



KARMØY KOMMUNE

Statsforvaltaren i Rogaland

Dato: 25.08.2022

Postboks 59 Sentrum

Dokumentnummer: 22/1026-16

4001 STAVANGER

Deres referanse:

Saksbehandler: Evy Helland

Førebuaende klagehandsaming - Vesentlege terrenginngrep for nydyrking - gnr. 122, bnr. 10 - Spannavegen

Tiltak: Vesentlige terrenginngrep for nydyrking
Byggested: Gbnr: 122/10 Spannavegen
Tiltakshaver: Morten Ingolf Jacobsen
Ansvarlig søker: Birkeland AS

Karmøy kommune visar til klage datert 7. juli 2022 over kommunen sitt vedtak i sak nr. 22/1026 – vedtaksnr. 975/22.

Karmøy kommune finn, som underinstans, å ikkje ta klaga til følgje. Saka vert sendt til Statsforvaltaren i Rogaland for endeleg avgjerd.

Samandrag

Saka gjeld klage på avslag på søknad om dispensasjon frå LNF-føremålet i kommuneplanen for masseuttak. Jacobsen eig eigedomen, Birkeland AS er ansvarleg søker og klagar på avslaget i forståelse med tiltakshavar og eigar av eigedomen. Det er Birkeland AS som har drive masseuttak på staden sidan 2014. Dei ynskjer å driva vidare.

Bakgrunn for saka

Den 22.12.2014 vart det gjeve løyve til vesentlege terrenginngrep – sprenging og oppfylte massar for nydyrking på gnr. 122, bnr. 10 i Spannavegen. Det vart sett som vilkår i løyvet at tiltaket skulle utførast i høve til betingelsar, situasjonskart og profilar i sak 1064/14 (løyve til nydyrking etter nydyrkingsforskrifta). I denne saka vart det sett ein frist for ferdigstilling av feltet og klargjering for såing innan 5 år frå vedtaksdato. Frist for ferdigstilling var då 18.12.2019. Då løyvet etter plan- og bygningslova var betinga av at vilkåra i nydyrkingsløyvet gjekk løyvet etter plan- og bygningslova ut den 18.12.2019.

Arbeidet haldt likevel fram til det vart stoppa i pålegg av 14.03.2022 – vedtak 458/22. I tillegg såg ein at klagar ikkje hadde haldt seg til godkjente situasjonskart og profilar. Kommunen si vurdering var at det var gjort meir arbeid enn det var høve til.

Det vart søkt om dispensasjon til masseuttak og massetilførsel for nydyrking den 22.04.2022.

Denne søknaden fekk klagar avslag på i vedtak 975/22 den 22.06.2022.

Dette avslaget har dei klaga på i brev av 07.07.2022.

Klage

Klagar har klagerett og klaga er rettidig.

Klaga er kortfatta attgjeve og vurdert i det følgjande. Heile klaga er lagt ved saka.

I vedtaket frå 2014 vert tiltaket vurdert til å vera i tråd med LNF-føremålet. Kommuneplanen er ikkje endra og det er overraskande at ein difor ikkje har funne grunnlag for å gje dispensasjon denne gongen.

Det vart gjeve eit tidsbegrensa løyve med tanke på at ein ynskte at området skulle dyrkast i tråd med LNF-føremålet. Når løyvet til vesentleg terrengendring vart gjeve var hovudføremålet med tiltaket endring av terrenget for å betre leggje til rette for nydyrking, i tråd med føremålet.

Etter å ha drive masseuttak i 8 år, tre år lenger enn løyvet var gjeldande, vart det søkt om mellombels løyve til masseuttak. Sjølv om tiltaket skal avsluttast med nydyrking vurderar kommunen at hovudføremålet med tiltaket er masseuttak til næringsverksemd. Kommunen vurderar det som heilt openbart at tiltaket er i strid med vedteken kommuneplan og at det i tillegg er eit større bygge- og anleggstiltak etter pbl. § 12-1.

