



Se mottakerliste

Saksbehandler, innvalgstelefon

Håvard Pharo Gravdal, 61 26 61 42

Omgjøring av vedtak om nydyrkingstillatelse på gbnr. 143/1, Trosvik Nedre i Ringebu kommune

Vi viser til vedtak av Utvalg for miljø, utmark og landbruk (MUL) i Ringebu kommune den 24.03.2021, der det ble gitt tillatelse til å nydyrke 12,6 dekar på gnr. 143 bnr. 1. Vi viser også til Statsforvalterens varsel om mulig omgjøring av MULs vedtak, datert 15.04.2021.

Sammendrag

Statsforvalteren opphever Ringebu kommune sitt vedtak av 25.03.2021, sak MUL-012/21 om å tillate nydyrking av 12,6 dekar på gnr. 143 bnr. 1. Konsekvensene ved tiltaket er ikke godt nok utredet og vedtaket er ikke godt nok begrunnet. Saken sendes tilbake til kommunen som skal behandle nydyrkingsøknaden på nytt. Ved en eventuell tillatelse til nydyrking må konsekvensene være belyst og vurdert, og nydyrking må være forsvarlig ut fra hensynene til naturmiljøet i området. Det må fremgå av kommunens vedtak hvordan de ulike hensynene er vektlagt.

Kort om sakens bakgrunn

I standardisert søknad om godkjenning av plan for nydyrking datert 28.03.2019, søkte du om tillatelse til å nydyrke 12,6 dekar på gnr. 143 bnr. 1. Arealet ligger øst for E6, mellom europavegen og Tromsnesvegen sør for Fåvang kirke.

Søknaden ble avslått av kommunen den 24.01.2020. Du klaget på avslaget, og saken ble sendt til Statsforvalteren (den gang Fylkesmannen) i Innlandet for klagebehandling. Før Statsforvalteren behandlet klagen, varslet Midt-Gudbrandsdal landbrukskontor om at kommunen hadde opphevet sitt eget vedtak grunnet behandling i strid med eget delegasjonsreglement. Søknaden om nydyrking skulle derfor tas opp til ny førstegangsbehandling i MUL. Statsforvalteren avsluttet derfor klagesaksbehandlingen uten nærmere vurderinger.



Deretter fattet MUL følgende vedtak den 25.03.2021:

«MUL-012/21 Vedtak:

MUL gir med hjemmel i jordlovens §11 tillatelse til nydyrking av 12,6 daa på eiendommen Trosvik nedre gnr/bnr 143/1 i Ringebu kommune.

Godkjenningen faller bort dersom nydyrkingstiltaket ikke er gjennomført innen 3 år , dvs innen 25.03.2024. Administrasjonen utformer detaljer i tråd med forskriften på nydyrking tilknyttet vassdrag.»

Den 15.04.2021 varslet Statsforvalteren at vi ville vurdere å oppheve MULs vedtak. Bakgrunnen for det var blant annet at vi ville se på om MULs vedtak oppfyller kravene til begrunnelse av enkeltvedtak, og om saken var tilstrekkelig opplyst før vedtak ble fattet. Frist for å avgi uttalelse ble satt til 07.05.2021. Vi har ikke mottatt uttalelse i saken. Vi viser for øvrig til varselet i sin helhet.

Statsforvalterens hjemmel til å omgjøre kommunens vedtak

Med hjemmel i forvaltningsloven § 35 kan klageinstans eller annet overordnet forvaltningsorgan omgjøre underordnet organs vedtak. Forvaltningsloven § 35 første til tredje ledd har slik ordlyd:

«Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom

- a) endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller*
- b) underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller*
- c) vedtaket må anses ugyldig*

Foreligger vilkårene etter første ledd, kan vedtaket omgjøres også av klageinstansen eller av annet overordnet organ.

Dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det, kan klageinstans eller overordnet myndighet omgjøre underordnet organs vedtak til skade for den som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, selv om vilkårene etter første ledd bokstav b eller c ikke foreligger. Melding om at vedtaket vil bli overprøvd, må i så fall sendes ham innen tre uker etter at det ble sendt melding om vedtaket, og melding om at vedtaket er omgjort må sendes ham innen tre måneder etter samme tidspunkt. Gjelder det overprøving av vedtak i klagesak, må melding om at vedtaket er omgjort likevel sendes vedkommende innen tre uker.»

Statsforvalterens varsel om mulig overprøving av kommunens vedtak er datert 15.04.2021.

Treukersfristen for varsling er dermed overholdt. Fristen for å overprøve kommunens vedtak er 25.06.2021.

Statsforvalteren har etter en nærmere gjennomgang av kommunens vedtak, kommet til at vedtaket er ugyldig, jf. fvl. § 35 første ledd bokstav c. Ugyldigheten knytter seg til manglende utredning av saken og manglende begrunnelse.

Vi har videre kommet til at også fvl. § 35 tredje ledd gir grunnlag for å overprøve vedtaket. Overprøving på dette grunnlaget kan skje dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier at kommunens vedtak må omgjøres. Dette er en konkret vurdering. I praksis er det lagt til grunn at offentlige interesser tilsier omgjøring der det ikke er tvil om at vedtaket vil dreie praksis i en klart uheldig retning. Den virkning saksutfallet kan få for fremtidige saker av tilsvarende art må tas med i vurderingen.



Driftsopplegg på eiendommen og formålet med nydyrkingen

På søknadstidspunktet har Trosvik opplyst at det var sauehold med 107 vinterføra søyer og at driftsbygningen som ble utbedret i 2017-2018 har plass til 120-130 vinterføra sau. I tillegg vurderes framtidig utvidelse med storfe. Eiendommens ressursgrunnlag består blant annet av 92 dekar fulldyrka jord, 70 dekar innmarksbeite og 572 dekar produktiv skog. Totalt areal er 1225 dekar.

Hovedformålet med nydyrkingen er å øke grovførarearealet og bedre utnyttelsen av ressursgrunnlaget. Trosvik ønsker å øke andelen flatt dyrket areal nede i bygda, og mener dyrking av det omsøkte arealet vil bedre ressursutnyttelsen på gården. Omsøkte nydyrkingsareal er inntil et eksisterende jorde på 2 dekar, og vil derfor gi mer rasjonell drift. Omsøkt areal har tidligere vært dyrka mark, men har vært ute av drift i mange år. Det er planlagt å bruke overskuddsmasse fra utbedring av driftsbygning til å heve arealet som skal nydyrkes, men det er ikke oppgitt hvor mye det skal heves.

Arealet som er søkt nydyrket

Omsøkt areal er i søknaden oppgitt å være jorddekt fastmark og uproduktiv skog. Det er registrert som «annet markslag» i gardskart.no. I kommunedelplan for E6 Fåvang kirke – Elstad, er planformålet LNFR og omfattet av hensynssone 320_1 flomfare. I naturbase er arealet klassifisert med naturtypene «åpen flomfastmark» og «flomskogsmark» med høy kvalitet og stort-moderat naturmangfold. Kartleggingen ble utført i 2018 på oppdrag fra Miljødirektoratet.

Ønsket nydyrket areal deles i to av en kanal, som etter det Statsforvalteren forstår ikke vil bli berørt av tiltaket. Dermed vil det være behov for to adkomster til det nydyrkede arealet. Adkomst til nordre del vil være via eksisterende dyrka mark nord på parsellen. Adkomst til søndre del er ikke avklart.

Rettslig grunnlag for nydyrking

Det fremgår av forskrift om nydyrking (nydyrkingsforskriften) § 4 første ledd at

«Nydyrking kan bare skje etter plan godkjent av kommunen. Planen skal utarbeides av den som vil sette tiltaket i verk. Er nydyrking ikke iverksatt innen tre år etter at godkjenning er gitt, faller tillatelsen bort.»

