



FARSUND KOMMUNE

Postboks 100
4552 FARSUND

Saksbehandler, innvalgstelefon

Toril Smith Konradsen, 37 01 78 94

Statsforvalterens behandling av klage over vedtatt reguleringsplan for Mindeheia – PlanID 17300

Vi viser til kommunens oversendelse, mottatt her 29.12.2023. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Statsforvalteren opphever kommunens vedtak.

Sakens bakgrunn

Farsund kommune har vedtatt detaljreguleringsplan for Mindeheia. Planområdet utgjør ca. 50 mål, og ligger på nordsiden av Brastadvatnet i Vanse. Planen skal legge til rette for åtte nye eneboliger med større tomter, og er en delvis utbygging av byggeområde B26 i kommuneplanen. Tomtene skal ha atkomst fra syd (Museumsveien), og over areal som i dag er fulldyrket mark.

Planforslaget ble førstegangsbehandlet 31.05.2022, bearbeidet og førstegangsbehandlet på nytt 31.08.2022, og lå ute til høring og offentlig ettersyn i perioden 20.09.2022 – 03.11.2022. Det kom inn 6 innspill i perioden. Planen ble sluttbehandlet 22.06.2023, og vedtatt med enkelte justeringer.

Det kom inn felles klage (datert 29.06.2023) på vedtaket fra følgende beboere langs Museumsveien;

- Reinhard Lillebø, Museumsveien 13 og 15
- Frank Sikveland, Museumsveien 17A og 17B
- Edvin Kristiansen, Museumsveien 8
- Ursula Thomassen, Museumsveien 12

Utvalg for teknisk vurderte klagen 21.11.2023, men tok den ikke til følge. Saken ble oversendt Statsforvalteren for klagebehandling 29.12.2023. Vi forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter, og gir ikke ytterligere referat. Vi viser til klagen i sin helhet, men gjengir her kort dens hovedsakelige innhold.

- Hele B26 bør reguleres samlet
- Planens omfang har økt fra 5 til 8 boliger underveis i planprosessen, i tillegg til at man ved sluttbehandlingen har utvidet veinettet for å betjene ytterligere én bolig øst for planområdet
- Krav om gatebelysning ble tatt ut under henvisning til kommunal plan for belysning. Museumsveien har stått i planen siden ca. 1985, men aldri fått prioritet.
- Bekymret for overvannshåndtering og avrenning til nedenforliggende dyrket mark



- Planforslaget løser ikke situasjonen med at høringsinstansen har konkludert med at trafiksikkerheten langs Museumsveien ikke er god.

Statsforvalterens vurdering

Klagen behandles i medhold av plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-12 tredje ledd, jf. § 1-9, samt delegert myndighet fra Miljøverndepartementet, jf. rundskriv T-2/09. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 34 annet ledd.

Saken anses forsvarlig opplyst for vår klagebehandling, jf. fvl. § 17 første ledd. Befaring på stedet er ikke nødvendig da de faktiske forholdene er tilstrekkelig belyst med kart, illustrasjoner og flyfoto.

Klagerne har klagerett, og klagen er rettidig mottatt, jf. fvl. §§ 28 og 29.

Saksbehandlingen

Statsforvalteren bemerker at planvedtak regnes som enkeltvedtak, og at det da er de vanlige reglene i forvaltningsloven om virkningen av saksbehandlingsfeil som avgjør om eventuelle feil får betydning for gyldigheten av planvedtaket, jf. fvl. § 41.

Krav til vedtakets begrunnelse

Klagen knytter seg i det vesentlige til planens innhold. Kommunens beslutninger knyttet til planens innhold, har imidlertid også en side til saksbehandlingsreglene, herunder krav til begrunnelse av vedtak, og vi finner grunn til å belyse dette nærmere.

Statsforvalteren viser til at et reguleringsplanvedtak er et enkeltvedtak som skal begrunnes, jf. fvl. § 24. Etter fvl. § 25 første og andre ledd skal det i begrunnelsen nevnes de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på. Videre følger det av fvl. § 25 tredje ledd at de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn bør nevnes.

Vi understreker at innholdet i en reguleringsplan i stor grad er undergitt fritt skjønn og at myndigheten til å utøve dette skjønn etter loven ligger til kommunestyret. Ved prøvingen av skjønn skal det legges stor vekt på det kommunale selvstyret, jf. fvl. § 34, annet ledd. Det stilles likevel krav til at skjønn utøves på en saklig og forvarsvarlig måte. Nettopp fordi de avveininger som gjøres i en reguleringssak vil være av svært skjønnsmessig karakter, der en rekke hensyn må veies mot hverandre, blir det helt sentralt at kommunen gir en tilstrekkelig klar begrunnelse for de valg som gjøres. Det skal slikt sett tydelig fremkomme hvilken vekting kommunen har foretatt av de ulike planfaglige hensyn som gjør seg gjeldende i saken.

