dispensasjon fra LNF-formålet og søknad om rammetillatelse 09.01.2019. Inger Cecilie og Thor Grønnerød (heretter kalt klager) klagde på vedtak om avslaget 11.01.2019, og det er denne klagen utvalget skal ta stilling til. Rådmannens anbefaling er at klagen ikke tas til følge og at klagen oversendes Fylkesmannen til endelig avgjørelse.

Tiltakshaver har kommet med innspill til rulleringen av kommuneplanens arealdel om at deler av eiendommen skal avsettes til LNF- med spredt næringsbebyggelse. Administrasjonen er kjent med at innspillet er konsekvensutredet positivt, og at det er et ønske om at innspillet blir tatt inn i kommuneplanen. Den nye kommuneplanen er ikke vedtatt enda og rådmannen må derfor behandle søknaden og klagen etter gjeldende plangrunnlag.

Rådmannens innstilling:

Hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk og miljø tar ikke klagen på vedtak om avslag av 09.01.2019 fra Inger Cecilie og Thor Grønnerød til følge. Avgjørelsen fattes på bakgrunn av gjeldende plangrunnlag. Klagen med tilhørende dokumenter oversendes Fylkesmannen i Oslo og Viken til endelig avgjørelse.

Sakens bakgrunn

I slutten av 2017 mottok kommunen anmodning om forhåndskonferanse om etablering av midlertidig ridehall i inntil 2 år, i påvente av rulleringen av kommuneplanen. Forhåndskonferansen ble avholdt 09.01.2018. Tiltakshaver ønsket den gangen å etablere en midlertidig ridehall i en periode på inntil 2 år frem til kommuneplanen var ferdig rullert. De hadde allerede kommet med innspill til kommuneplanen, men ettersom dette er en tidkrevende prosess, ønsket de en midlertidig løsning i mellomtiden.

I forbindelse med søknad om dispensasjon fra verneforskriften for Rokke landskapsvernområde, var Fylkesmannen på befaring 06.03.2018. Her uttrykte Fylkesmannen at de ikke kunne se at oppføring av ridehall ville stride mot verneformålet i landskapsvernområdet. Etter denne befaringen ble derfor søknaden endret fra midlertidig til permanent tiltak. Plasseringen ble den samme, men utseende og materialer ble endret.

Den 10.08.2017 ble det gitt midlertidig dispensasjon for 5 år fra LNF-formålet for etablering av ridebane og parkeringsplass på gården. Det er på denne plassen ridehallen er ønsket oppført.

Kommunen fattet vedtak om avslag på dispensasjon fra LNF-formålet og søknad om rammetillatelse 09.01.2019. Inger Cecilie og Thor Grønnerød klagde på vedtak om avslag 11.01.2019, og det er denne klagen utvalget skal ta stilling til.

Tiltakshaver har kommet med innspill til rulleringen av kommuneplanens arealdel om at deler av eiendommen skal avsettes til LNF- med spredt næringsbebyggelse. Administrasjonen er kjent med at innspillet er konsekvensutredet positivt, og at det er et ønske om at innspillet blir tatt inn i kommuneplanen. Den nye kommuneplanen er ikke vedtatt enda og rådmannen må derfor behandle søknaden og klagen etter gjeldende plangrunnlag.

1. Saksutredning

1.1 Relevante lovbestemmelser

Det er kapittel 19 i plan- og bygningsloven som gir bestemmelser knyttet til dispensasjonen og adgangen til å gi dispensasjon. Det er § 19-2 som fastsetter vilkårene for å gi dispensasjon:

1. Hensynene bak bestemmelsen det dispensereres fra eller hensynene i lovens formålsbestemmelse (pbl. § 1-1) må ikke bli vesentlig tilsidesatt.
2. Fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

De to vilkårene i pbl. § 19-2 er kumulative vilkår. Det vil si at begge må være oppfylt for at kommunen skal kunne gi dispensasjon.