Pbl. § 11-7 nr. 5 a) visar til at LNF-føremål er «areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag»

I garden som ressurs – rettleiar H2401 vert følgjande presisert: «Bokstav a omfatter areal for landbruk, natur og friluftsliv og reindrift der det bare er tillatt å oppføre bygninger eller iverksette anlegg eller andre tiltak som er nødvendige for drift av næringsmessig landbruk, dvs. jordbruk, skogbruk eller reindrift, herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag». Og vidare: «Med gårdstilknyttet næringsvirksomhet menes næringsvirksomhet som drives på den enkelte gård, og er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet»

Vidare seier rettleiinga:

«Kriterier som må være oppfylt for at tiltaket skal inngå i LNFR-formålet:

- Tiltaket er knyttet til produksjon på garden eller det behovet garden har for varer og tjenester, eller det er nødvendig i forbindelse med annen næringsvirksomhet knyttet til jordbruk, skogbruk, reindrift, yrkesfiske eller lignende.
- Virksomheten er basert på og tilpasset gardenes eget ressursgrunnlag, for eksempel bruk av fôr, planter, trær, blomster, frukt, grønnsaker og andre råvarer produsert på garden samt videreforedling og/eller salg av disse.»

Masseuttak er næringsverksemd som ikkje er naudsynt for drift av næringsmessig landbruk. Det er ikkje gardstilknytt næringsverksemd basert på garden sitt jordbruk, skogbruk eller liknande (ressursgrunnlag). Tiltaket er heller ikkje naudsynt for drift av næringsmessig landbruk. Terrenginngrep for nydyrking fell inn under kriteriet då det er naudsynt for drifta, men masseuttaket som skal drivast i forkant fell heilt klårt utanføre. Kommunen vurderar at drift av masseuttak ikkje er i tråd med LNF-føremålet.

I vedtaket frå 2014 vert det ikkje nemnt at tiltaket krev løyve etter minerallova. Dette antar klagar er ein inkurie som vil verta retta opp når tilhøvet til plan- og bygningslova har fått endeleg avklåring.

Kommunen forvaltar ikkje minerallova, men har ei samordningsplikt med anna mynde etter pbl. § 1-4. Det er vanskeleg å sei noko om kvifor tiltaket ikkje vart vurdert opp mot minerallova ved søknaden i 2013, men me kan ikkje sjå at det er opplyst kor mange kubikk som skulle takast ut. Om tiltaket krev konsesjon så er det i hovudsak tiltakshavar sitt ansvar sørge for dette. Når det vart starta ulovlegheitsoppfølging av tiltaket fekk kommunen opplysningar om kor mange kubikk som vart teke ut og har difor valgt å opplyse klagar om at tiltaket har eit slikt omfang at det krever konsesjon og samtidig meldt tilhøvet til direktoratet. Dette er hovudsakleg fordi ein har gått ut over gjeve løyve samt at det er søkt om vidare drift.

Klagar er ikkje einig i at vilkåra for å gje dispensasjon ikkje er oppfylt. Det er ikkje snakk om ei permanent omdisponering av arealet. Den vesentlege bruken på eigedomen er landbruksføremål. Det er heller ikkje registrert spesielle natur- eller friluftsinnteresser i området. Omsynet bak LNF-føremålet er å sikra at areala ikkje kan nyttast til utbyggingsføremål i ein eller anna form og at areala i framtida kan nyttast i tråd med føremålet, det kan dei i dette tilfellet.

Plan- og bygningslova § 19-2 opnar for at det kan innvilgast dispensasjon frå føresegnar i eller gjeve i medhald av pbl.

Det fyrste vilkåret er at omsynet bak føresegnar det vert dispensert frå ikkje vert vesentleg sett til side. Etter ordlyden er det høve til ei viss tilsidesetting, tilsidesettinga må vera «vesentleg». Bak LNF-føremålet ligg, blant anna, omsynet til å sikre landbruksproduksjon, samt å sikre at landbruket ikkje vert tilsidesett på bekostning av andre føremål. Landbruksføremålet står tradisjonelt sterkt i Karmøy kommune, men det vert stadig truga av andre føremål som bevegar seg inn på landbruket sitt område. Det skal difor lite til før ein dispensasjon set omsynet til LNF-føremålet vesentleg til side.

Jordvern er eit viktig omsyn, og konsekvensen ein dispensasjon vil ha for jordvern skal leggjast særleg vekt på, jfr. 3. ledd. Området og eigedomen er omkransa av LNF-område. Kommunen meiner det vil vera uheldig at eit samanhengande LNF-område vert oppstykkja av eit større tiltak til næringsføremål, med dei konsekvensane eit slikt tiltak førar med seg. Det er søkt om eit masseuttak til næringsverksemd som heilt klårt ikkje er i tråd med føremålet. Tiltaket er omfattande og førar med seg negative konsekvensar i form av anleggstrafikk, støv og støv. Slike tiltak må plasserast på område som er sett av til dette. Kommunen vurderar at tiltaket kjem i konflikt med landbruket. Sjølv om tiltaket skal vera mellombels, vil omfanget av tiltaket vera så stort og omfattande at omsynet til vern om landbruksproduksjon og jordvern vert vesentleg sett til side.