Nydyrkingsforskriften § 5 legger føringer for vurderingen av søknaden:

«Ved avgjørelsen skal det legges særlig vekt på hvilke virkninger tiltaket kan påregnes å få for natur- og kulturlandskapsverdiene, jf. § 1.

Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om det ut fra jordloven § 1 er ønskelig å styrke driftsgrunnlaget for driftsenheten, og om nydyrkingstiltaket legger til rette for driftsmessig gode løsninger.»

Videre setter § 6 begrensninger i adgangen til å nydyrke:

«Ved nydyrking skal det settes igjen en vegetasjonssone mot vassdrag. Langs vassdrag med årssikker vannføring skal sonen være minst 6 meter målt ved normal vannføring. Langs vassdrag uten årssikker vannføring skal sonen være minst 2 meter. Som vassdrag regnes stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring og vannløp uten årssikker vannføring dersom det adskiller seg tydelig fra omgivelsene.

Nydyrking av areal over 50 dekar skal vurderes konsekvensutredet før vedtak fattes, jf. forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger § 8, jf. vedlegg II nr. 1 bokstav b). Det samme gjelder for nydyrkingstiltak på mindre enn 50 dekar dersom det ikke kan utelukkes at tiltaket kan få vesentlige virkninger for naturmangfold eller for andre viktige miljøhensyn.»



Statsforvalterens vurdering av kommunens vedtak

Nydyrking av arealer nær landbrukseiendommens driftssenter, som gir gode driftsmessige løsninger og styrker eiendommens ressursgrunnlag, er positivt ut fra et landbruksfaglig perspektiv. Imidlertid er det en viss usikkerhet knyttet til flom, herunder erosjon, eutrofiering og massetransport slik det fremgår av kommunens saksutredning.

Ved nydyrkingssaker er det imidlertid flere andre hensyn som også gjør seg gjeldende. I denne saken er det først og fremst hensynet til naturmangfold og bevaring av naturmiljø som taler mot nydyrking. Nydyrking kan få til dels store konsekvenser for disse verdiene og det er da viktig å belyse disse og utrede mulige konsekvenser.

Statsforvalteren reiser spørsmål ved om det aktuelle området er å betegne som vassdrag etter vannressursloven § 2 og § 3 bokstav d, dvs. at området erfaringsmessig kan påregnes å være oversvømt i gjennomsnitt hvert tiende år. Dette må avklares av NVE som er myndighet etter vannressursloven. Vi viser til NVEs høringsuttalelse datert 17.09.2020 der NVE synes å legge til grunn at området er et «vassdrag», jf. blant annet formuleringen «*NVE mener det er en mangel ved søknaden at det ikke fremgår om vassdraget skal beholdes åpent eller lukkes, om det er aktuelt å fylle opp arealet eller ikke*».

Videre synes NVE å konkludere slik: «*NVE har ikke nok opplysninger til å vurdere om tiltaket kan gi negative konsekvenser for allmenne interesser i vassdraget, jf. vannressursloven § 8*».

Disse manglende opplysningene taler for at saken ikke er godt nok utredet, jf. forvaltningsloven § 17.

Dersom vannressursloven gjelder, fremgår det av § 5 første ledd at enhver «*opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe i vassdraget for allmenne eller private interesser*». Og videre i andre ledd fremgår det at «*vassdragstiltak skal planlegges og gjennomføres slik at de er til minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser*», så langt det kan skje uten uforholdsmessig utgift eller ulempe.

Området består av naturtypene «åpen flomfastmark» og «flomskogsmark». Vi bemerker at begge naturtypene er registrert med høy kvalitet og at det utslagsgivende for kvalitetsvurderingen er både funn og tidligere registreringer av rødlistearter. «Åpen flomfastmark» er kategorisert som nær truet og «flomskogsmark» er en sårbar naturtype, jf. Artsdatabanken. Både mandelpil (nær truet), myrstjerneblom (sårbar) og doggpil (sårbar) er tidligere registrert og trolig fortsatt i området. I tillegg er det også potensiale for flere rødlistearter i området, blant annet sumpaniskjuka (sterkt truet) som er funnet like i nærheten.

