



Statsforvaltaren i Rogaland
Postboks 59
4001 STAVANGER

Saksbehandlar, innvalstelefon

Silje Fagerli Husabø, 5764 3036

Time kommune, gnr. 26 bnr. 1. Klage på dispensasjon for terrenginngrep.

Statsforvaltaren viser til oversending av klage frå Statsforvaltaren i Rogaland dagsett 09.03.2022. Statsforvaltaren i Rogaland er sjølv klagar i saka, og Statsforvaltaren i Vestland er difor oppnemnt som settestatsforvaltar i saka. Det er klaga innan fristen, og vilkåra for å handsame klaga er oppfylte. Vi beklagar at saka har vore lenge til handsaming hjå oss.

Vedtak

Statsforvaltaren i Vestland gjer om vedtak frå Time kommune i sak 70/21 frå 07.10.2021. Vi avslår søknad om dispensasjon.

Bakgrunn for saka

Vi føreset at partane kjenner saka og gjev difor berre ein kort gjennomgang av dei viktigaste punkta i saka.

Saka starta etter tilsyn frå kommunen 14.05.2020, der det vart påvist utfylling av masser utan at det var gitt løyve i frå kommunen. Grunneigar valde, som alternativ til retting av det ulovlege tilhøvet, å søke om løyve til vesentleg terrenginngrep og dispensasjon frå LNFR-føremålet, den 24.10.2020.

Søknaden vart sendt på uttale til overordna mynde. Både Statsforvaltaren (brev av 18.12.2020) og Rogaland Fylkeskommune (brev av 18.02.2021) rådde frå dispensasjon.

Time kommune, ved administrasjonen, avslo dispensasjon frå LNFR-føremålet i vedtak 25.02.2021.

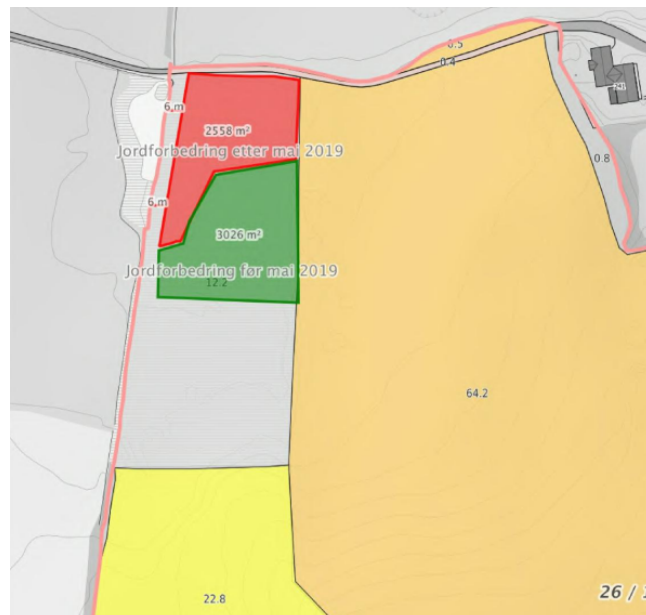
Delar av dette vedtaket vart påklaga av grunneigaren via advokat Salte den 19.03.2021. Klaga omfatta berre den delen av det utfylte området der arbeid var utført før landbrukskontoret var på synfaring i 2019, merka med grøn farge på kartutsnittet under.

Time kommune gjorde nytt vedtak i saka 07.10.2021, og gav dispensasjon frå LNFR-føremålet i kommuneplanen for etablering av terrenginngrep på gbnr. 26/1. Gnr. 26 bnr. 1 og 5 er ein landbrukseigedom på 344,3 dekar. Av dette er om lag 181 dekar dyrka jord, 22 dekar overflatedyrka jord, 22 dekar innmarksbeite, 25 dekar produktiv skog og resten er anna areal.



Statsforvaltaren i Rogaland klaga på vedtaket 29.10.2021. Klaga går i hovudsak ut på vilkåra for å gi dispensasjon for eit vesentleg terrenginngrep i ei myr, i nær tilknytning til verna vassdrag, med avgrensa fordelar knytt til auka landbruksproduksjon, ikkje er oppfylt. Vi viser elles til klaga.

