



## Klageavgjørelse - dispensasjon til sortering av masser - gnr. 42, bnr. 1 i Lillehammer kommune

Vi viser til oversendelse av klagesak fra Lillehammer kommune i e-post datert 22. februar 2021, journalført hos oss 24. februar 2021.

### Statsforvalterens vedtak

Statsforvalteren opphever Lillehammer kommunes dispensasjonsvedtak av 27. november 2020. Saken returneres til kommunen for ny behandling.

### Sakens bakgrunn

Sakens bakgrunn forutsettes kjent av partene. Vi gir derfor bare et kortfattet sammendrag av saken. Fagstadmyra i Lillehammer har over lengre tid vært brukt som deponiområde. Myra er tatt ut for å stabilisere grunnen og forberede byggegrunnen for videre utbygging i tråd med reguleringsplanen.



Skråfoto fra 1881.no som viser deponivirksomheten på Fagstadmyra.



Etter at myra er blitt fjernet har området blitt benyttet som deponi av masser fra ulike prosjekter i Lillehammer-regionen. Det gjenstår ca. 25.000 m<sup>3</sup> masser som skal sorteres og distribueres ut i markedet. Etter tilbakemeldinger om støy fra virksomheten på Fagstadmyra, avdekket Lillehammer kommune at virksomheten ikke var i tråd med reguleringsplanen.

Tiltakshaver og søker [REDACTED] søkte om dispensasjon for å bringe virksomheten inn i lovlige former. Virksomheten det søkes dispensasjon til er i søknaden beskrevet slik:

«Jordmasser blir sortert med sorteringsverk og tilført en del sand, og blir transportert ut til diverse byggeprosjekter i Lillehammer, Ringsaker og omegn. Sorterte masser blir lagt igjen for å få en solid byggegrunn for framtidig utbygging.»

Søknaden ble sendt på høring og det kom inn negative høringsuttalelser fra flere berørte beboere, som i hovedsak har innvendinger til støy, støv og trafikk knyttet til virksomheten.

Uttalelse ble også gitt fra Innlandet fylkeskommune, Statens vegvesen og daværende Fylkesmannen i Innlandet (heretter omtalt med dagens tittel Statsforvalteren i Innlandet). Ingen av disse myndighetene frarådet dispensasjon, men fylkeskommunen anbefalte kommunen å kreve ytterligere dokumentasjon på tiltakets konsekvenser for støy, støv og trafiksikkerhet før eventuell innvilgelse av dispensasjon. Videre anbefalte veivesenet at det ble satt ytterligere vilkår om «at avkjørselen fra Kringsjøvegen asfalteres et stykke inn i området nettopp for å minske faren for at det dras grus ut på Kringsjøvegen».

Etter søknad fra tiltakshaver innvilget kommunen 27. november 2020 midlertidig dispensasjon for uttak av gjenstående masser, på følgende vilkår:

- a. All virksomhet skal foregå innenfor støygrenser gitt i «Forskrift om begrensning av forurensing» kap. 30 (forurensningsforskriften).
- b. Sorteringsverket skal plasseres i nordvestre hjørnet av deponiområdet, jf. søknad datert 03.09.20.
- c. Det tillates drift av sorteringsverket kun på hverdager kl. 07.00 – 15.00.
- d. Sorteringsverket skal ikke driftes i juli måned.
- e. Det tillates lasting og utkjøring av ferdigvare, samt inntransportering av masser til matjordproduksjon kun på hverdager kl. 07.00 – 19.00.
- f. Masser som benyttes til matjordproduksjon, som sand og naturprodukter, skal være rene ikke forurensende masser.
- g. Kringsjøvegen og Fagabergvegen skal kostes ved behov.
- h. Det skal gjennomføres støvreduserende tiltak på området ved behov, som for eksempel støvbinding av vegareal.
- i. Det skal sikres gode siktforhold i adkomsten fra Kringsjøvegen.
- j. Det tillates ikke deponering og lagring av eksterne masser.
- k. Jordvoller som fungerer som støyvoll skal fjernes/sorteres sist.»

Vedtaket ble påklaget av deg [REDACTED] i e-post datert 17. desember 2020. Kommunen v/planutvalget tok ikke klagen til følge. Saken ble derfor oversendt til Statsforvalteren i Innlandet for endelig avgjørelse. Statsforvalteren var i kontakt med kommunen i uke 17 for innhenting av ytterligere saksopplysninger.



## Formelle forhold og kompetanse

Avgjørelsen som er påklaget er et enkeltvedtak og berører deg som beboer i nærheten av Fagstadmyra. Det innebærer at du 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

Området er regulert gjennom reguleringsplan for Fagstadlia, datert 17. juni 2004. Ifølge planen er området avsatt til bolig, vei og offentlig friområde.

Arealformålene tillater opparbeidelse av et visst omfang. Den omsøkte virksomheten, herunder massesorteringen, faller imidlertid ikke under disse arealformålene. Det vil si at tillatelse til omsøkt virksomhet er avhengig av planendring eller dispensasjon. Det er spørsmålet om dispensasjon som er gjenstand for Statsforvalterens behandling av klagesaken.

