

Arkivsaknr 19/05830-15
Saksbehandler Anne-Marte Tøgersen

Saksgang
Kommune- og byutviklingsutvalget

Møtedato

Tromsdalen eiendom, 16/7 - Pistolskytebane - Dispensasjon

Kommunedirektørens innstilling til vedtak:

Med hjemmel i plan og bygningsloven av 1985 § 7 avslås søknad om dispensasjon fra «offentlig friområde» i reguleringsplan 1157 Friluftsområde Tromsdalen, for godkjenning av oppført pistolskytebane på gårds- og bruksnummer 16/7 i Tromsdalen.

Mari Enoksen Hult
Konst. kommunedirektør

Mette Mohåg
Avdelingsdiretør for bymiljø

Hva saken gjelder

Saken gjelder søknad om dispensasjon og godkjenning av den allerede etablerte pistolskytebanen i Tromsdalen. Tiltakshaver er Tromsø pistolklubb (TP). Søker er advokat Brøndbo v/ Rekve Pleym & CO.

Kommunen har i flere år hatt gående en ulovlighetsoppfølging mot flere skytebaneanlegg i Tromsdalen, hvorav et av disse er den såkalte «pistolskytebanen» som disponeres av Tromsø pistolklubb. Dette har resultert i flere vedtak fra kommunen som har omhandlet pålegg om retting, herunder vedtak om avslag på søknad om etablering av allerede oppført pistolskytebane, samt pålegg om opphør av bruk og riving av skytebanen, dat.28.06.17. Fylkesmannen opphevet 19.03.19 vedtaket under henvisning til at avslagsvedtaket var beheftet med materielle- og prosessuelle mangler, og fordi pålegget om fjerning og stans ble vurdert som uforholdsmessig.

Pistolskytebanen ble anlagt uten forutgående søknad. Det ble imidlertid sendt inn søknad om ettergodkjenning av anlegget i 1992. Anlegget var ikke i strid med dagjeldende plangrunnlag. Kommunen ga 21.05.92 tilbakemelding om at det ikke ville bli tatt stilling til saken før det forelå politisk avgjørelse om fremtidig arealbruk for området, og saken ble deretter stilt i bero. Så vidt kommunen er kjent med protesterte ikke søker på denne fremgangsmåten og krevde ikke saken behandlet. Det er likevel ikke tvilsomt at det ikke var anledning for kommunen til å unnlate å behandle søknaden på slik måte som ble gjort. Siden det ikke ble nedlagt «bygge- og deleforbud» på korrekt måte eksisterte det ikke noen klar avslagshjemmel på den søknad som var mottatt. I dag er imidlertid pistolskytebanen i strid med gjeldende plangrunnlag, men dette skjedde først ved ikrafttreddelsen av reguleringsplanen «Friluftsområder i Tromsdalen», plan 1157 av 20.04.05.

Søknad om godkjenning av pistolskytebanen ble først behandlet av kommunen i forbindelse med ulovlighetsoppfølgingen som tok til i de senere år. Søknad ble i vedtak dat.28.06.17 vurdert og avslått etter den nye plan- og bygningsloven (2008). Fylkesmannen har i klagesaken vist til at dette var feil lovanvendelse da søknad skulle vært vurdert og behandlet etter reglene i den eldre plan- og bygningsloven (1985). Det er derfor dispensasjon vurderes etter pbl. § 7 (1985). Likevel vil tiltaket måtte vurderes ut fra någjeldende plangrunnlag, hvilket medfører at pistolskytebanen ikke kan godkjennes uten dispensasjon.

Fylkesmannen påpeker i klagebehandlingen på avslaget at de ikke er enige i kommunens beslutning om å avslå søknaden fra 1992 uten å først innhente og vurdere søknad om dispensasjon fra arealformålet. Kommunen forsvarte denne avgjørelsen med at en slik dispensasjonssøknad åpenbart ville blitt avslått. Fylkesmannen peker imidlertid på at det er flere forhold i denne saken og sakshistorikken som er såpass spesielle at det for Fylkesmannen ikke fremstår som åpenbart at de materielle vilkårene for å innvilge dispensasjon ikke er oppfylt.

TP har i brev datert 02.08.2019 søkt om dispensasjon. Administrasjonen varslet om avslag på dispensasjonssøknaden i brev datert 23.04.2020. TP bekreftet at søknaden opprettholdes i epost mottatt 04.05.20.

