



ØSTBY AARSKOG ADVOKATFIRMA AS
v/advokatfullmektig Jonas Nilsen
Postboks 1
2301 HAMAR

Saksbehandler, innvalgstelefon
David Larsen, 62 55 11 71

Klageavgjørelse - dispensasjon til basestasjon - gnr. 227, bnr. 1 i Gran kommune

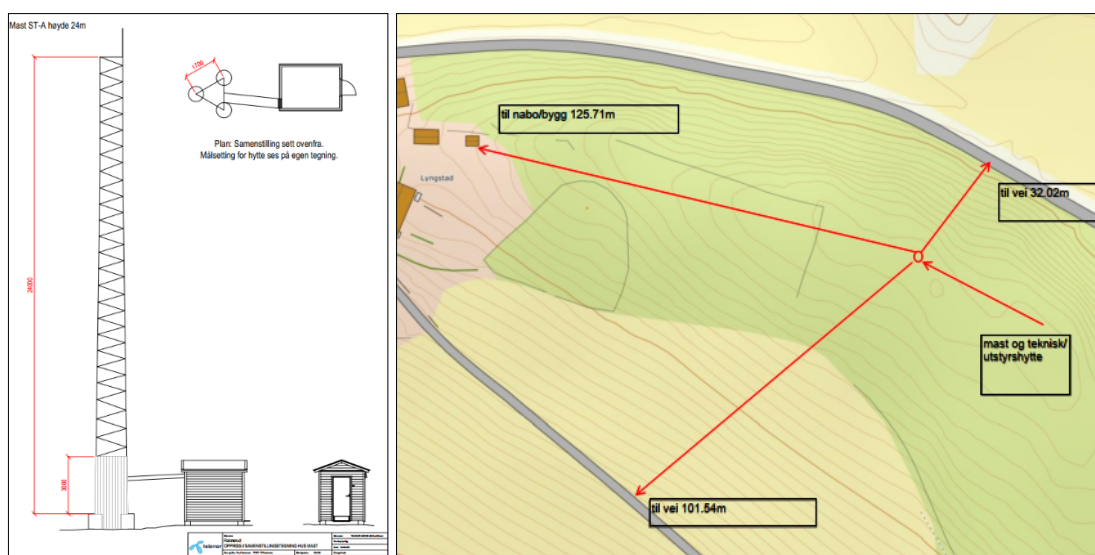
Vi viser til oversendelse av klagesak fra Gran kommune journalført hos oss 24. juni 2021.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas ikke til følge. Statsforvalteren stadfester Gran kommunes vedtak av 10. mars 2021 om å innvilge dispensasjon til oppføring av basestasjon.

Sakens bakgrunn

Sakens bakgrunn forutsettes kjent av partene. Vi gir derfor bare et kortfattet sammendrag av saken. På vegne av Telenor AS søkte Technogarden AS 28. september 2020 om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. Søknaden gjaldt etablering av basestasjon for mobilkommunikasjon på Raknerud i Gran kommune. Basestasjonen består av en 24 meter høy mast og en tilhørende utstyrshytte.





Utdragene over er tegning av masten og utstyrshytten (til venstre), og kart med angivelse av plassering og avstand til vei og nærmeste bygning (til høyre). Søknaden var på høring til berørte offentlige myndigheter, men ingen ga negativ høringsuttalelse. Derimot kom det inn negativ merknad fra nabo Liv og Asbjørg Helene Lyngstad, tilhørende naboeiendommen (gnr. 227, bnr. 2).

Planutvalget i kommunen vedtok 10. mars 2021 å innvilge dispensasjonssøknaden på flere vilkår. Vedtaket ble påklaget av Liv Lyngstad v/advokat Kathrine Hagen Finrud i brev datert 25. mars 2021. Lyngstad supplerte klagen med et støtteskriv datert 6. april 2021. Klagen ble behandlet av planutvalget i møte 9. juni 2021, hvor det ble avgjort å ikke ta klagen til følge. Klagesaken ble derfor sendt til Statsforvalteren i Innlandet for endelig avgjørelse.