### 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 bestemmelsene 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 bestemmelsene 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.<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.



### Den konkrete dispensasjonsvurderingen

Spørsmålet er om dispensasjon til omsøkt virksomhet vil medføre at hensynene bak arealformålene 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.

Hensynet bak arealformålene bolig, vei og offentlig friområde, er å avsette det aktuelle området til boligbebyggelse med tilhørende infrastruktur og uhindret rekreasjon, lek, idrett og opphold for allmennheten. I den grad området ikke allerede er egnet til å innfri gjeldende arealformål, forutsetter arealformålet at området tilrettelegges og eventuelt opparbeides.<sup>2</sup>

I dette tilfellet går masseuttaket og -sorteringen utover det som går under alminnelig opparbeidelse til de aktuelle arealformålene. Den omsøkte virksomheten medfører i større grad ulemper knyttet til støy, støv og trafikk. Dette må imidlertid ses i lys av at alminnelig opparbeidelse til de aktuelle arealformålene uansett ville medført ulemper knyttet til støy, støv og trafikk. Med vekt på begrensningene som de gitte vilkårene for dispensasjonen utgjør for disse ulempene, er Statsforvalteren etter en konkret vurdering kommet til at hensynene bak arealformålene ikke vil bli *vesentlig* tilsidesatt.

Neste spørsmål er om fordelene ved omsøkt dispensasjon er «klart større» enn ulempene, jf. pbl. § 19-2 andre ledd. Det må altså foreligge kvalifisert overvekt av fordeler for dispensasjon.

For å kunne ta stilling til om dette vilkåret er oppfylt, må relevante fordeler og ulemper klarlegges og avveies i vedtaket, jf. fvl. § 17 første ledd og § 25. Kommunen har ikke synliggjort hvilke fordeler dispensasjon vil ha. Dermed er det uklart hva ulempene er veiet opp mot, noe som gjør det vanskelig å overprøve om vilkåret om at fordelene må være «klart» større enn ulempene, er oppfylt.

#### *Støy*

Det er ikke omstridt at den omsøkte virksomheten medfører støy som kan være til ulempe for omgivelsene. Som det er påpekt i klagen og av kommunen, gjelder dette spesielt den høyereliggende bebyggelsen, deriblant i Bergesvevegen. Dette fordi de støyreducerende tiltakene i form av støyvoll, viser seg å ha liten eller ingen effekt i så måte.

I klagen er det påpekt at fylkeskommunen i sin høringsuttalelse mener det bør gjøres *ytterligere* støyberegninger før eventuell dispensasjon innvilges. Bakgrunnen er at det ifølge fylkeskommunen er uklart om målingene som søker har utført, inkluderer det totale støybildet. Statsforvalteren legger til at det relativt store antallet høringsuttalelser fra berørte beboere, hvor støy er et gjennomgående tema, underbygger denne uklarheten.

Kommunen har ikke gjort ytterligere støyberegninger, og begrunner dette med at beboere i Bergesvevegen selv har gjort lydmåling som ikke viser støy over 50 desibel. Riktignok har kommunen forsøkt å sette et tak for hvor mye støy som tillates, ved å stille som vilkår for dispensasjonen at virksomheten må foregå innenfor støygrensene i forurensningsforskriften kapittel 30. Likevel mangler det klarhet rundt det totale støybildet, som påpekt av fylkeskommunen.

---

<sup>2</sup> Jf. Innjord og Zimmermann, *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, 2. utgave, Gyldendal Norsk forlag, 2020, side 337, hvor det uttales at «aksessoriske tiltak som er nødvendige for å realisere det angitte arealformålet» ikke er i strid med arealformålet.



Med bakgrunn i nevnte uklarhet og at støy må anses som et sentralt forhold ved vurderingen av ulempene ved tiltaket, er Statsforvalteren kommet til at støyen knyttet til virksomheten ikke er godt nok utredet.

#### *Naturmangfold*

En sentral del av den omsøkte virksomheten er uttak av mineralske forekomster, deriblant jord- og steinmasser. Vedtak som gjelder uttak av mineralske forekomster, vil berøre natur. Forekomsten vil i seg selv utgjøre natur, slik at vedtak om uttak og andre inngrep i utgangspunktet vil berøre natur. Videre vil uttak kunne berøre annen natur i nærheten. I slike saker kommer naturmangfoldloven til anvendelse.

Naturmangfoldloven stiller krav til saksbehandlingen ved utøving av offentlig myndighet på flere rettsområder og står på egne ben i relasjon til for eksempel nevnte regler om utredning og begrunnelse i fvl. § 17 og § 25. Naturmangfoldloven § 7 lyder slik:

«Prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen»

Bestemmelsen innebærer ifølge lovforarbeidene «at begrunnelsen for offentlige myndighetsbeslutninger skal vise hvordan prinsippene er kommet inn i den konkrete saken og hvilken vekt de er tillagt».<sup>3</sup> Videre går det frem av lovforarbeidene:

«For å bidra til at den samlede forvaltningen er i tråd med prinsippene, og at tolkningen av prinsippene blir mest mulig ensartet, er den nevnte *begrunnelsesplikten særskilt viktig.*»  
(Statsforvalterens kursivering)

I høringsuttalelsen fra Statsforvalteren i Innlandet, datert 17. november 2020, ble kommunen minnet om at det må synliggjøres i vedtaket hvilke vurderinger som er gjort etter naturmangfoldloven. Videre gjorde Statsforvalteren oppmerksom på at massene i området kan inneholde spor av svartelistede arter, og at det må tas hensyn til dette for å unngå spredning.