Saksutredning

Søknad, datert 02.08.2019:

Dersom det legges til grunn at tiltaket formelt strider mot reguleringsplanen må det uansett legges vesentlig vekt på at kommunen samtidig med vedtakelsen av reguleringsplanen vedtok at pistolskytebanen skulle tillates brukt i perioden mai til september. Det vises i denne forbindelse også til fylkesmannens vedtak side 10, tredje nederste avsnitt. Kommunen har således på denne måten akseptert tiltaket og det må tillegges stor vekt ved dispensasjonsvurderingen.

Kort om noen øvrige argumenter for at dispensasjon bør innvilges

Som begrunnelse for dispensasjonssøknaden viser TP for øvrig til at pistolskytebanen har vært benyttet til skyting siden 60-tallet. Videre at det ble inngitt byggesøknad for det aktuelle tiltaket allerede i 1992 og at den utvidede skytebanen har vært benyttet siden da.

Det må videre få betydning for saken at pistolskytebanen ikke var i strid med gjeldende plangrunnlag da den ble oppført/utvidet. Det vises i denne forbindelse til at det ikke gjaldt noen areal- eller reguleringsplaner da pistolskytebanen ble oppført og at utvidelsen som ble foretatt før 1991 var i samsvar med gjeldende generalplan. Til sistnevnte vises det også til at generalplanutvalget la dette til grunn, se fylkesmannens vedtak side 17, og at tiltaket ikke i vesentlig grad ville vanskeliggjøre den utnytting som var fastsatt i generalplanen.

At tiltaket da det ble oppført var i henhold til gjeldende planer må få betydning ved vurderingen av om dispensasjon bør innvilges.

At det innvilges dispensasjon og pistolskytebanen fremdeles kan benyttes vil for øvrig ikke innebære store ulemper/skader mv. Det er ikke vesentlige relevante hensyn som tilsier at dispensasjon ikke innvilges.

Som fylkesmannen synes å legge til grunn bør det legges til grunn en noe lempligere vurdering av dispensasjonssøknaden i denne saken. Sterke rimelighetshensyn og tidligere uheldig saksbehandling i kommunen tilsier at dispensasjon innvilges.

Fra fylkesmannens vedtak hitsettes:

Tiltakshaver søkte om tillatelse til tiltaket i 1992, og kommunen har, uten rettslig grunnlag for å suspendere plikten til å behandle saken, unnlatt å ta stilling til søknaden i over 25 år. Dertil kommer at søknaden ble inngitt på et tidspunkt hvor verken kommuneplanens arealdel eller reguleringsplanen, som kommunen nå avslår søknaden i medhold av, var vedtatt. At plangrunnlaget har endret seg fra søknaden ble inngitt, og fram til den ble behandlet, burde ha spilt inn i vurderingen. Vi viser i den forbindelse til Sivilombudsmannens uttalelse som er omtalt over.

Reelt sett har kommunen langt på vei allerede godkjent/akseptert installasjonene, både gjennom passivitet og gjennom kommunestyrets vedtak i 2005, hvor det ble vedtatt at eksisterende skytebaner kunne benyttes fram til nytt skytebaneanlegg var på plass. Dette burde ha inngått i vurderingen av om skytebaneanleggene også burde ha fått formell godkjenning, spesielt hensett til at Pistolklubben faktisk fremmet en søknad om tillatelse for over 25 år siden, og at kommunen kunne ha avslått søknaden på dette tidspunktet.

Tatt i betraktning de spesielle omstendighetene i denne saken, mener vi at kommunen har foretatt en for snever vurdering av mulighetene for å innvilge dispensasjon i saken. I motsetning til kommunen, finner ikke Fylkesmannen det åpenbart at det materielle vilkåret for å innvilge dispensasjon i saken ikke er oppfylt.

Høring:

Dispensasjonssøknaden ble sendt på høring den 13.12.2019. Ved en feil viste vi i høringsbrevet til § 19-2 i plan- og bygningsloven av 2008, fremfor § 7 i plan- og bygningsloven av 1985. Vi mener imidlertid det ikke er nødvendig sende saken ut på ny høringsrunde basert på innholdet i høringsuttalelsene, og at administrasjonen uansett har kommet til at vilkåret for å gi dispensasjon ikke er oppfylt og at den skjønsmessige adgangen til å avslå bør benyttes.

For å få saken best mulig opplyst ba administrasjonen i høringsbrevet om at de høringsparter som prinsipielt er motstandere av at det gis dispensasjon, likevel subsidiært uttaler seg om hvilke vilkår for dispensasjon som anses som gunstige dersom kommunen likevel skulle gi dispensasjon. Dette spørsmålet ble bare besvart av Troms og Finnmark fylkeskommune som mente at vilkårene for å gi dispensasjon ikke var oppfylt, og at vilkår eller avbøtende tiltak ikke ville endre på dette.