Etter forespørsel fra Lyngstad (i brev datert 30. juni 2021) besluttet Statsforvalteren i brev datert 19. juli 2021 å utsette iverksettelsen av det påklagede vedtaket frem til klagen er endelig avgjort. Lyngstad v/advokat Mauritz Aarskog supplerte klagen med et støtteskriv datert 6. august 2021. I tillegg kom Lyngstad med tilleggsopplysninger i e-poster 8.-10 august 2021.

Formelle forhold og kompetanse

Avgjørelsen som er påklaget er et enkeltvedtak og berører Lyngstad (heretter Klager) som nærmeste nabo. Det innebærer at hun 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

Det aktuelle området er avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF-formål), jf. kommuneplanens arealdel. I LNF-områder er det ikke tillatt med annen bygge- og anleggsvirksomhet enn den som har direkte tilknytning til landbruk eller stedbunden næring.

Den omsøkte basestasjonen er derfor i strid med arealformålet, og eventuell tillatelse er avhengig av dispensasjon eller planendring. Det er spørsmålet om dispensasjon som er gjenstand for Statsforvalterens klagebehandling i denne saken.

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 bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser. 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.

Planutvalgets begrunnelse

Klager hevder at kommunens vedtak ikke er begrunnet, i det minste at begrunnelsen er mangelfull.

Krav til innholdet i begrunnelsen for enkeltvedtak følger av fvl. § 25. Etter denne bestemmelsen skal forvaltningen som regel redegjøre for det faktiske og rettslige grunnlaget for vedtaket. Videre fremgår det at de avgjørende hensyn som har vært vektlagt ved utøvelsen av forvaltningsskjønnet, «bør» nevnes. Av rettspraksis følger det at lovens begrep «bør» etter omstendighetene må leses som «skal», og at kravet til begrunnelse generelt sett skjerpes desto mer inngripende vedtaket er.²

I saksprotokollen fra planutvalgets møte 10. mars 2021 står det at kommunedirektørens innstilling datert 24. februar 2021 ble enstemmig vedtatt av medlemmene i planutvalget. Kommunedirektøren har etter Statsforvalterens syn foretatt en usedvanlig grundig redegjørelse for det faktiske og rettslige grunnlaget for innstillingen. Dette gjelder også redegjørelsen for hvilke hensyn som har vært vektlagt ved utøvelsen av forvaltningsskjønnet, også kalt «kan»-skjønnet.

Statsforvalteren kan etter dette ikke se at planutvalget verken har unnlatt å begrunne sitt vedtak, eller at begrunnelsen er mangelfull etter fvl. § 25.³

Den konkrete dispensasjonsvurderingen

Spørsmålet er om dispensasjon til basestasjonen vil medføre at hensynene bak LNF-formålet det dispenserer 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.⁴

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

² Jf. Rt. 1981 s. 745 (Isene).

³ Jf. Sivilombudets uttalelse i sak 2011/2812.

⁴ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) nr. 32 side 215.



Landbruksformål

Basestasjonen er søkt plassert på en landbrukseiendom med produktiv skog. Det er mellom 30 og 40 meter til nærmeste område med dyrket mark. Som det går frem av tegningen på første side, er basestasjonens fotavtrykk lite. Videre vil stasjonen ellers kreve små fysiske inngrep. Det betyr at behovet for fjerning av trær og annen vegetasjon er minimal.

Til dette kommer at etableringen av basestasjonen vil gjøres ved hjelp av helikopter eller andre virkemidler som ikke skader naturmangfoldet på stedet, jf. vilkårene for dispensasjonen. Dette gjelder ikke bare i anleggsfasen, men også ved fremtidig vedlikehold. Dette taler mot at landbruksinteressene vil bli vesentlig tilsidesatt ved dispensasjon.

