



PRO INVENIA AS AVD BERGEN
Vestre Rosten 78
7075 TILLER

Saksbehandler, innvalgstelefon
David Larsen, 62 55 11 71

Klageavgjørelse - dispensasjon til telemast - gnr. 159, bnr. 5 i Gran kommune

Vi viser til oversendelse av klagesak fra Gran kommune i e-post av 16. mars 2021, journalført hos oss 22. mars 2021.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas ikke til følge. Statsforvalteren stadfester Gran kommunes vedtak av 2. desember 2020 om å avslå søknaden om dispensasjon til oppføring av basestasjon.

Sakens bakgrunn

Sakens bakgrunn forutsettes kjent av partene. Vi gir derfor bare et kortfattet sammendrag av saken. Gran kommune mottok 25. august 2020 søknad fra Pro Invenia AS (ansvarlig søker) på vegne av Telia Towers AS (tiltakshaver) om tillatelse til oppføring av ny basestasjon. Søknaden gjaldt dispensasjon fra arealformålet landbruk, natur og friluft (LNF).

Basestasjonen består av en 31 meter høy telemast (ca. 4 m²) og tilhørende utstyrshytte (ca. 9 m²), begge med plassering på nordøstsiden av Sølvsberget, se bilder på neste side. I tillegg må det legges en jordkabel for fremføring av strøm til stasjonen. Formålet med stasjonen er å bedre dekningen for mobile kommunikasjonstjenester.

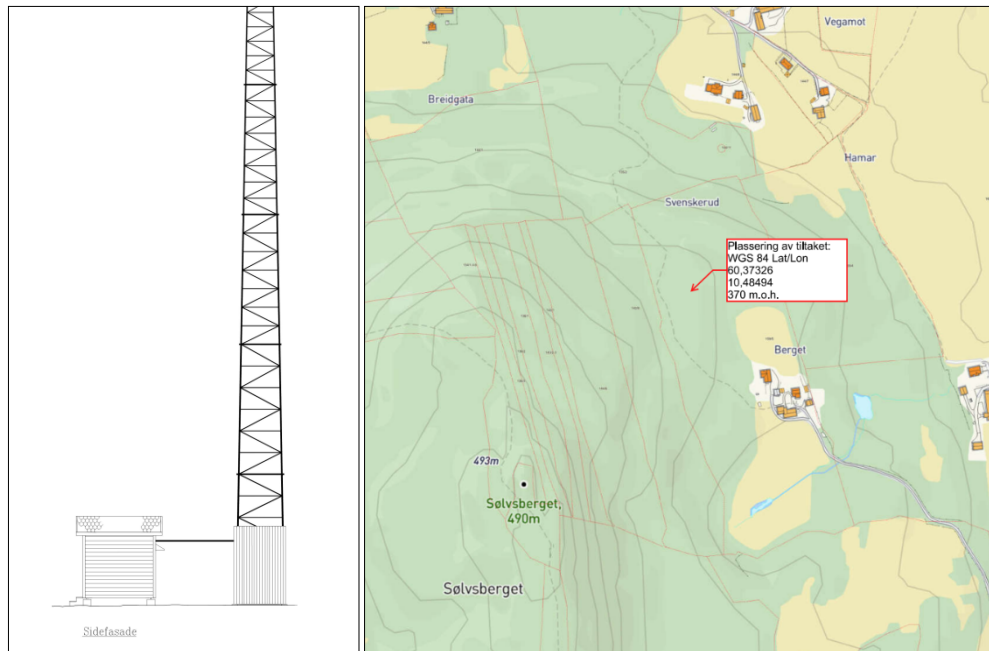
Det kom inn felles nabomerknad fra «[f]amilier i Jorstadlinna, Fortenvegen og Helmeidvegen, Fjordlinna og Røgsumlinna» datert 12. august 2020. Merknaden ble kommentert av ansvarlig søker i brev datert 24. august 2020.

Søknaden ble sendt på høring 21. september 2020. Det kom inn høringssvar fra Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) i Innlandet datert 2. oktober 2020 og Fylkeskommunen i Innlandet datert 14. og 19. oktober 2020. Ingen av disse var negative til dispensasjonssøknaden, men begge anbefalte at eventuell innvilgelse ble gitt på nærmere bestemte vilkår for å minske ulempene for kulturlandskapet.