Hensynet bak bestemmelsene om LNF-formålet er først og fremst å sikre at landbruks-, natur- og friluftinteresser blir ivaretatt. I områder som er avsatt til LNF-formål i kommuneplanen er det kun tillatt med bebyggelse som er i tråd med formålet. Gjennom å avsette et område til LNF- område i kommuneplanen, har kommunen valgt å sette tradisjonell landbruksvirksomheter og hensynet til de ulike allmenne interessene foran private interesser, som f. eks annen næringsvirksomhet. I landbruksområder er det særlig viktig å forhindre tiltak som kan føre til en nedbygging av landbruket, eller som kan føre til ulemper for landbruksnæringen på annen måte.

1.2 Gjeldende plangrunnlag

Eiendommen er i kommuneplan for Halden 2011-2023 avsatt til landbruk-, natur- og friluftformål (LNF). I tillegg ligger eiendommen innenfor båndleggingssone for Rokke landskapsvernområde (Båndleggingssone H-720).

Som nevnt innledningsvis foregår det en rullering av kommuneplanens areadel, og det har kommet innspill fra klager om at deler av eiendommen skal avsettes til LNF- spredt næringsbebyggelse. Dersom eiendommen blir avsatt til spredt næringsbebyggelse, vil det være enklere å kunne tillate etablering av ridehall fordi det vil kunne anses å være i tråd med arealformålet. Det kan likevel bli krav til reguleringsplan eller dispensasjon, avhengig av hvordan bestemmelsene blir utarbeidet. Saken må imidlertid behandles etter gjeldende plangrunnlag.

1.3 Om vedtaket

Bygningsmyndigheten fattet 09.01.2019 vedtak om avslag på søknad om dispensasjon og rammetillatelse for oppføring av ridehall. I avslaget ble det lagt vekt på at ridehallen ikke er tilpasset gårdens størrelse og drift. Videre drives det omfattende virksomhet på gården som taler for at en utvidelse bør sees på i en reguleringsprosess eller i kommuneplanen. Avslaget er en videreføring av eksisterende praksis, og en eventuell dispensasjon vil kunne føre til uheldig presedens.

1.4 Klagen

Klagen ble sendt inn av Inger Cecilie og Thor Grønnerød 11.01.2019, og har derfor kommet inn i tide. Klagen er delt inn i fire hovedtemaer: presedens, omfattende virksomhet, størrelsen på ridehallen er ikke tilpasset gårdsbrukets størrelse og drift, og anmodning om regulering.

Presedens

Klager mener det er urimelig å sammenligne driften deres med de andre sakene som er nevnt i avslaget, fordi de andre er gårder som driver med kommersiell drift og som er rene utleiestaller. Klager påpeker at de ikke leier ut stallbokser, men driver med terapiridning, SFO med hest, hestemestringskurs, handicapridning, rideleirer for barn på sommeren, osv. Dette er et allmenntilgjengelig tilbud som kommer en rekke personer med forskjellige utfordringer og behov til gode. I tillegg tilbyr de en alternativ læringsarena for grunnskolen i Halden, samt at de er en opplæringsarena for lærekandidater innenfor heste- og salgsfaget i samarbeid med Østfold fylkeskommune. Klager henviser videre til at Fylkesmannen i Østfold har gitt tillatelse etter forskrift om vern av Rokke landskapsvernområde, og at Fylkesmannen mener at en dispensasjon ikke vil skape presedens på grunn av gårdens aktiviteter og tilsnitt.

Omfattende virksomhet

Klager er ikke enig i at virksomhetene som drives på Kamperhaug gård er omfattende, og at noe av virksomheten faller utenfor LNF-formålet. Klager mener at de aktivitetene det refereres til enten er i privat regi eller ubetydelig for driften.

Hovedaktiviteten på gården er grasproduksjon, hesteaktiviteter, hundepensjonat og gårdsbutikk. Dette er aktiviteter som er forankret i Inn-på-tunet, og aktivitetene er knyttet opp til gården som pedagogisk ressurs og alternativ læringsarena. All hovedaktivitet på gården er bygget opp rundt gårdens ressurser både landskapsmessige og i forhold til eiernes kompetanse og utdanning. Klager mener at siden de er Inn-på-tunet-gård er disse virksomhetene innenfor LNF-formålet.