Klager viser til at basestasjonen også vil få landbruksmessige konsekvenser i form av økt anleggstrafikk på gutua som sikrer adkomst til basestasjonen. Ifølge Klager er det ventelig at trafikken vil øke i fremtiden når flere aktører installerer antenner. Denne trafikken vil, slik Klager ser det, stå i konflikt med jordbruksrelatert trafikk, dyretransport og Klagers mulighet til å benytte jordområdene til planlagt andelslandbruk.

Statsforvalteren er enig i at det må regnes med noe økt trafikk på gutua. Det er likevel ingenting som tyder på at trafikkøkningen vil være så stor at den kommer i avgjørende konflikt med aktuelle landbruksinteresser.

Klager har tatt til orde for at det må legges til grunn en vid forståelse av landbruksbegrepet, slik at det i tillegg kan legges vekt på at det er en viktig del av landbruksdriften på Klagers gård, å gi besøkende en opplevelse av norsk landbruk og natur. Statsforvalteren utelukker ikke at en slik form for landbruk kan vektlegges som en relevant landbruksinteresse, men mener at det uansett havner utenfor kjerneområdet for landbruksinteressene arealformålet er ment å verne om.

Basestasjonen er av begrenset størrelse. Riktignok er masten 24 meter høy og dermed synlig i terrenget. Synligheten avdempes likevel gjennom vilkåret for dispensasjonen om at både masten, sendere og eventuelt annet utstyr skal ha jordfarge som glir inn i landskapet. Statsforvalteren deler ikke Klagers oppfatning om at basestasjonen i avgjørende grad vil tilsidesette formålet med denne formen for landbruk.

Naturformål

Ifølge naturmangfoldloven (nml.) § 7 skal prinsippene i lovens §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet. Hvordan disse prinsippene er vurdert og vektlagt i den enkelte sak, skal gå frem av begrunnelsen, jf. nml. § 7.⁵

Ifølge tilgjengelige data er det registrert forekomst av rødlistede arter og naturtyper i nærheten av basestasjonen. Dette er nærmere omtalt i kommunens vedtak. Forekomsten av slike arter og naturtyper skjerper kravet til kunnskapsgrunnlag ved avgjørelsen av dispensasjonssøknaden, jf. nml. § 8. I den grad det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om tiltakets virkninger for naturmiljøet, skal føre-var-prinsippet brukes, jf. nml. § 9. Vurderingene av tiltakets virkning for økosystemet skal omfatte sumvirkning, det vil si virkninger av både eksisterende og andre planlagte tiltak som påvirker eller kan påvirke økosystemet, jf. nml. § 10.

Etter Statsforvalterens syn tilfredsstiller kommunens saksbehandling nevnte krav etter naturmangfoldloven.

⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 377.



Klager mener at dispensasjonen vil vesentlig tilsidesette hensynene bak naturformålet, og viser blant annet til basestasjonens innvirkning på den såkalte dragehodeplanten, dyreliv/dyretråkk, kalkgranskog, åpen grunnlendt kalkmark og andre vernede arter som sannsynligvis finnes i eller i umiddelbar nærhet av basestasjonen.

Statsforvalteren er enig i at disse forholdene må tas i betraktning ved vurderingen av om og eventuelt i hvilken grad dispensasjon tilsidesetter naturinteressene i området. Slik saken er opplyst for oss, fremstår det likevel ikke som sannsynlig at noen av de nevnte naturtypene vil bli direkte berørt av basestasjonen. Til dette kommer at kommunen har forsøkt å unngå negativ innvirkning på naturmangfoldet, ved å stille vilkår for dispensasjonen om at mast og utstyrshytte må plasseres minst fem meter fra naturtypen kalkgranskog.