Planutvalget i kommunen behandlet søknaden i møte 2. desember 2020, hvor søknaden ble avslått med syv mot to stemmer. Avslaget ble påklaget av ansvarlig søker i brev datert 22. desember 2020. I klagen er det blant annet vist til at konsekvensene av å ikke føre opp basestasjonen, er at områdene rundt Sølvsberget vil få gradvis dårligere dekning. Årsaken er at bruken av mobile kommunikasjons tjenester stadig øker, slik at eksisterende mobilnett etter hvert blir overbelastet.

Kommunen vedtok med seks mot tre stemmer å ikke ta klagen til følge. Saken ble derfor sendt til Statsforvalteren for endelig avgjørelse.



Utdrag fra saksdokumentene som viser tiltaket og plasseringen av det. Statsforvalteren har av praktiske grunner beskåret bildet av tiltaket. Bildet til venstre viser derfor ikke toppen av telemasten.

Formelle forhold og kompetanse

Avgjørelsen som er påklaget er et enkeltvedtak og retter seg mot tiltakshaver. Det innebærer at ansvarlig søker på vegne av tiltakshaver har rett til å klage på avgjørelsen, jf. fvl. § 28 første ledd. Klagen er fremsatt innen klagefristen, jf. fvl. §§ 29 og 30.

Statsforvalteren er gitt myndighet til å behandle klager etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9. For behandling av klager etter pbl. § 1-9 gjelder reglene i forvaltningsloven, så langt ikke annet er bestemt.

Statsforvalteren kan overprøve alle sider av saken, men skal legge stor vekt på det kommunale selvstyret ved vår prøving av *det frie skjønn*, jf. fvl. § 34. I dispensasjonssaker innebærer dette at Statsforvalteren fullt ut kan overprøve om lovens to vilkår er oppfylt, da dette gjelder *rettsanvendelsen*. Derimot skal vi være tilbakeholdne med å overprøve om dispensasjon *bør* innvilges, da dette hører til kommunens frie skjønn.

Statsforvalterens vurdering av saken

Planstatus



Eiendommen ligger i et uregulert område og er i kommuneplanens arealdel avsatt til LNF-formål. Videre ligger eiendommen innenfor hensynssone (H550_2) for kulturlandskap og i et område utpekt som nasjonalt verdifullt kulturlandskap.

Tiltaket er i strid med LNF-formålet. Tillatelse er derfor avhengig av dispensasjon eller planendring. Det er spørsmålet om dispensasjon som er gjenstand for Statsforvalterens klagebehandling.

Generelt om dispensasjonsvilkårene

Plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd oppstiller to vilkår som begge må være oppfylt for at dispensasjon kan innvilges. Det ene er at tiltaket ikke vesentlig tilsidesetter hensynene i lovens formålsbestemmelse eller hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra. Det andre er at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Hensynene som begrunner bestemmelsen det er søkt dispensasjon fra, vil være sentrale ved vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt. Når det gjelder vilkåret om *fordelene*, er det primært den samfunnsmessige areal- og ressursdisponering som er relevant. Fordeler av privat karakter vil kun unntaksvis kunne vektlegges i interesseavveiningen.

Dispensasjon fra arealplaner reiser særlige spørsmål.¹ Den klare hovedregelen er at planer skal følges inntil de oppheves eller endres. Planer er blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Det skal derfor ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan. Hensynet til demokrati, offentlighet og helhetlig arealbruk gjør det viktig at planendring skjer i samsvar med reglene om arealplanlegging og ikke ved enkeltdispensasjoner.

Hvis lovens to vilkår er oppfylt, *kan* kommunen gi dispensasjon. Dette betyr at ingen har rett på å få dispensasjon.

Den konkrete dispensasjonsvurderingen

Spørsmålet er om dispensasjon til basestasjonen vil medføre at hensynene bak LNF-formålet det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir «vesentlig tilsidesatt», jf. pbl. § 19-2 andre ledd første punktum. Hvorvidt eventuell tilsidesettelse er «vesentlig» beror på en konkret vurdering.