Klager kommenterer videre på kommunens anførsler om at jakt- og fiskebutikken som i dag er i sentrum av Halden, skal flyttes på gården. Klager ønsker å flytte butikken til gården fordi det er vanskelig å drive butikken i sentrum. Klager sier videre at flyttingen vil medføre en liten utvidelse av dagens gårdsbutikk, i kombinasjon av nettbutikk. De sier videre at dersom denne utvidelsen medfører krav til regulering, vil de heller legge ned butikken. Videre mener klager at en butikk som selger artikler til jakt, fiske og friluftsliv er i tråd med LNF-formålet. Uansett vil butikken fungere som er læringsarena for lærekandidater innenfor salgsfaget, uansett hva slags varesortiment butikken her.

Klager påpeker videre at det er en målsetning om flere Inn-på-tunet gårder i Halden og i Norge ellers. Det oppfordres til å bruke gården som er arena for livsmestring for ulike mennesker i samfunnet. Gårdens aktiviteter og tilbud er tilpasset en ønsket utvikling i landbruket, og ikke minst en viktig og tiltrengt oppgave for brukerne i samarbeid både med Halden kommune og Østfold fylkeskommune.

Størrelsen på ridehallen er ikke tilpasset gårdsbruket størrelse og drift

Videre stiller klager spørsmål til hvorfor kommunen mener at ridehallen ikke er tilpasset gårdens størrelse og drift. De påpeker at gården har ca. 70 ryttere i uka, og et formål om å øke aktiviteten for å kunne tilby terapiridning, handicapridning og hestemestring kurs gjennom hele året. De stiller spørsmål til om det er gårdens areal eller aktivitetene som tilbys som er retningsgivende for hvor stor ridehallen kan være. Klager sier videre at de minimum må ha en ridebane på 20*40 meter, altså 800 m². Dette innebærer at de må ha en hall som er 22*55 meter altså 1 210 m² for å romme ridebanen, og i tillegg fungere som redskapshus og vognskjul for gårdens maskiner og utstyr. De mener det er viktig å se på gården drift, noe som taler for at de har behov for denne ridehallen.

Anmodning om regulering

Kommunen anfører at det er mest hensiktsmessig å regulere eiendommen. Klager har kommet med innspill til kommuneplanens arealdel om at deler av gårdens areal skal tilpasses næringsformål. Klager sier at en omregulering vil i beste fall ta 8-12 måneder. Klager viser til tidligere møter med kommunen hvor ridehallen ble diskutert. Her ga kommunen uttrykk for at det kunne komme innsigelser fra andre aktører, naboer, Fylkesmannen og fylkeskommunen. De ble heller ikke gitt garanti for at omreguleringen ville bli godkjent. Derfor ble konklusjonen at ridehallen skulle søkes inn midlertidig for to år. Fylkesmannen gjennomførte befarings på Kamperhaug gård i mars 2018, i forhold til søknad om bygging av en midlertidig ridehall. Fylkesmannens representanter sa her at de kunne gi godkjenning til å bygge en permanent ridehall, med materialvalg og farge tilpasset de øvrige bygningene på gården. De mente at plasseringen var god og at tiltaket ikke ville skape presedens i forhold til landskapsvernområdet. De syntes også at det ville bli en unødvendig prosess med først å sette opp en midlertidig hall for deretter å evt. bygge en permanent hall to år etter.

Klager anfører at de har erfart det motsatte av det de ble veiledet om i møte med byggesak og landbruksmyndigheten i slutten av 2017. Dette fordi Fylkesmannen har godkjent tiltaket, og de har ikke fått inn noen innsigelser.

1.5 Rådmannens vurdering om klagen

1.5.1 Adgangen til å gi dispensasjon

En dispensasjon er en tillatelse til å fravike planen for et spesielt tilfelle. Dersom det blir gitt mange dispensasjoner uthuler dette planen, og den mister sin tyngde og betydning. Etter forarbeidene til plan- og bygningsloven (Ot.Prp.nr. 32 (2007-2008) s. 243) står det at «*avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan*». Som forarbeidene påpeker er planer, i dette tilfellet kommuneplanen, en politiske vedtatt plan som gjenspeiler en politisk vilje.