Vi fikk inn totalt syv hørings svar. Det gjøres under et sammendrag av hva administrasjonen oppfatter å være hovedinnholdet i høringsuttalelsene. Brevene er i sin helhet vedlagt saken.

Sametinget, 18.02.20:

- Fortsatt bruk av anleggene bør reguleres, og de bør få muligheten til å uttale seg eller utføre undersøkelser i henhold til § 9 i kulturminneloven.
- Sametinget mener det omfattende nettverket av veier, løyper og stier er det som har medført størst endringer visuelt og opplevelsesmessig i forhold til det reindriftssamiske kulturlandskapet i dalen. For de samiske kulturminnene kan det dessuten ha hatt store konsekvenser at veier og løyper har vært anlagt uten å ha vært avklart i forhold til kulturminner. Romssavággi har vært et sentralt dalføre for reindriften, og det har vært stor tetthet av boplasser oppover hele dalen.
- Bynær beliggenhet og utstrakt tilrettelegging for friluftsliv gjør at Romssavággi i dag er et område med stor utfart og ferdsel. I følge Mauken/Tromsdalen reinbeitedistrikt har forstyrrelsene medført at reinen unngår dalen. Heller ikke de gamle gjerdeplassene i øverenden av dalen (Rievdnávággi/ Djupdalen) kan brukes, på grunn av forstyrrelser når flokken skal samles og drives i gjerdet. Reindriften er altså allerede påført store tap og forstyrrelser i Romssavággi. Reinbeitedistriktet uttaler at det vil være best om skytebanene blir liggende der de er, fordi man da vil samlokalisere inngrep i beitelandet.
- Sametinget har merket seg at Guhkesvállas/ Langmoen på Guohcavuopmi/ Breivikeidet er foreslått som framtidig lokalisering for skytebaner. Vi har foreløpig ikke fått noen orientering om saken og kjenner ikke detaljene. Vi vil imidlertid allerede nå påpeke at en slik beliggenhet kan innebære stor konflikt med så vel automatisk fredete samiske kulturminner som reindriften. Dette er et område som har fått økt betydning for Mauken/Tromsdalen reinbeitedistrikt de senere år på grunn av inngrep i øvrige deler av beitelandet. Vi er kjent med at Mauken/Tromsdalen reinbeitedistrikt går imot planene. Vi ber kommunen i størst mulig grad skjerme områder hvor reinen har tilgang på gode beiter og beiter, og hvor trekk og flytting kan foregå uhindret.

TUIL AS, 14.02.20:

TUIL AS har i nært samarbeid med Tromsø Kommune og Troms Fylkeskommune investert over 400 MNOK i planprosesser, infrastruktur, bygningsmasse og aktivitetstilbud i det aktuelle området. Dette i tråd med samfunnets behov og utvikling og i henhold til reguleringsplaner. De oppfatter at det søkes om dispensasjon for videre skyting i området med bakgrunn i historikk og

lovlighetsbetraktninger. TUIL ønsker å henlede oppmerksomheten på helheten i området, og særlig utviklingen de siste 30-40 år:

- Tromsdalen langs elva er en meget trang dal med stor og voksende bebyggelse på begge sider nordover og sørover.
- Tromsdalen er ifølge SSB Norges nest tettest befolkede bydel.
- I området fra Rødbrua og frem til Gravlunden er det siden 2000 gjennomført et omfattende arbeid for å få en helhetlig tanke og regulering til reiseliv og idrettsformål samt Gravlund.
- Kommunen har i samarbeid med TUIL investert i ny vei- og infrastruktur og parkeringsplass som i praksis legger til rette for en stor økning i utfart og friluft i området. Tromsdalen med stier og turmål som Tromsdalstinden og ulike hytter/Fjellheisen er desidert byens største utfartsområde for friluft/rekreasjon.
- TUIL ski har betydelig aktivitet i aldergruppen 6-16 år hvor trening foregår sommer og vinterstid. Skytebanen ligger i aktivitetsområdet til lagets utøvere og medlemmer for øvrig.
- Det pågår nå et større kommunalt initiativ for oppgradering av løyper og tilgjengelig både vinters- og sommertid. TUIL støtter dette initiativet.
- TUIL har i samarbeid med fylket, kommunen og svært generøse samarbeidspartnere investert i TUIL Arena som på ukesbasis har anslagsvis mer enn 5 000 brukere.
- Tromsø Kommune har siden 2010 hatt et omsorgssenter med 3 baser i TUIL Arena, og man flytter i disse dager inn som leietager med miljøtjenesten i nye TUIL Arena. Begge disse aktivitetene øker tilstedeværelsen og bruk av nærliggende områder.
- Tromsø Lodge og Camping har i samarbeid med kommunen og i tråd med reiselivssatsinga investert i egen bobilplass med egen tømmeplass for å dekke miljøkrav. Dette tilfører flere helårsturister med bobil inn i området.
- Tromsø Lodge og Camping har på samme måte investert i hytte- og servicetilbud med helårskapasitet som totalt sett øker aktiviteten i området. Både for turister, studenter og lokalbefolkninga.
- Tilbudet ved «lavvuen» til «Gutta på Skauen» har stadig et økende tilfang av brukere i absolutt alle aldre. Ofte i generasjonssamvær.
- Tromstun Skole og Tromsdalen VGS ligger helt tett på området, og begge disse skolene har nærhet til natur og friluftprofil som nedfellede målsettinger.
- Tromsdalen Barneskole og en rekke barnehager ligger nært området og bruker området jevnlig.
- Både politisk posisjon og opposisjon gikk i valgkampen 2019 ut i media og flagget ønske om å plassere nytt oppvekstsenter (inkludert ny barneskole) inn i området ved TUIL Arena/Tromsdalselva. Dette vil i så fall flytte ytterligere positiv aktivitet med barn og foreldre inn i området.

TUIL ønsker med ovenstående å påpeke at den grunnleggende konflikten med områdets begrensede areal og forholdet mellom støy og allmenhetens bruk, er helt uforenlig med å reetablere/videreføre skyting av noe som helst slag i området.

Folkeaksjonen for et åpent Tromsdalen Turområde, 13.02.20:

- Etter at kommunen vedtok å stanse skytingen ved de ulovlig oppførte skytebanene, bruker flere Tromsdalen oftere.
- Befolkningen tar det for gitt at det er trygt å ferdes. En dispensasjon til skyting vil derfor kunne skape farlige situasjoner. I tillegg vil en dispensasjon skape sinne og frustrasjon blant befolkningen, og konflikten mellom skyttere og turgåere vil øke.
- Tromsdalen har vært båndlagt og regulert til friluftsliv i årtier, noe TJFF og Tromsø Pistolklubb ikke har respektert. Disse ulovlighetene bør ikke belønnes med videre skyting.
- Friluftsnemnda besluttet følgende i møte 25.03.66:

Tromsdalen er innfartsvegen til fjellområdene omkring Tromsdalen, og brukes til turgåing så vel sommer som vinter. Av hensyn til den almene ferdsel i området mener nemda at det ikke bør foregå skyting i dette for byen så viktige utfartssted. Også av hensyn til bebyggelsen som ekspanderer innover dalen bør skytebanen ikke plasseres i Tromsdalen. Nemda kan derfor ikke anbefale søknaden om å anlegge av en ny skytebane i dalen. Det bør derimot tas under overveielse å flytte den skytebanen som allerede er etablert på dette sted. Den er i dag til stor sjenanse for den almene ferdsel både sommer og vinter.

Siden 1966 har byens befolkning nesten doblet seg, og på fastlandssiden mangedoblet seg. Etter at dette vedtaket ble gjort, har kommunen ikke gitt noen tillatelser til nye skytebaner i Tromsdalen.

- De ber kommunen om å gjennomføre en kartlegging av grunnforurensningen ved skytebanen. Det meste av området er «farlig avfall» i henhold til tilstandsklasser for jordkvalitet. Kommunen har selv satt opp skilt om denne faren.

Troms og Finnmark fylkeskommune, 13.02.20:

- Tromsdalen er kartlagt som et svært viktig friluftslivsområde etter Miljødirektoratets veileder M98-2003, og ligger innenfor markagrensa til Tromsø kommune. I nær tilknytning til skytebanene ligger også et statlig sikret friluftslivsområde med formål om å ivareta allmenhetens friluftslivsmuligheter. Tromsdalen er et mye brukt rekreasjonsområde og benyttes til en rekke aktiviteter i friluftlivssammenheng hver dag gjennom hele året, og store deler av døgnet. Det er et viktig nærturterreng, så vel som utfartsområde, og benyttes hyppig av blant annet skoleklasser, barnehager og frivillige organisasjoner. Området er av vesentlig betydning for folkehelse og bolyst.
- Tromsø by utvikler seg med stadig nye inngrep og støykilder, noe som fordrer ekstra aktsomhet for å bevare de eksisterende stille lommene i nærområdet. Tromsdalen er i dag et relativt stille område, selv om det ligger nært byen. Gjennom endringer i skytebanebruken og mer restriktive regler for motorisert ferdsel på Turistvegen, har Tromsdalen fått et mer dempet lydbylde. En dispensasjon for skytebaner vil medføre

arealbeslag og støypåvirkning i friluftsområdet, noe som bryter med formålet om å sikre gode rekreasjonsopplevelser for allmennheten.