Naturmangfoldloven § 6 fastsetter en generell aktsomhetsplikt for å unngå skader på naturmangfoldet, og i tråd med § 10 skal det ved påvirkning av et økosystem vurderes hvilken samlet belastning økosystemet er eller vil bli utsatt for. Administrasjonen har lagt vekt på den samlede belastningen og konkludert med at det er uheldig å gi nydyrkingstillatelse ut fra hensynet til naturmangfoldet. Det fremgår imidlertid ikke av MULs vedtak hvilke vurderinger som ligger bak konklusjonen om å likevel gi tillatelse. Dette henger sammen med forvaltningslovens krav til at enkeltvedtak skal begrunnes, som vi kommer tilbake til nedenfor.

Samlet sett viser gjennomgangen over at det er flere hensyn knyttet til naturmangfold og naturmiljø som etter Statsforvalterens vurdering ikke er godt nok utredet før nydyrkingstillatelse ble gitt. Dette taler for at kommunens vedtak må oppheves og at ytterligere utredning er påkrevet i saken.



Når det gjelder oppfylging av arealet, vil vi bemerke at det ikke er avklart i saken hvor mye masser som skal tilføres og hvor mye arealet skal heves. Statsforvalteren minner om at det er kun er «nydyrking» som kan skje etter plan godkjent av kommunen, jf. nydyrkingsforskriften § 4. Forskriften får også kun anvendelse for «nydyrking av arealer til jordbruksformål», jf. § 2. Hva «nydyrking» i forskriftens forstand er, er definert i § 3 og utgangspunktet er at det kun gjelder fulldyrking og overflatedyrking av jord.

Dette kan bety at dersom søker skal gjøre andre terrengendringer eller lignende tiltak i forbindelse med et nydyrkingstiltak, så kan det også være behov for å innhente andre tillatelse enn bare nydyrkingstillatelsen. Eksempelvis vil en terrengendring etter omstendighetene kunne være avhengig av tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav k om vesentlige terrengendringer.

Konsekvensutredning

Nydyrkingsforskriften § 6 andre ledd har slik ordlyd:

«Nydyrking av areal over 50 dekar skal vurderes konsekvensutredet før vedtak fattes, jf. forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger § 8, jf. vedlegg II nr. 1 bokstav b). Det samme gjelder for nydyrkingstiltak på mindre enn 50 dekar dersom det ikke kan utelukkes at tiltaket kan få vesentlige virkninger for naturmangfold eller for andre viktige miljøhensyn.»

Med bakgrunn i gjennomgangen over er det Statsforvalterens syn at det ikke kan utelukkes at dette nydyrkingstiltaket kan få vesentlige virkninger for naturmangfold eller andre viktige miljøhensyn. Vi kan ikke se at tiltaket har vært vurdert konsekvensutredet. Vi presiserer at det ikke følger av nydyrkingsforskriften at tiltaket skal konsekvensutredes, men at det skal vurderes om konsekvensutredning er nødvendig. En slik vurdering vil bidra til sakens opplysning, jf. forvaltningsloven 17 som pålegger forvaltningsorganer en plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Denne utredningsplikten er etter Statsforvalterens vurdering ikke oppfylt når det forskriftsfestede kravet om å vurdere konsekvensutredning, og eventuelt også gjennomføre konsekvensutredning, ikke er oppfylt.

Begrunnelsesplikt

Enkeltvedtak skal begrunnes, jf. fvl. § 24. Om begrunnelsens innhold fastsetter fvl. § 25:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.»