Det å fravike fra denne skal ikke være en kurant sak, og det er derfor kommunen i denne saken ikke kunne innvilge dispensasjon. Videre sier forarbeidene at det er viktig at «*endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging*». Det er derfor en fordel

at klager har kommet med innspill til rulleringen av kommuneplanens arealdel, og at tiltaket kan bli vurdert i denne sammenhengen.

Presedens

Rådmannen mener at de sakene som ble nevnt i avslaget er sammenlignbare. Faren for presedens er overhengende, og fokuset må være på hvordan lignende saker etter denne skal vurderes.

Vi har ført en stram praksis ved at det ikke skal gis dispensasjon for oppføring av ridehaller dersom de er i strid med LNF-formålet og ikke er tilpasset gårdens størrelse og drift. I slike saker vil regulering eller forankring i kommuneplanens arealdel være løsningen. Kommunen står dermed fast ved at en dispensasjon i denne saken vil kunne føre til uheldig presedens. I avslaget ble det vist til tre lignende saker i et skjema. Nå blir skjemaet presentert på nytt, med en ny sak.

Eiendom	Tiltak
Gnr. 89 bnr. 1	Fikk dispensasjon for oppføring av ridehall i 2003. I 2005 mottok kommunen søknad om stall, og bruksendring av «kalvehuset» til klubbhus og overnattingslokale. Kommunen svarte på denne søknaden at det ikke kunne gis byggetillatelse for «større anleggsarbeider» før det foreligger reguleringsplan. Generelt var også utbygging på gården såpass stor at eiendommen måtte reguleres. Vedtaket ble påklaget og utvalget tok klagen til følge i 2006.
Gnr. 77 bnr. 1	Eiendommen er regulert. Fikk i 2017 midlertidige dispensasjon for tre år fra formålet i reguleringsplanen for bruksendring av lagerhall til ridehall, i påvente av omregulering.
Gnr. 163 bnr. 2	Fikk midlertidig dispensasjon for to år i 2017 i påvente av kommuneplanens rullering. Det ble informert om at dersom de vil ha ridehallen permanent, er det krav til regulering.
Gnr. 197 bnr. 1	Det ble søkt om en ridehall som ikke kunne anses som en driftsbygning, og som baserte seg på ressurser utenfor gården. Utvalget innvilget dispensasjon. Fylkesmannen i Østfold klagde på dispensasjonen, og settefylkesmannen opphevet vedtaket. Noen år senere ble det godkjent ridehall på eiendommen som var i tråd med formålet fordi den skulle brukes til oppdrett og avl av hester, og var derfor å anse som en driftsbygning. Denne ridehallen tar utgangspunkt i å utnytte og utvikle gårdens ressursgrunnlag.

Fylkesmannen overlater til kommunen å bedømme hvorvidt en dispensasjon vil føre til uheldig presedens. Den tillatelsen som Fylkesmannen har gitt er kun etter forskrift om vern av Rokke landskapsvernområde, og ikke etter plan- og bygningsloven. Det betyr at da Fylkesmannen sa at saken ikke fører til presedens, mener de etter forskrift om vern av Rokke landskapsvernområde, jf. tillatelse datert 23.04.2019. Det er andre vurderinger som skal gjøres etter verneforskriften enn etter plan- og bygningslovens bestemmelser.

Omfattende virksomhet

Rådmannen har forståelse for at mange av virksomhetene på gården er knyttet opp til Inn-på-tunet virksomheten. Likevel er virksomhetene så omfattende at det ville vært en fordel å få de vurdert i en helhetlig plan, enten i reguleringsplan eller i kommuneplanens arealdel.

Når det gjelder jakt- og fiskebutikken, er det ikke den som utløser krav til regulering, men den bør sees på i en eventuell dispensasjonssak. Etter veilederen «Garden som ressurs» er det tillatt med gårdsbutikk og gårds kafé dersom de i hovedsak baseres på salg og servering av gårdens egne produkter. Om salg av diverse hundeutstyr, jakt-, fiske- og friluftsutstyr er omfattet av dette, er noe tvilsomt.