Det er uklårt for klagar kven fordelane ved tiltaket skal vera for, men klagar meiner det må vera for den som skal nytte området til matproduksjon. Når masseuttaket er utført og dyrkingsmassane tilbakeført, vil arealet vera drenert og vesentleg meir produktive enn dagens situasjon. Å ta ut dei massane på eigedomen som er eigna som byggegrunn er å gje eit betre økonomisk grunnlag for det primære føremålet, nemleg å vidareutvikla landbruksdrifta på eigedomen. Etter klagar si vurdering er desse fordelane vesentleg større enn ulempene som forbipasserande kan oppleve ved auka trafikk osv.

Denne vurderinga skal gjerast med utgangspunkt i ressurs- og arealdisponeringsomsyn, og ikkje den enkelte tiltakshavar sine ynskjer og behov. Det er altså fordelar for samfunnet det i all hovudsak skal leggjast vekt på. At tiltaket for klagar og entreprenør representerar ein fordel er klårt, men dette er diverre lite relevant.

I lovkommentar til § 19-2 frå regjeringa er det uttalt at dispensasjon frå arealplanar reiser særlege spørsmål. Planane er ofte vorten til gjennom ein omfattande beslutningsprosess og er vedtatt av kommunen sitt øverste folkevalde organ, kommunestyret. Planane omhandlar dessutan konkrete tilhøve. Det skal ikkje vera kurant å fråvika gjeldande plan. Dispensasjonar i LNF-område vil på sikt føra til ei fragmentering av landbruket, og representerar ei klår ulempe som talar mot at vilkåra for å gje dispensasjon er oppfylt.

Dispensasjonar må heller ikkje undergrava planane som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut frå omsynet til offentlegheit, samråd og medverknad i planprosessen, er det viktig at endringar i planar av betydning ikkje skjer ved dispensasjonar, men handsamast etter reglane om kommuneplanlegging og reguleringsplanar. Stadige dispensasjonar vil undergrava kommuneplanen som styringsverktøy.

Som eksempel på sakar der dispensasjon kan vera relevant er det frå regjeringa nemnt f.eks. dispensasjon frå eldre planar som ikkje er fullt utbygd, og der reguleringsføresegnene er til hinder eller direkte motverkar ein hensiktsmessig utvikling av dei gjenståande eigedomane. Føremålet med dispensasjonsføresegnar er altså å vera ein «tryggleiksventil» der planar har mista sin funksjon eller råkar urimeleg. På denne eigedomen står framleis LNF-føremålet sterkt, og kommunen kan ikkje sjå at LNF-føremålet motverkar ei hensiktsmessig utvikling av eigedomen.

Næringsdrift vil kunne vera ein fordel for kommunen. Men desse fordelane kan ein best oppnå ved å nytta område som er sett av til det, der konsekvensane av drifta er grundig vurdert i plan. I motsetning til dispensasjon, er reguleringsplan eit resultat av en prosess som sikrar informasjonsutveksling og medverknad. Særleg trafikktryggleik i høve anleggstrafikk vil vera eit viktig moment i ei slik vurdering. Ein vil neppe kunne oppnå ei forsvarleg vurdering av dette i ein dispensasjonssak. Kommunen vil her presisera at ein med dette ikkje pålegg klagar å utarbeide reguleringsplan, klagar står fritt til å la vera, men tiltak som det omsøkte kan ikkje tillatast gjennom dispensasjonar, men må leggjast til område som er sett av til det i plan.

Det vil ikkje vera relevant å leggja vekt på matproduksjon som ein fordel, når den fordelen fyrst vil inntreffa om fleire år. Området skulle allereie vore opparbeida til matproduksjon i dag, om ein hadde utforma det i tråd med løyvet som vart gjeve i 2014. Det er ingen fordel å utsetja dette, heller tvert imot.

Kommunen kan ikkje sjå at det er vist til fordelar for samfunnet som er klårt større enn ulempene ei omfattande anleggsnæring i LNF-område førar med seg.

Krav i medhald av plan- og bygningslova § 12-1, om utarbeiding av reguleringsplan, er å betrakta som eit enkeltvedtak som omfattast av føresegna i plan- og bygningslova §1-9 og forvaltningslova. På denne bakgrunn påklages kravet om utarbeiding av reguleringsplan.