- Fylkeskommunen mener at vilkårene for å gi dispensasjon i henhold til plan- og bygningsloven § 19-2 ikke er oppfylt. De mener hensynet bak formålet det søkes dispensasjon fra blir vesentlig tilsidesatt ved å tillate pistolskytebane og leirduebane inne i et svært viktig friluftsområde. Videre kan ikke Fylkeskommunen se at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene. De mener videre at vilkår for dispensasjon eller avbøtende tiltak ikke vil endre på dette.
- Fylkeskommunen i Troms og Finnmark fraråder med bakgrunn i overnevnte at dispensasjonen innvilges.

Tromsdalen Bydelsråd, 28.01.20:

- Til glede for beboerne i Tromsdalen og alle brukerne av turområdet i Tromsdalen, har det den senere tid ikke vært skyting på skytebanen. Denne situasjonen ønsker Bydelsrådet skal fortsette.
- De vil på det sterkeste fraråde at søknaden om dispensasjon og godkjenning av leirduebanen imøtekommes.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark, 07.01.20:

- Tiltaket berører kartlagte friluftsområder, i dette tilfellet «Tromsdalen» som er et marka område innenfor markagrensen til Tromsø kommune.
- Tromsdalen i dag er et relativt stille turområde, selv om det ligger nært byen. Skytebanen gjør at opplevelsen av stille turområde svekkes. Især sett i lys av at det ikke er mange slike områder like i nærheten av byen, og at stillhet og ro er mangelvare. Det er et faktum at man ingen andre steder kommer så raskt «inn i naturen» som i Tromsdalen. Allmennheten vil i tillegg ha begrenset mulighet til å benytte seg av arealene som skytebanen disponerer.
- Miljødirektoratet har i sin veileder M98-2013 – Kartlegging og verdsetting av friluftsområder – omtalt hvordan en skiller mellom friluftsliv og aktiviteter som ekskluderer friluftsliv:

Det bør skilles mellom aktiviteter som 1) i stor grad foregår på samme premisser som friluftslivet (bare bidrar til begrensede konflikter) og 2) aktiviteter som krever egne anlegg i naturområdene eller arealer reservert for aktiviteten i lengre perioder / deler av året (som helt eller delvis ekskluderer andre brukere og kan gi større konflikter).

Det må avveies i det enkelte tilfellet hvordan man skal vurdere områder med aktiviteter i kategori 2 ved kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder, men slike områder bør i hovedsak sees på som idrettsanlegg, dvs. ikke som friluftslivsområde. Samtidig kan det være aktuelt å inkludere mange av idrettsområdene i en kartlegging og verdsetting for friluftsliv. Dette vil bl.a. gjelde:

- når området har et potensial for friluftslivsbruk og området tilpasses for å ivareta viktige funksjoner for friluftslivet, f.eks. ved etablering av passeringskorridorer eller tidsregulering av idrettens tilgang til området

- når området deler av året fungerer som del av et turterreng, f.eks. vinterbruk av en golfbane

- når bruken av et område har sterke innslag av lek, f.eks. enkle alpinanlegg

Ressurs- og utstyrskrevede fritidsaktiviteter som utøves i naturpregede områder kan også tas hensyn til, men her bør det vurderes nøye om slike aktiviteter har negative konsekvenser for friluftslivet.

- Aktiviteter på skytebanen forgår ikke på samme premisser som friluftsliv. Det krever eget anlegg i Tromsdalen som er reservert for leirdueskyting, og som med det ekskluderer og har negative konsekvenser for friluftslivet.
- Fylkesmannen mener at vilkårene for å gi dispensasjon i henhold til plan- og bygningsloven § 19-2 ikke er oppfylt. De mener hensynet bak formålet det søkes dispensasjon fra blir vesentlig tilsidesatt ved å tillate pistolskytebane og leirduebane inne i et svært viktig friluftsområde. Videre kan ikke Fylkesmannen se at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene.
- På bakgrunn av overnevnte fraråder Fylkesmannen i Troms og Finnmark at søknad om dispensasjon innvilges.