Størrelsen på ridehallen er ikke tilpasset gårdsbruket størrelse og drift

Eiendommen har et totalt areal på 174, 4 daa. Av dette er 109,2 daa fulldyrka jord, 29,7 daa produktiv skog, og annet markslag er 27,3 daa. Dette er ressursgrunnlaget til eiendommen. Det fremkommer av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruks- og matdepartementets veileder «Garden som ressurs» side 9 at «anlegg for oppstalling av hest, mindre ridehall og rideanlegg inkl. utleie/utlån, hvis

anlegget er tilpasset brukets størrelse og drift» inngår i landbruksbegrepet. En ridehall på 1 200 m² er ikke å anse som en mindre ridehall, og vil etter kommunens vurdering være i strid med LNF-formålet.

Klager opplyser at ridehallen må ha denne størrelsen for å få plass til ridebane og redskapshus /vognskjul for gårdens maskiner og utstyr. Bygningsmassen på Kamperhaug gård begynner å bli ganske omfattende. I 2010 ble det godkjent riving av eksisterende bygninger på gårdstunet og oppføring av nye bygninger – våningshus, lagerbygning, stabbur og låve. I desember 2017 ble godkjent et tilbygg til eksisterende driftsbygning på 325 m² bebygd areal og 293 m² bruksareal. Dette tilbygget skulle romme et gårdsfyringsanlegg, flis-/vedlager, dyrerom/stall til sauer, geiter, høns og ponnier og verksted/redskapslager. På bakgrunn av ovenstående finner rådmannen grunn til å stille spørsmål ved klagers behov for ytterligere lagringsplass til maskiner og utstyr, når de allerede har flere bygninger som er godkjent som lagerbygning og verksted/redskapslager.

Anmodning om regulering

Rådmannen er av den oppfatning at en reguleringsplan vil kunne se helhetlig på hele gården og alle virksomhetene som drives der. Det vil være en stor fordel for videre drift og utvikling av virksomhetene på gården. Det vises til at klager har kommet med innspill til kommuneplanen. Dersom Kamperhaug gård blir avsatt til LNF- med spredt næringsbebyggelse, vil det være enklere å kunne tillate etablering av ridehall fordi det vil kunne anses å være i tråd med arealformålet. Det kan likevel bli krav til reguleringsplan eller dispensasjon, avhengig av hvordan bestemmelsene blir utarbeidet.

Som omtalt i vedtaket har klager tidligere fått beskjed om at eiendommen må reguleres. Den 10.08.2017 ble det gitt dispensasjon for etablering av ridebane og parkeringsplass på til sammen 1,2 dekar. Dispensasjonen er gyldig i kun 5 år, og det ble satt som vilkår at arealene skal tilbakeføres til fulldyrket mark innen denne tiden er utløpt. Et annet vilkår er at eiendommen skal reguleres til formål hestesenter/ridesenter innen 2 år etter at ny kommuneplan er vedtatt, ellers faller tillatelsen bort. En reguleringsplan vil kunne regulere de allerede eksisterende virksomhetene på gården, samt legge opptil utviklingen av nye. Rådmannen anser at dette også vil være fordelaktig for tiltakshaver, da det gir større fleksibilitet med hensyn til å utvikle nye aktiviteter/virksomheter.

2. Konklusjon

Hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk og miljø tar ikke klagen på vedtak om avslag av 09.01.2019 fra Inger Cecilie og Thor Grønnerød til følge. Avgjørelsen fattes på bakgrunn av gjeldende plangrunnlag. Klagen med tilhørende dokumenter oversendes Fylkesmannen i Oslo og Viken til endelig avgjørelse.

Det er viktig å påpeke at en eventuell dispensasjon er avhengig av omdisponering etter jordloven. Videre er det kun søkt om rammetillatelse, slik at ved en eventuell søknad om igangsetting må det foreligge samtykke fra Arbeidstilsynet.

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

Kristine Schneede

Ulf Ellingsen