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig

Det fremgår av nydyrkingsforskriften § 10 at det skal gå frem av kommunens avgjørelse hvilke natur- og kulturlandskapsverdier som berøres og hvilke konsekvenser nydyrkingen får for disse, jf. naturmangfoldloven § 7. Administrasjonen har vist hvilke naturverdier som blir berørt og blant annet påpekt at det er uheldig å åpne for nydyrking uten å avklare dette gjennom en konsekvensutredning av tiltaket. Administrasjonens saksutredning og innstilling til vedtak begrunner



hovedsakelig hvorfor tillatelse til nydyrking ikke kan gis. MULs vedtak er kortfattet og gir etter Statsforvalterens vurdering ingen begrunnelse for hvorfor tillatelse kan gis, herunder hvilke momenter som har veid tyngre enn de natur- og miljømessige ulempene som administrasjonen har lagt vekt på.

Manglende begrunnelse er en saksbehandlingsfeil. Dersom det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, er vedtaket likevel gyldig, jf. fvl. § 41. Statsforvalteren vurderer at den manglende begrunnelsen i denne saken etterlater tvil om hva som har vært avgjørende for MULs vurdering og det kan ikke utelukkes at den manglende begrunnelsen har virket bestemmende på vedtakets innhold. Vedtaket er således ugyldig, og kan overprøves, jf. fvl. § 35 første ledd bokstav c.

Utforming av detaljer i etterkant av vedtak

Avslutningsvis vil Statsforvalteren også kommentere følgende formulering i MULs vedtak: «*Administrasjonen utformer detaljer i tråd med forskriften på nydyrking tilknyttet vassdrag*»

Et slikt pålegg til administrasjonen er i seg selv en indikasjon på at saken ikke er tilstrekkelig utredet. Eksempelvis skal det ved nydyrking settes igjen en vegetasjonssone mot vassdrag, jf. nydyrkingsforskriften § 6. Sonen skal være minst 6 meter langs vassdrag med årssikker vannføring og minst 2 meter langs vassdrag uten årssikker vannføring. Om sonen må være bredere enn minimumskravene, beror på en konkret vurdering av de stedlige forholdene. Dersom administrasjonen vurderer at vegetasjonssonen må ha en bredde som tilsier at det ikke er mulig å dyrke opp 12,6 dekar, vil det i realiteten innebære at administrasjonen gjennom sin etterfølgende utforming av detaljer innskrenker den retten Trosvik har fått av MUL til å dyrke opp 12,6 dekar. Denne type etterfølgende vurderinger som kan ha betydning for adgangen til å gjennomføre tiltaket i tråd med tillatelsen, bør derfor unngås. Et av formålene med saksbehandlingen, herunder kravene til utredning og begrunnelse, er å gjøre slike vurderinger i forkant av en eventuell tillatelse.

Vedtak

Statsforvalteren opphever Ringebu kommune ved Hovedutvalg for miljø, utmark og landbruk sitt vedtak av 25.03.2021, sak MUL-012/21. Det innebærer at tillatelse til nydyrking av 12,6 dekar på gnr. 143 bnr. 1 omgjøres, og at saken returneres til kommunen som skal gjøre en ny vurdering av nydyrkingsøknaden.

Statsforvalterens vedtak er hjemlet i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c og tredje ledd. Grunnlaget for oppheving av kommunens vedtak er manglende utredning av konsekvensene ved nydyrkingstiltaket, jf. forvaltningsloven § 17, jf. forskrift om nydyrking § 6 andre ledd og § 10 og vannressursloven § 8. Kommunens vedtak oppfyller heller ikke kravet til begrunnelse av enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 25.

Dette vedtaket er et enkeltvedtak som kan påklages til Landbruksdirektoratet i henhold til reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Klagefristen er tre uker fra tidspunkt om underretning av vedtaket er kommet frem til parten. En eventuell klage skal sendes til Statsforvalteren i Innlandet.



Med hilsen

Haavard Elstrand (e.f.)
miljø- og landbruksdirektør

Øyvind Gotehus
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Mottakerliste:

Midt-Gudbrandsdal landbrukskontor	Kommunevegen 1	2647	SØR-FRON
Hege Trosvik	Nedre Trosvik, Thujordsvegen 85	2634	Fåvang
Ringebu kommune	Hanstadgate 4	2630	RINGEBU