Kommuneoverlegen, 20.01.20:

- Støy er en faktor som kan ha negativ innvirkning på befolkningens helse. Det at støy kan være skadelig for helsen er godt dokumentert. Støyplager oppstår selv om gjeldende grenseverdier for støy er overholdt, og støyen vil ha en klar negativ effekt i et bo- og friluftsområde som i Tromsdalen. Støyen dreier seg om impulsstøy, som er den typen støy som gir størst plager. Det er fjell på begge sider av skytebanene, og refleksjonsproblematikk vil også være gjeldende i tillegg til impulsstøyen fra selve skuddene.

Det er vanskelig å redusere støyen og støyplagene fra skytebanestøy, blant annet fordi støyens utbredelse er kompleks og brer seg i flere retninger. For en bolig i gul sone for skytebanestøy kan det derfor være vanskelig å sikre tilgang til stille side eller tilgang til egnet uteareal.

- Tromsdalen friluftsområde er fastlandets svar på «Tromsømarka». Dette er et veldig viktig friluftsområde for befolkningen, ikke minst for barn og unge, og som er lett tilgjengelig og brukes flittig hele året. Bynært i Tromsø er det få lett tilgjengelige friluftsområder som kan kalles for stille områder. De fleste er påvirket av støy fra biler, båter eller fly/helikopter. Etter opphør av skyteaktiviteten er friluftsområdet i Tromsdalen et område som er lite støypåvirket. Dette er en viktig faktor for et friluftsområde, spesielt siden det i byområdet bygges stadig tettere og ofte nært eksisterende støykilder som vei, kai og flyplass. Stillhet og natur er viktig for velvære og rekreasjon.

I veilederen «M 100-2014 fra Miljødirektoratet – Planlegging av grønnstruktur og tettsteder» står det i kapittelet om støy blant annet at grøntområdene bør bidra til at det kan oppleves stille områder i en ellers hektisk bystruktur og innen bydelene.

I «Meld. St. 18 (2015-2016) Friluftsliv. Natur som kilde til helse og livskvalitet» fremgår det at regjeringen gjennom meldingen vil bidra til at enda flere driver med friluftsliv, og får oppleve friluftsliv som en kilde til bedre helse og høyere livskvalitet. Meldingen

omfatter tiltak og føringer innenfor både motivering og rekruttering til friluftsliv, og innenfor forvaltning av områder for friluftsliv. Regjeringen vil prioritere friluftsliv i nærmiljøet, slik at alle kan delta. Barn og unge er prioriterte målgrupper.

- Kommuneoverlegen viser til at Fylkesmannen har uttalt at skytebanen ikke vil være i strid med formålet «friområde» i kommuneplanens arealdel av 29.03.17, og anfører at de er av den oppfatning at det likevel ikke er alle typer idrettsanlegg som er egnet i et friområde, for eksempel skytebane eller motorsport. Dette blant annet fordi denne typen aktiviteter medfører støy til omgivelsene og krav om sikkerhetssone for skytebane.

Kommuneoverlegen finner det unaturlig at skytebaneanlegg ikke vil være i strid med arealformålet «friområde». Kommuneoverlegen vurderer det slik at båndleggingen og støyen slike anlegg fører med seg i aller høyeste grad vil være i strid med det folk flest forbinder med et friområde. Kommunens intensjon med å regulere området til friområde i kommuneplanens arealdel, har slik kommuneoverlegen ser det vært å sikre og å gjøre dette viktige friluftsliv- og turområdet tilgjengelig og verdifullt/funksjonelt for rekreasjon for allmennheten og befolkningen. Dette er også i tråd med føringer i Folkehelseloven og punkt 3 og 15 i Tromsøerklæringa.

- Det pågår også et kommunalt planarbeid for hvordan Tromsdalen skal forvaltes som friluftsområde i 2020-2023. Blant annet skal det ses på hvilke tiltak kommunen bør utføre i Tromsdalen for å stimulere flere til å være aktive utendørs. Selv om bruk av skytebane foregår utendørs og gir glede og aktivitet for aktive skyttere, vurderer kommuneoverlegen det likevel slik at denne aktiviteten for et meget begrenset antall brukere ikke bør gå på bekostning av bruken av og kvaliteten i friluftsområdet for folk flest. Både med tanke på tilgjengelighet, men også med tanke på støy for naboer og brukere av friluftsområdet. Dersom det igjen åpnes opp for slik aktivitet i dette viktige friluftsområdet, vil det etter en totalvurdering kunne være i strid med folkehelselovens formålsparagraf.
- Med bakgrunn i disse vurderingene og plikten til å ivareta hensynet til helse og trivsel i planlegging etter plan- og bygningsloven og folkehelseloven, anbefaler kommuneoverlegen at det ikke gis dispensasjon for bruk av leirduebanen og pistolbanen i Tromsdalen.