Hensynene bak LNF-formålet dreier seg om at arealet i det vesentlige skal være ubebygget, for å ivareta landbruks-, natur-, friluftsinnteresser.² I kombinasjon med hensynssonen for kulturlandskap, antar Statsforvalteren at hensynet til natur- og friluftsinnteresser gjør seg særlig gjeldende. Disse interessene er nærmere konkretisert i retningslinjene til hensynssonen i kommuneplanen arealdel kapittel E. I bestemmelsen til hensynssonen i arealdelens punkt 6.2 står det dessuten at også de estetiske retningslinjene i kapittel D, skal legges til grunn ved behandlingen av søknader om tiltak innenfor hensynssonen.

Omsøkt plassering av basestasjonen er på en landbrukseiendom med produktiv skog. Inngrepet er ifølge klagen lite og krever små fysiske inngrep, noe som betyr at behovet for fjerning av trær er minimalt.

¹ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.

² Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) nr. 32 side 215.



Statsforvalteren er enig i at tiltakets fotavtrykk er lite og at det fysiske inngrepet i bakken er begrenset. Til dette kommer at fremføringen av strøm vil gjøres langs eksisterende traktorsti, og at etableringen av telemasten vil gjøres ved hjelp av helikopter. Dette taler mot at landbruksinteressene vil bli vesentlig tilsidesatt ved dispensasjon.

På den andre siden er basestasjonen søkt plassert innenfor et område som i februar 2020 fikk status som «Utvalgt kulturlandskap i jordbruket». Det er 46 slike områder i Norge. Det er utarbeidet en egen forvaltningsplan for dette området, der landskapsbildet er trukket frem som en av kvalitetene en ønsker å ivareta.

Når det gjelder naturinteressene, vedgås det i klagen at tiltaket er plassert i nærheten av arter med stor forvaltningsinteresse. Ifølge klagen er det likevel «vanskelig å se for seg at et såpass begrenset inngrep vil ha spesielle negative konsekvenser i en mer helhetlig økosystemorientert tilnærming.» Med grunnlag i «uttalelser fra biologer og andre som ser nærmere på konsekvenser for naturverdier når det oppføres basestasjoner», hevdes det i klagen at det skal mye til for at tiltaket har betydning for naturverdiene. Ifølge klagen er det lite behov for bruken av føre-var-prinsippet for en basestasjon.

Ingen av disse påstandene i klagen er underbygget med dokumentasjon, og synes dessuten å bygge på generelle erfaringer fremfor vurderinger av det konkrete tiltaket. Tiltaket har riktignok begrenset fysisk omfang, men som beskrevet av kommunen har det aktuelle området svært rikt biologisk mangfold, der en rekke arter av svært stor forvaltningsinteresse, øvrige ansvarsarter og rødlistede arter har tilholdssted. I likhet med kommunen mener Statsforvalteren derfor at føre-var-prinsippet gjør seg gjeldende med styrke, jf. naturmangfoldloven (nml.) § 9.

Det er i klagen argumentert med at ut fra registreringer i Artsdatabanken «vil det være svært vanskelig å finne en plassering i dette området som ikke er i nærheten av arter som er på rødlisten.» Statsforvalteren kan ikke slutte seg til dette som argument *mot* at naturinteressene vil bli vesentlig tilsidesatt ved dispensasjon. Argumentet illustrerer snarere det motsatte.

Bedring av dekningsnettet er et viktig samfunnsbehov. Basestasjonen som i dette tilfellet skal bidra til å nå dette målet, har imidlertid uavklarte konsekvenser for naturmangfoldet og kulturlandskapet i området. I motsetning til behovet for bedre dekningsnett, er naturmangfold og kulturlandskap beskyttet gjennom LNF-formålet og gjeldende hensynssone. Etter Statsforvalterens vurdering kan hensynet til bedre dekningsnett derfor ikke veie opp for basestasjonens konsekvenser for naturmangfoldet og kulturlandskapet.

Dette medfører etter Statsforvalterens syn at heller ikke friluftinteressene må vike for behovet for bedre dekningsnett. Som påpekt i klagen, vil masten riktignok ha en skogkledd bakgrunn. Masten vil dermed i begrenset grad og kun fra visse vinkler bryte med åsprofiler og landskapsilhuetter. Statsforvalteren er enig i dette og utelukker heller ikke at masten i praksis vil være mindre synlig enn slik den fremstår på tegninger.