Området har uten tillatelse vært brukt til deponi over lengre tid. Det er derfor usikkert om tilkjørte masser har vært gjenstand for mottakskontroll for å avdekke eventuelle svartelistede arter. Dette synes også påpekt i klagen. Ettersom disse massene nå er søkt om å bli videreforedlet, er det av hensyn til naturmangfoldet viktig at dette tas hensyn til i dispensasjonsvurderingen.<sup>4</sup>

Kommunens begrunnelse for det påklagede vedtaket viser ikke hvordan prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 er vurdert i denne saken og hvilken vekt de er tillagt. Kommunen har i begrunnelsen vist til at «området er regulert til bolig og forholdet til naturmangfoldloven anses ivaretatt gjennom reguleringsplanen for området.»

---

<sup>3</sup> Jf. Ot.prp.nr.52 (2008–2009) på s. 378.

<sup>4</sup> Jf. Klima- og miljødepartementets veileder «Naturmangfoldloven kapittel II» side 42, hvor det går frem at fremmede organismer er blant de fem største menneskeskapte påvirkningsfaktorene på naturmangfold.



Statsforvalteren har innhentet saksfremlegget til reguleringsplanen og kan ikke se at forholdet til naturmangfoldloven er ivarettatt med hensyn til omsøkt virksomhet. Vedlagt saksfremlegget er det riktignok en miljøfaglig utredning av biologisk mangfold i Nordre Ål i Lillehammer, fra 2002. Utredningen berører imidlertid verken Fagstadmyra eller omsøkt virksomhet spesifikt.

Tidligere utredninger vil dessuten som regel ikke tilfredsstillende begrunnelsesplikten etter naturmangfoldloven, som krever at prinsippene i loven vurderes opp mot den konkrete saken.<sup>5</sup> Etter dette er det klart at kommunens henvisning til reguleringsplanen ikke tilfredsstillende kravet til begrunnelse i naturmangfoldloven § 7.

#### *Konklusjon*

Den mangelfulle begrunnelsen tyder på svikt ved selve avgjørelsen. Virksomhetens konsekvenser for naturmangfoldet er ikke synliggjort. Saken synes derfor ikke godt nok utredet til å kunne ta stilling til om dispensasjonsvilkåret om at fordelene må være klart større enn ulempene, er oppfylt. Dette underbygges ved at Statsforvalteren etter egne undersøkelser har avdekket at det i 2013 ble registrert hønehauk stasjonert i området.<sup>6</sup> Dette skal kommunen ikke ha vært klar over.

Statsforvalteren har kommet til at dispensasjonen må oppheves fordi mangler ved begrunnelsen og utredningen av saken, tyder på at det kan være svikt ved selve avgjørelsen. Dette ved at vurderingen av fordeler og ulemper etter pbl. § 19-2 ikke er tilfredsstillende.

Statsforvalteren anser kommunen med sin lokalkunnskap som nærmest til å gjøre en vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12. Saken sendes derfor tilbake til kommunen for ny behandling. Ved kommunens nye behandling, ber vi kommunen spesielt merke seg høringsuttalelsen fra fylkeskommunen hvor det anbefales at kommunen krever ytterligere dokumentasjon for tiltakets konsekvenser for støy, støv og trafiksikkerhet før eventuell dispensasjon innvilges, jf. fvl. § 17 første ledd.

Alle klagegrunnene er vurdert, men fordi de ikke er avgjørende for utfallet i saken, går Statsforvalteren ikke nærmere inn på dem.

#### **Statsforvalterens vedtak**

Statsforvalteren opphever Lillehammer kommunes dispensasjonsvedtak av 27. november 2020. Saken returneres til kommunen for ny behandling.

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.

Vi gjør også oppmerksom på at når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal parten som hovedregel tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, jf. fvl. § 36. Eventuelt krav om dekning av slike kostnader må fremsettes innen tre uker etter mottakelsen av dette brevet.

---

<sup>5</sup> Til støtte for dette synspunktet, jf. Sivilombudsmannens uttalelse i sak SOM-2011-1346: «Det kan imidlertid ikke generelt legges til grunn at gjennomført konsekvensutredning eller andre utredninger kan erstatte vurderingene som skal foretas etter naturmangfoldloven.»

<sup>6</sup> Jf. data fra InnlandsGIS.



Med hilsen

Anne Kathrine Fossum (e.f.)  
kommunal- og samordningsdirektør

Jo-Bjørner Haugen  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

Lillehammer kommune Postboks 986 2626 LILLEHAMMER