Administrasjonens vurdering av dispensasjonssøknad:

Plangrunnlag:

Området hvor pistolskytebanen står er regulert til friområde i kommuneplanens arealdel 2017-2026 vedtatt 29.04.2017 (KPA). Videre ligger den innenfor hensynssone H530_5 friluftsliv. Administrasjonen mener at omsøkt tiltak er i strid med arealformålet i KPA. Fylkesmannen er imidlertid ikke enig i dette, og viser i vedtak datert 19.03.2019 til at arealformålskategorien «friområde» omfatter parker og lekeplasser, leirplasser, anlegg for leg, idrett og sport som idrettsbaner og idrettshaller (O.J. Pedersen m.fl. «Plan- og bygningsrett», del 1, 3 utg. 2018, på S. 241), og at det ikke er gitt noen bestemmelser i KPA som avgrenser tillatt bruk.

Området er også omfattet av reguleringsplan 1157 for «Friluftsområder i Tromsdalen» vedtatt 20.05.2005, hvor det er avsatt til «friområde». I punkt 4.1 i planbestemmelsene er bruk av området avgrenset til turveger, skiløyper, lysløyper, rasteplasser og fiskeplasser. Etter planens punkt 4.2 kan det dermed kun videregående tiltak i tråd med disse formålene. Fylkesmannen legger i vedtak av 08.03.2019 til grunn at punkt 4.1 og 4.2 uttømmende regulerer

hvilke tiltak som er tillatt i området, og at oppføring og bruk av skytebaneanlegg er i strid med reguleringsplanen.

Det kreves dermed dispensasjon fra arealformålet «friområde» i reguleringsplan 1157.

Vurdering:

Adgangen til å gi dispensasjon i henhold til plan- og bygningsloven av 1985 følger av § 7. Fra bestemmelsens første ledd hitsettes følgende:

Når særlige grunner foreligger, kan kommunen, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad til varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift. (...)

Det følger av forarbeidene at uttrykket «særlige grunner» innebærer at ingen har krav på å få dispensasjon (Ot.prp.nr.56 (1984-1985) s. 101). Spørsmålet om det foreligger «særlige grunner» beror på en skjønsmessig helhetsvurdering basert på forholdene i den konkrete saken. Uttrykket «særlige grunner» må ses i forhold til de offentlige hensyn planlovgivningen skal ivareta, og de særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn. Videre fremgår det av forarbeidene at en dispensasjonsvurdering skal være forankret i objektive forhold ved tiltaket, eiendommen og omgivelsene, og det vil bare unntaksvis kunne legges vekt på subjektive forhold hos den enkelte tiltakshaver.

Dersom det materielle vilkåret for å innvilge dispensasjon er oppfylt, er avgjørelsen av om dispensasjon skal gis, underlagt kommunens frie skjønn jf. lovens ordlyd «kan». Avgjørelsen må bygge på hensyn som anses saklige og relevante hensett til bestemmelsen.

Hensynet bak «offentlig friområde» i reguleringsplan 1157 er å sette av areal som allmennheten kan bruke til friluftsliv. Bruk av området er avgrenset til turveger, skiløyper, lysløyper, rasteplasser og fiskeplasser, og det tillates bare tiltak i tråd med disse formålene jf. pkt. 4.1 og 4.2.

Bynære grønne områder som kan benyttes til friluftsliv for allmennheten er av vesentlig betydning for folkehelse og bolyst. Tromsdalen er et populært turområde, som brukes til en rekke friluftaktiviteter hver dag gjennom hele året. Det benyttes hyppig av blant annet skoleklasser, barnehager og frivillige organisasjoner. Administrasjonen finner at leirdueskytebanen vil avgrense en forholdsvis stor del av turområdet. Allmennheten vil ha begrenset tilgang til arealene av hensyn til sikkerhet.