Klagar er ikkje vorte pålagt å utarbeida reguleringsplan. Klagar har fått pålegg om stans i det ulovlege arbeidet, dette har klagar retta seg etter. Eit pålegg er eit vedtak som medfører ei plikt for den det rettar seg mot. Å ikkje rette seg etter eit pålegg får konsekvensar, for eksempel bøter eller forelegg. Vidare har klagar fått opplysningar om at dersom dei vil fortsetja arbeidet så krev det dispensasjon eller regulering, då tiltaket ikkje er i tråd med føremålet. Dei valgte i fyrste omgong å søkja dispensasjon. Når dei no har fått avslag på dette, er alternativet å regulere dersom klagar ynskjer å fortsetje drifta. I vedtak om avslag er det presisert at tiltak av denne storleik krev regulering då tiltaket er i strid med føremålet. Klagar står sjølvstendig heilt fritt til å velje å ikkje prøve å få omregulert området. Alternativet er å tilbakeføre området. Dei har altså ikkje fått eit pålegg om å regulera. Dette fekk dei og opplyst i brev av 17.03.2022 (vedlagt).

Opplysningar om kva lovkrav som vert stilt for gjennomføring av eit tiltak er ikkje eit vedtak, men rettleiing.

Klagar etterlyser ein konstruktiv og målretta dialog mellom kommunen og dei. «Dette for at vi gjennom en slik prosess kan avklare og løse de problemstillinger som beklageligvis er oppstått» .

Det har vore omfattande dialog og rettleiing i saka. Kommunen har rammer i lovverket å halde seg til, og kan ikkje sjå at det har vorte gjeve for lite eller feil informasjon i høve til korleis saka kunne avklarast og løysast.

Konklusjon

Kommunen kan ikkje sjå at det i klaga er kome fram opplysningar som endrar vurderinga i avslaget.

Kommunen vurderar at tiltaket ikkje er i tråd med LNF-føremålet og at tiltaket sitt omfang og karakter av ordinær næringsverksemd set LNF-føremålet vesentleg til side. Vidare vurderar kommunen at fordelen næringsverksemd har for samfunnet ikkje er klårt større enn ulempene ved tilsidesetting av kommuneplanen som styringsverktøy, anleggstrafikk, støy og støv på denne eigedomen. Slik verksemd må drivast på område der vurderinga av desse ulempene er gjort på forsvarleg måte i høve til krav i plan- og bygningslova. Vilkår for å gje dispensasjon er ikkje oppfylt, jfr. pbl. § 19-2 og klaga vert ikkje teken til følge.

Kva skjer vidare?

Saka vert sendt Statsforvaltaren i Rogaland for endelig avgjerd i høve plan- og bygningslova § 1-9 og forvaltningslova § 28.

Kommunen har føreteke førebuande klagehandsaming i høve forvaltningslova § 33.

Med helsing

Runar Lunde
Sektorsjef Areal og Byggesak

Evvy Helland
jurist

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Kopi til:

Birkeland AS	Ekrene Næringspark 39	5550	SVEIO
Morten Ingolf Jacobsen	Spannavegen 935	5546	RØYKSUND

Vedlegg:

gnr. 122, bnr. 10 - Klage på avslag - søknad om dispensasjon
Avslag på dispensasjon - Vesentlige terrenginngrep for nydyrking - gnr. 122 bnr. 10 - Spannavegen
Gnr. 122, bnr. 10 - Søknad om dispensasjon
Tegning - Terreng endring Røyksund
Tegning - Nedbørs felt Røyksund brudd
Gnr. 122, bnr. 10 - Vedrørende ulovlighetsoppfølging
Svar på brev av 11.03.2022 i høve vesentleg terrenginngrep for nydyrking - gnr. 122, bnr. 10 - Spannavegen
Gnr. 122, bnr. 10 - Tilbakemelding vedrørende brev datert 04.03.2022
Vedtak om pålegg og tvangsmulkt - Vesentlige terrenginngrep for nydyrking - gnr. 122, bnr. 10 - Spannavegen
Gnr. 122, bnr. 10 - Svar på brev mottatt 25.02.2022
gnr. 122, bnr. 10 - Svar på brev mot anmodning om møte
Gnr. 122, bnr. 10 - Svar på forespørsel om møte - Vesentlige terrenginngrep
Gnr. 122, bnr. 10 - Forespørsel vedrørende møte med saksbehandler
Varsel om pålegg og tvangsmulkt - Vesentlige terrenginngrep for nydyrking - gnr. 122, bnr. 10 - Spannavegen
Situasjonskart og profiler
Løyve til terrengendring 2014
Løyve til nydyrking 2014