For anleggsfasens del er det satt vilkår om at dersom dragehodeplanten blir funnet, skal arbeidene stanses umiddelbart. Klager har stilt seg tvilende til at den enkelte anleggsarbeider skal sørge for at vilkårene overholdes, da det «fremstår [...] som lite sannsynlig at den vanlige anleggsarbeider har kjennskap til hvordan dragehodeplanten ser ut, eller hvordan man skal gå frem ved funn av kulturminner.» Til dette vil Statsforvalteren bemerke at tiltakshaver er ansvarlig for å påse av vilkårene blir fulgt, om så ved bruk av personer med særskilt kompetanse.

Klager har videre pekt på faktiske forhold i etterkant av dispensasjonsvedtaket, som ifølge Klager viser at vilkårene for tillatelsen ikke er overholdt. Eventuelle brudd på tillatelsen og/eller vilkårene for denne, må eventuelt følges opp som ulovligheter som egen sak.

Når det gjelder dyretråkk, er det etter Statsforvalterens syn begrenset hvilken negativ innvirkning basestasjonen vil få. Som nevnt har tiltaket i seg selv lite fotavtrykk. Riktignok vil det være menneskelig aktivitet i anleggsfasen, men denne er forbigående.

Friluftsmål

Klager driver landbruk med ulike nisjer, der friluftsliv er sentralt i tilbudet for besøkende. Ifølge Klager vil «mastens visuelle tilstedeværelse virke hemmende på slike opplevelser.»

Det er ikke omstridt at basestasjonen med sin telemast vil ha en viss negativ visuell innvirkning på landskapet. Ut fra dette er Statsforvalteren enig i at masten vil sette til side friluftsjakter. Statsforvalteren har merket seg Klagers opplysninger om viktigheten av området som friluftsområde, men mener at basestasjonen ikke kan sies å *vesentlig* tilsidesette aktuelle friluftsjakter.

Som nevnt er det satt som vilkår for dispensasjonen at mast, sendere og eventuelt annet utstyr skal ha jordfarge som glir inn i landskapet. Vilkåret reduserer den negative visuelle effekten betraktelig. Videre er basestasjonen i fysisk omfang ikke stor, og legger dermed ikke beslag på areal som kan benyttes til å utøve friluftsjakter.

Etter en samlet vurdering konkluderer Statsforvalteren med at dispensasjon i denne saken, ikke vil vesentlig tilsidesette hensynene bak LNF-formålet.



Lovens formålsbestemmelse

Klager hevder at hensynet bak lovens formålsbestemmelse om estetisk utforming, blir vesentlig tilsidesatt, jf. pbl. § 1-1 siste ledd andre punktum. Som begrunnelse viser Klager til de negative effektene som basestasjonen har for særlig landbruk og friluft.

Det er ikke omstridt at telemasten vil avvike fra sine naturlige omgivelser. Dette avbøtes imidlertid i stor grad gjennom vilkåret om å benytte jordfarge som glir inn i landskapet. Med vekt på dette kan Statsforvalteren ikke se at basestasjonen vesentlig tilsidesetter hensynet om estetisk utforming. Statsforvalteren kan heller ikke se at basestasjonen tilsidesetter andre hensyn bak lovens formålsbestemmelse.

Konklusjonen er at vilkåret om vesentlig tilsidesettelse er oppfylt.

Interesseavveiningen

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.

Ulempene ved dispensasjon i denne saken er flere. Blant annet vil basestasjonen, særlig masten, visuelt sett avvike fra dens naturlige omgivelser. Videre vil basestasjonen ha en viss negativ innvirkning på landbruks- og friluftsinnteresser, nærmere omtalt over. Klager har også trukket frem naboettslige ulemper i form av «betydelig lydmessig og visuell støy». I tillegg har Klager vist til ulemper knyttet til stråling.

Som beskrevet over, er ulempene forbundet med landbruks-, natur- og friluftsinnteressene forholdsvis beskjedne. Statsforvalteren følger argumentasjonen til Klager om at noe økt trafikk vil utgjøre en naboulemp, men mener at ulempen ikke kan tillegges avgjørende vekt. Årsaken er at trafikken til og fra basestasjonen vil være begrenset.