Som kommuneoverlegen påpeker i sitt hørings svar er det å ha tilgang til turområder uten støy viktig for folkehelsen. I byområder bygges det stadig tettere og ofte nært eksisterende støykilder som vei, kai og flyplass. Det følger av veilederen M 100-2014 fra Miljødirektoratet – Planlegging av grønnstruktur og tettsteder at grøntområder bør bidra til at det kan oppleves stille områder i en ellers hektisk bystruktur. Administrasjonen mener at leirdueskytebanen vil medføre at opplevelsen av et stille turområde svekkes.

Det er på det rene at kommunen uten rettslig grunnlag unnlot å behandle søknaden fra 1992. Videre at plangrunnlaget på dette tidspunkt ikke sto i veien for å innvilge søknaden. Vi mener imidlertid at det ikke er grunnlag for å si at søknaden ville blitt godkjent dersom den ble behandlet innen saksbehandlingsfristen. Kommunen svarte i brev datert 21.05.1992 at vi ikke ville behandle søknaden før det forelå politisk avgjørelse om framtidig arealbruk for området. Dette viser helt tydelig at kommunen ønsket en overordnet avklaring for området, og ikke

ønsket å ta stilling til dette prinsipielle spørsmålet gjennom en byggesak. Pistolskyteklubben innga også merknader til reguleringsplanforslaget for reguleringsplan 1157, og var dermed klar over at tiltaket var søknadspliktig, at det ikke var gitt tillatelse, og at det var ønskelig med en overordnet politisk avklaring for området.

Selv om forutgående saksbehandling kan vektlegges i vurderingen etter pbl. 1985 § 7, mener vi det ikke er riktig å legge avgjørende vekt på dette opp imot de viktige hensyn som planen skal ivareta. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at de ulike planer har blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess, og at det derfor ikke skal være en kurant sak å fravike disse. Vi er ikke enige i Fylkesmannens uttalelse om at kommunen reelt sett har «godkjent/akseptert installasjonene, både gjennom passivitet og gjennom kommunestyrets vedtak i 2005...». Kommunen mener det ikke finnes et rettslig grunnlag bak denne uttalelsen, og at et tiltak bare kan bli godkjent gjennom et vedtak i kommunen. Vi mener det vil kunne få uheldige presedensvirkninger dersom kommunens passivitet når det gjelder å følge opp ulovlighets saker, skulle få den følge at man får dispensasjon, til tross for at så pass viktige hensyn som folkehelse og bolyst blir skadelidende. Dersom man skulle se bort ifra at punkt 4. i kommunestyrets vedtak for reguleringsplanen neppe er gyldig, er det ikke tvilsomt at det var ønskelig at skytebanene skulle flyttes til et annet område og at videre bruk bare kunne tillates i en avgrenset periode.

Søknaden har også vært ute på høring. Av overordnede berørte myndigheter har Fylkesmannen i Troms- og Finnmark, Troms og Finnmark Fylkeskommune og Sametinget levert høringsuttalelser. Både Fylkesmannen og Fylkeskommunen råder kommunen til å avslå søknaden om dispensasjon.

Administrasjonen har etter dette funnet at det ikke foreligger «særlige grunner» jf. pbl. 1985 § 7. Videre at kommunen bør benytte sin skjønnsmessige adgang til å avslå med bakgrunn i de viktige hensyn som reguleringsformålet skal ivareta.

Administrasjonen har vurdert muligheten for å stille vilkår for dispensasjonen, men har kommet til at det ikke vil begrense skadevirkningene i tilstrekkelig grad til at dispensasjon tilrådes.

Konklusjon

Administrasjonen har funnet at vilkåret for å gi dispensasjon i henhold til pbl. 1985 § 7 ikke er oppfylt, og anbefaler at søknaden avslås.

Vedtakskompetanse

Kommune- og byutviklingsutvalget.

Vedlegg

TROMSDALEN, 16/7 - PISTOLSKYTEBANE - DISPENSASJON - HØRING

dispensasjonssøknad pistolskytebane 020819

Fylkesmannen oppheving av avslag og pålegg 190319

kart pistolskytebane

Høringssvar fra kommuneoverlegen

Dispensasjon fra plansituasjonen

Vedrørende søknad om dispensasjon - leirduebanen i Tromsdalen.msg

Image280120131027.pdf

Innspill til søknader om dispensasjon for leirduebane og pistolskytebane i Tromsdalen i Tromsø

289851_1_1

Tromsdalen eiendom, 16/7 - Høringsuttalelse

Tromsdalen 16-7 Høringssvar leirduebane.pdf

Tromsdalen, 16_7 – leirduebanen - HØRINGSSVAR.msg

Uttalelse vedr dispensasjon til pistolskytebane