Det er og kome inn merknad frå advokat Lars Bjarne Salte, som skriv på vegner av tiltakshavaren, datert 30.03.2022. Her står det mellom anna at tidlegare praksis i kommunen var at bonden kunne motta masse for å betre areal med tanke på landbruksdrift. Etter 2020 har det no blitt ein praksis for at slik utfylling er eit «vesentlig» terrenginngrep som utløyer søknadsplikt. Tiltakshavaren gjorde utfyllinga før det var etablert at tiltaket var søknadspliktig. Grunna manglande tilbakemelding frå kommunen om søknadsplikt etter første synfaring, og fleire varsel om tiltak, meiner tiltakshavaren at i denne saka bør det leggest vekt på tidlegare praksis og ei spesiell forhistorie i dispensasjonssøknaden. De viser og til at arealet før påfylling ikkje var ei myr etter definisjonen i nydyrkingsforskrifta, og de viser til historikken i saka, med praksisendring.



Saka gjeld utfylling av det grøne området. Tiltakshavar har akseptert å tilbakeføre utfyllinga av det raude området.

Time kommune handsama klaga i møte 27.01.2022. Dei tok ikkje klaga til følgje. Saka vart difor sendt til Statsforvaltaren i Rogaland for endeleg klagehandsaming. Vi vart oppnemnt som settestatsforvaltar 17.02.2022.

Regelverk

Vi skal sjå til at kommunen ved handsaminga av saka har følgd dei lovene, forskriftene og sakshandsamingsreglane som gjeld på området. Forvaltningslova gjeld, jf. plan- og bygningslova § 1-9 første avsnitt. Statsforvaltaren kan prøve alle sider av saka og ta omsyn til ny utvikling i saka, jf. forvaltningslova § 34 andre avsnitt. Vi kan stadfeste, gjere om eller oppheve kommunen sitt vedtak, eller vi kan sende saka tilbake til kommunen for heilt eller delvis ny handsaming, jf. forvaltningslova § 34 fjerde avsnitt.



Plansituasjon

Eigedomen er ikkje regulert. I kommuneplanens arealdel er området avsett til LNFR-føremål (landbruk, natur, friluftsliv og reindrift).

Utgangspunktet er at det i LNFR-område kan gjennomførast «nødvendige tiltak for landbruk», plan- og bygningslova § 11-7 andre ledd nr. 5.

Vidare er det i kommuneplanen knytt føresegner og retningslinjer til arealformålet.

I perioden for sakshandsaming og vedtak har kommuneplanen vore rullert. Kva plangrunnlag som skal nyttast, vert avgjerande for kva føresegn som gjeld for myrområde og restareal, sidan føresegn og retningslinjer har ulik formulering og/eller status i høvesvis tidlegare kommuneplan, kommuneplanen vedteken i 2019 og kommuneplanen vedteken i 2021.

Arealdelen til kommuneplanen for Time 2018-2030 vart vedteken 17.12.2019, med unntak av område som var omfatta av motsegner frå sektormynde. Området saka gjeld, er ikkje omfatta av motsegner, og planen kan reknast som vedteken for dette området i og med vedtaket av 17.12.2019, jf. plan- og bygningslova § 11-16 første ledd. Dette er dermed plangrunnlaget som gjaldt på vedtakstidspunktet 25.02.2021 då søknaden vart handsama første gong.

Følgjande går fram av føresegn 23.9 i kommuneplanen for områda sett av til LNFR-område:

«Regionale grøndrag og restareal som myr, ugjødsla beite, våtmark og liknande som er viktig for biologisk mangfald, vasskvalitet, handtering av overvatn, rekreasjon eller andre miljø- og kulturlandskapsverdiar, skal ikkje brukast til påfylling av massar.»

Denne føresegna vart vedteken 17.12.2019 som rettsleg bindande føresegn, jf. plan- og bygningslova § 11-6. I seinare planvedtak av 15.06.2021 er formuleringa gjengitt over endra til retningsline. Vi legg til grunn planføresegnene vedteke 17.12.2019.

Dispensasjon

Etter plan- og bygningslova § 11-6 er kommuneplanen bindande for nye eller utviding av eksisterande tiltak. Tiltak i strid med plan eller føresegner i plan- og bygningslova kan berre godkjennast dersom det samtidig vert gitt dispensasjon frå føresegnene som tiltaket strid mot, jf. plan- og bygningslova kapittel 19.

Kommunen kan ikkje dispensere dersom omsyna bak føresegna det blir dispensert frå, eller omsyna i føremålsføresegna i lova, vert vesentleg tilsidesett. I tillegg må fordelane med å dispensere vere klart større enn ulempene etter ei samla vurdering.

Vilkåra i plan- og bygningslova § 19-2 er rettslege vurderingstema, ikkje eit kommunalt skjønn. Det er difor ikkje moglegheit for å legge nemneverdig vekt på omsynet til det lokale sjølvstyret.