Samtidig er Sølvsberget et helt spesielt område, hvor friluftsinnteresser veier ekstra tungt. Vi viser i den anledning til kommunens vurdering:

«[D]et ligger en bygdeborg fra jernalderen og et vetested på toppen av Sølvsberget. Berget har mange tradisjoner, blant annet historier knyttet til trollet Solve, som skal bo i fjellet. Bygdeborgen, vetestedet, tradisjonene og historiene knyttet til Sølvsberget er med på å gjøre det til en spesiell opplevelse å besøke dette. Det må regnes med at opplevelsen med å gå tur



for å oppleve dette kulturminnet blir forringet ved oppføring av omsøkt telemast med tilhørende utstyrshytte i området.

For det andre trekkes det frem at en fra Sølvsberget har utsikt mot det kulturlandskapet mellom Granavollen og Tingelstadhøgda. En telemast vil stå i stor kontrast til landskapet den er plassert i, og forringe utsikten og dermed også den naturopplevelsen en tur til Sølvsberget innebærer.»

I klagen er det uttalt at det «virker noe søkt» av kommunen å legge vekt på tiltakets visuelle kvaliteter etter pbl. § 29-2 og de estetiske retningslinjene i kommuneplanens arealdel. Det vises i den anledning til at bedre dekning kun kan oppnås ved hjelp av telemast, og at det er svært begrensede muligheter for å endre utforming, design og estetikk av en mast.

Etter Statsforvalterens forståelse har kommunen ikke avgjørende innvendinger til utformingen av selve masten. Det er mastens visuelle kvaliteter sett i lys av dens «naturlige omgivelser og plassering» som er problematisk, jf. pbl. § 29-2. Med henvisning til beskrivelsen over av Sølvsberget, slutter Statsforvalterens seg til kommunens syn.

Statsforvalteren følger argumentasjonen i klagen om at hensynet til bærekraft kan tale for å føre opp basestasjonen. I denne saken mener vi hensynet slår begge veier. På den ene siden kan hensynet vektlegges til fordel for å fremme verdiskapning og næringsvirksomhet, hvilket forutsetter et tilfredsstillende utbygget kommunikasjonsnettverk. På den andre siden kan hensynet vektlegges til fordel for å bevare og unngå skade på naturmangfoldet.

Styrende for dispensasjonsvurderingen er gjeldende planformål, som i dette tilfellet avsetter området til landbruk, natur og friluft. Statsforvalteren mener at hensynet til bærekraft først og fremst må benyttes for å ivareta gjeldende arealformål, og slutter seg derfor til kommunens vektlegging av dette hensynet.

Ingen av klagegrunnene kan etter Statsforvalterens syn føre frem. Vi slutter oss i hovedsak til de vurderinger som kommunen har gjort, og konkluderer med at basestasjonen vil medføre at hensynene bak LNF-formålet det dispenseres fra blir «vesentlig tilsidesatt», jf. pbl. § 19-2 andre ledd. Loven åpner derfor ikke for at det kan gis dispensasjon i denne saken. Det betyr at det ikke er nødvendig for Statsforvalteren å ta stilling til lovens andre vilkår – nemlig at dispensasjon må være klart større enn ulempe.

Statsforvalteren knytter likevel en kommentar til kommunens anledning til å avslå søknaden på *skjønnsmessig grunnlag*, jf. «kan» i pbl. § 19-2. Kommunen har i den anledning lagt på vekt at dispensasjon kan danne presedens for en uønsket praksis i sårbare områder hvor flere sårbare og truede arter har tilholdssted.

Ifølge kommunen har det i senere tid vært en økning i antall søknader om master og lignende tiltak, og det forventes at denne tendensen vil fortsette i tiden fremover som følge av den økte digitaliseringen av samfunnet og det dertil økte behovet for god telefondekning og nettforsyning. Med bakgrunn i dette, mener Statsforvalteren at det er reell presedensfare i saken og at kommunens vektlegging av dette hensynet er saklig og forsvarlig.



Statsforvalterens vedtak

Klagen tas ikke til følge. Statsforvalteren stadfester Gran kommunes vedtak av 2. desember 2020 om å avslå søknaden om dispensasjon til oppføring av basestasjon.

Vedtaket er truffet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 og plan- og bygningsloven § 1-9. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. fvl. § 28. Vi gjør oppmerksom på partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19.

Med hilsen

Jo Bjørner Haugen (e.f.)
avdelingsdirektør

David Larsen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Gran kommune Rådhusvegen 39 2770 JAREN