Når det gjelder stråling, forutsetter Statsforvalteren i likhet med kommunen at installasjon og bruk av basestasjonen gjøres i henhold til gjeldende regelverk som skal sørge for at stasjonen holder seg innenfor nærmere angitte grenseverdier. Tiltakshaver har på oppfordring fra Klager undersøkt om og i hvilken grad Klagers eiendom blir eksponert for stråling. Konklusjonen er at strålingen på eiendommen er innenfor gjeldende grenseverdier. Statsforvalteren legger etter dette ikke avgjørende vekt på strålingen som ulempe ved dispensasjon.

Av fordeler ved dispensasjon i denne saken, nevnes at basestasjonen vil bedre dekingen og kapasiteten for mobile kommunikasjonstjenester. Bedring av dekningsnettet er et viktig samfunnsbehov, og kommer mange til gode. Økningen av digitale løsninger på flere viktige samfunnsområder understøtter dette.

Videre er det et statlig mål å legge til rette for utbygging av mobiltelefoni. Godt utbygd elektronisk kommunikasjon er et viktig virkemiddel for økt innovasjon og verdiskapning i næringslivet og er avgjørende for innbyggernes muligheter for samfunnsdeltakelse og tilgang til tjenester på nett i alle deler av landet.

Hensynet til bedre dekningsnett er etter Statsforvalterens syn en tungtveiende fordel. Etter en samlet vurdering er Statsforvalteren kommet til at fordelene ved omsøkt dispensasjon er «klart større» enn ulempene. Begge vilkårene for å kunne gi dispensasjon er dermed oppfylt.



Forvaltningsskjønnet

Som nevnt har ingen krav på dispensasjon. Dersom vilkårene for å kunne gi dispensasjon er oppfylt, er det opp til kommunens skjønn om dispensasjon skal gis, jf. «kan» i pbl. § 19-2.

Ifølge kommunen vil dispensasjon i denne saken kunne ha presedensvirkning, noe som generelt sett ofte er et argument mot å gi dispensasjon. Kommunen har likevel vektlagt at området karakter i denne saken gjør det særlig vanskelig å finne en plassering som ikke i noen grad tilsidesetter hensynene bak arealformålet og lovens formålsbestemmelse. Slik kommunen ser det, er det positivt at det i denne saken er funnet en plassering utenfor hensynssone for kulturlandskap knyttet til Granavollen, Tingelstad og Røykenvik.

For å begrense uheldige konsekvenser av presedensvirkning og øke utnyttelsen av valgt plassering, har kommunen stilt som vilkår for dispensasjonen at andre teleaktører ved behov får benytte tiltakshavers mast.

Klager har pekt på at den valgte plasseringen ikke er godt nok begrunnet, og at det finnes bedre plasseringer. Statsforvalteren utelukker ikke at det finnes alternative plasseringer, men dette er vurdert i denne saken. Med hensyn til at samtlige plasseringer vil ha negative sider ved seg, mener Statsforvalteren at valget mellom de ulike plasseringene ligger innenfor kommunens skjønnsmessige handlingsrom.

Statsforvalteren anser kommunens skjønnsmessige vurdering i saken for å være forsvarlig, og ser derfor ikke grunn til å sette den til side.

Konklusjon

Statsforvalteren har vurdert samtlige av klagegrunnene, men kommet til at ingen kan føre frem. Vilråene for å kunne gi dispensasjon er oppfylt, og Statsforvalteren ser ikke grunn til å sette til side kommunens skjønnsutøvelse i saken. Statsforvalteren stadfester kommunens vedtak.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas ikke til følge. Statsforvalteren stadfester Gran kommunes vedtak av 10. mars 2021 om å innvilge 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

TECHNOGARDEN AS v/Norin Dilawar Vestfjordgaten 4 1338 SANDVIKA