Statsforvaltaren si vurdering

Vi meiner at saka er tilstrekkeleg opplyst til å gjere vedtak, jf. forvaltningslova § 33.

Utgangspunktet er at kommunen skal regulere byggjeaktiviteten gjennom plan for å få ei heilskapleg vurdering av bruken av områda i kommunen. Gjennom ein grundig planprosess kan kommunen sikre at offentlege og private standpunkt kjem fram, slik at planar for arealdisponeringa vert fastlagt på eit best mogleg grunnlag. I planleggingsprosessen må ulike



interesser, fordeler og ulemper, vegast opp mot kvarandre, og det må konkluderast etter ei samla vurdering.

I LNF-områda gjeld det eit generelt forbod mot tiltak etter plan- og bygningslova § 20-1, med unntak av «nødvendige tiltak for landbruk», jf. pbl. § 11-5 nr. 5 bokstav a.

Krav om dispensasjon

Følgjande går fram av føresegn 23.9 i kommuneplanen for områda sett av til LNFR-område:

«... Regionale grøndrag og restareal som myr, ugjødsla beite, våtmark og liknande som er viktig for biologisk mangfald, vasskvalitet, handtering av overvatn, rekreasjon eller andre miljø- og kulturlandskapsverdiar, skal ikkje brukast til påfylling av massar.»

Det går fram av saka at det aktuelle området har utgjort eit restareal som er registrert som myr, utan at det har vore fulldyrka mark. Det går vidare fram av saka at området er viktig for biologisk mangfald, og miljøverdiar. Føresegna kjem difor i bruk i dette tilfellet, og slår fast eit forbod mot å fylle på massar. Det medfører at tiltaket krev dispensasjon frå føresegna.

Dispensasjonsvurdering

Spørsmålet er om dispensasjonen fører til at omsyna bak føresegna, LNF-føremålet, eller omsyna i føremålsføresegnene i lova, vert vesentleg sett til side, jf. pbl. § 19-2 andre avsnitt første setning.

Det går fram av føresegna at ho skal ivareta miljø- og kulturlandskapsverdiar. Arealføremålet LNF skal ivareta mellom anna allmenne ferdsel-, friluft-, landskaps-, landbruks- og verneinteresser. Dei nasjonale forventningane til regional og kommunal planlegging slår fast at det er ei viktig oppgåve i planlegginga å ta vare på dei mest produktive jordbruksareala, samtidig som ein skal balansere jordvernet mot andre behov i samfunnet.¹ Omsyn til friluft- og verneinteresser er sentrale i desse områda. Det kan difor leggast vekt på miljøomsyn og omsyn til verneverdig natur i dispensasjonsvurdering for desse areala.

Utfyllinga gir 3 dekar meir med fulldyrka jord på landbrukseigedomen. Tiltaket er difor med å på å styrke landbruksinteressene i eit område avsett til mellom anna landbruksføremål.

Landbrukseigedomen har 180 dekar fulldyrka jord frå før av. Styrkinga av landbruket på eigedomen gjennom tiltaket er difor beskjedne. Vi viser også til at det kan sjå ut som det er fleire alternative område på eigedomen med større moglegheiter for jordforbetring, som ville gitt større samanhengande areal.

I tilsynsrapporten frå kommunen datert 29.05.2020 vert det vist til at området i temakart Rogaland er registrert som viltområde, med stor tettleik av sporvefuglar. Området er mellom anna hekkeplass for munk, torsangar, lausangar, sivsporv, raudvingetrast, måltrast, gråtrast, raudstrupe, med fleire. Kommunen konkluderer i rapporten med at «tiltaket er vesentleg terrenginngrep og grov ulovlegheit i strid med plan- og bygningslova, forureiningslova, jordlova og kommuneplanen».

Det er få myrområde i dei landbruksprega delane av kommunen. Dei områda som står att har difor stor verdi for naturmangfaldet. Rogaland fylkeskommune har i si fråsegn til saka, datert 18.02.2021,

¹ Sjå rettleiar H-2347 N frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med øvrige departement: Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging.



sagt at «området er dyp myr, og viktig viltområde for spurvfugl. Areal av denne typen er svært viktige i Låg-Jæren, og difor rår Fylkeskommunen frå dispensasjon til tiltaket.»

Tiltaket er også gjort i nærleiken av sårbar natur. Vi viser til det Statsforvaltaren i Rogaland skriv om at «Frøylandsvatnet er tydeleg eutrofiert og har per i dag ein 'dårlig' økologisk tilstand. [...] Eit slikt tiltak med økt landbruk i nærleiken av vassdraget, fjerning av kantsonevegetasjon, og økt helling av breddene, er alle faktorar som kan medføre at miljømåla ikkje nås eller at tilstanden blir forringa.»

Området ligg også nær Orrevassdraget, som er eit verna vassdrag. Dette tilseier varsemd med landskapsendringar, som kan påverke sårbar natur.

Utforminga av tiltaket, med plassering innanfor aktsemdområde for flaum, tilseier ein auka fare for flaum hjå naboar. I vassressurslova §§ 5 og 6 står det at det skal visast generell aktsemd for slike område, og at grannelova også gjeld for dette i slike saker. Statsforvaltaren i Rogaland skriv at fordi tiltaket kan føre til auka flaumfare hjå naboar slår vassressurslova § 8 «[...] i kraft med omsyn til flaum. Fyllinga kan difor vere konsesjonspliktig etter vassressurslova.»

Tiltaket medfører at det er fjerna vegetasjon i konflikt med vassressurslova § 11 der følgjande går fram: «Langs bredden av vassdrag med årssikker vannføring skal det opprettholdes et begrenset naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr.»

Statsforvaltaren i Rogaland viser og til at «Nærleiken til vassdraget kan tyde på at tiltaket si gjennomføring kan ha medført fare for avrenning, og difor krev løyve etter forskrift om fysiske tiltak i vassdrag, jf. § 1-a. Dette vert sannsynleggjort ved at det tilsynelatande er nye dreningsrør som går ut i vassdraget, sjå bilete under. Omsøkte alternativ for vidare påfylling og retting vil også truleg krevje løyve etter same forskrift, jf. § 1-a. Ved ein eventuell behandling etter denne forskrifta, ville det truleg ikkje bli gitt løyve til bruk av forureina masser eller sprengstein slik det er gjort, då det utgjør ein fare for ferskvassorganismar. Då dette er eit ikkje-anadromt (fritt for sjøvandrane laksefisk), så er Fylkeskommunen styresmakt for ei slik vurdering og eventuelt løyve.»

I dispensasjonsvurderinga i denne saka legg vi ikkje vekt på at det er eventuelt er vanskeleg å tilbakeføre massane. Kommunen har allereie avslått den 03.06.2021, og forutsett, at den nordre delen av inngrepet skal tilbakeførast. Vi kan difor ikkje sjå at det kan få avgjerande vekt i dispensasjonsvurderinga at det vil vere vanskeleg å fjerne den sørlegaste delen.

Vi legg heller ikkje vekt på at kommunen tidlegare har hatt ein praksis som ikkje samsvarar med regelverket, og at tiltakshavar ikkje på eit tidlegare tidspunkt i saka vart gjort klar over at tiltaket medførte krav om søknad og dispensasjon. Rettsstridig lokal praksis kan ikkje sette til side lovreglar.

Grunna at tiltaket rår mange natur- og miljøomsyn, medan det berre gir mindre gevinstar for landbruket, har vi kome til at omsyna bak arealføremålet LNF blir vesentleg tilsidesett ved dispensasjon, jf. plan- og bygningslova § 19-2. Begge vilkåra i pbl. § 19-2 må vere oppfylt for at det kan dispenserast. Det er difor ikkje naudsynt å vurdere om fordelane med dispensasjon er klart større enn ulempene. Vi ønskjer likevel å knyte nokre kommentarar til dette.

Fordelen med tiltaket er at det styrkar landbruksinteressene i eit område avsett til mellom anna landbruksføremål. Ulempene er at tiltaket har ein klar negativ påverknad på naturmiljøet i området rundt. Grunna moglege alternative plasseringar, og dei mindre gevinstane tiltaket gir for landbruket, har vi konkludert med at fordelane ikkje er klart større enn ulempene.



Oppsummering

Vi har kome til at vilkåra for dispensasjon ikkje er oppfylt. Klaga har ført fram. Vedtaket frå kommunen vert gjort om.

Vedtaket frå Statsforvaltaren er endeleg og kan difor ikkje klagast vidare, jf. forvaltningslova § 28 tredje avsnitt.

Søknad om dispensasjon til utfylling av massane er endeleg avslage i forvaltninga. Time kommune har som lokal bygningsstyresmakt ansvar for vidare oppfølging av saka etter plan- og bygningslova.

Med helsing

Anne Kristin Kayser Eitungjerde
seksjonsleiar

Jorunn Fosse Fidjestøl
seniorrådgjevar

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

TIME KOMMUNE

Olav Aarsland

LARS BJARNE SALTE

Postboks 38

Kvernelandsvegen 241

Postboks 15

4349

4355

4397

BRYNE

KVERNALAND

SANDNES