Sivilombudet uttalte seg i sak 2011/713 om krav til begrunnelse for reguleringsvedtak. Det bemerkes her at begrunnelseskravet må tilpasses de særegne forholdene som er knyttet til et reguleringsplanvedtak, og at hensynene som blir vektlagt må være saklige ut fra reguleringsmessige formål. Hensynene må også være konkret forankret i den enkelte sak. Vi forstår dette som at kravet til en saklig begrunnelse er sikret når begrunnelsen er *planfaglig* forankret.

Det fremgår av sakens dokumenter at både kommunens landbruksmyndighet (lokal myndighet), Agder fylkeskommune (regional myndighet) og Statsforvalterens miljøvernavdeling (statlig myndighet) har vært svært negative til den planlagte atkomsten til boligområdet. Dette da atkomsten er planlagt fra Museumsveien og tvers over dyrket mark av høy kvalitet. Vi viser til følgende uttalelser fra høringsinstansene:



Farsund kommunes enhet for landbruk 14.04.2021:

«Enhet for landbruk mener det er svært uheldig at planen inkluderer areal i LNF-område på 103/6 som blant annet består av 9,4 daa fulldyrka mark.

Arealet ble videreført som LNF-område ved siste rullering av kommunedelplan for Farsund-Lista - blant annet på grunn av den fulldyrka marka.

(...)

Jordvern hensyn er en nasjonal interesse og matjord skal tas vare på. I dette tilfellet har jordvern større prioritet enn private utbyggingsinteresser.

(...)

I forbindelse med NIBIO sin jordsmonn kartlegging i Farsund i 2017 ble den dyrka marka klassifisert som god jord.

(...)

Enhet for landbruk mener atkomst til bakenforliggende areal ikke må etableres over, eller dele den fulldyrka marka i to.

Grunneiere i område B26 bør samarbeide om best egnet atkomst.

Det er ikke hensiktsmessig at hver enkelt grunneier planlegger hver sin atkomst i byggeområdet.»

Agder fylkeskommune v/plan 03.11.2022:

«Planens forslag til løsning for adkomstveien til boligområdet medfører uheldige negative konsekvenser.

For det første går adkomsten til boligområdet via museumsveien som er en smal og svingete kommunal vei. Denne er ikke i dag tilrettelagt for myke trafikanter, avkjørsler må benyttes ved møtende trafikk og veien er uten gatebelysning. Dette gir dårlig trafiksikkerhet for barn og unge.

For det andre går adkomstveien over dyrka mark og medfører at 0,6 daa bygges ned. Samtidig vil det eksisterende jordet deles i to. At jordet deles i to kan øke risikoen for at de gjenværende områder blir mindre drivverdige og dermed mer utsatte for en fremtidig omdisponering til boligbygging. Det reelle tap av matjord kan derfor på lengre sikt bli høyere enn 0,6 daa. Fylkeskommunedirektøren mener at ovenstående negative konsekvenser er en følge av, at planforslaget representerer en stykkevis utbygging av det langt større boligområdet B26.

(...)

Fylkeskommunedirektøren gir på denne bakgrunn en sterk anbefaling om at kommunen ikke vedtar planen slik som den foreligger nå.»

Statsforvalteren i Agder v/miljøvernavdelingen 29.09.2022:

«Planområdet inngår delvis i et LNF-område med arealer registrert som fulldyrka jord. De aktuelle landbruksarealene ble videreført som LNF-formål ved forrige rullering av kommuneplanens arealdel da disse arealene er registrert som fulldyrka jord med god kvalitet. Adkomsten deler disse landbruksarealene i to og medfører omdisponering av fulldyrka jord. Som avbøtende tiltak er det i bestemmelsene satt krav om matjordplan og tilbakeføring av veiens sidearealer samt krav om at arealer for annen veggrunn ikke skal være til hinder for drift av landbruksarealene.

Dyrket jord er en knapp ressurs og jordbruksarealene er også under sterkt press i form av nedbygging og omdisponering til andre formål. Det har derfor den senere tid foregått en stadig innskjerping av jordvern hensynet for å unngå omdisponering av dyrka jord, inkludert flere revisjoner av nasjonal jordvernstrategi. Senest 23. mars 2022, etter vårt innspill til oppstart, ble



det sendt ut et nytt jordvernbrev fra Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet til kommuner og fylkeskommuner. Dette tydeliggjør at bevaring av dyrket jord er en nasjonal interesse. Brevet understreker kommunens rolle i å føre en streng jordvernpolitikk, og kommunene oppfordres blant annet til å ha en nullvisjon for omdisponering.

På bakgrunn av overnevnte vurderes omdisponering av fulldyrka jord i den aktuelle planen, til tross for avbøtende tiltak, som svært uheldig og unødvendig da det er store arealer avsatt til boligformål (B26) tilgjengelig tett opptil planområdet. Område B26 gir også mulighet til å anlegge adkomst lenger øst på Museumsveien slik at man unngår omdisponering av verdifulle landbruksarealer.

Planforslaget utgjør en mindre del av boligformålet i kommuneplanen, B26. Slik planforslaget ligger nå vil det i hovedsak dele B26 i to og kan dermed vanskeliggjøre videre planlegging av den gjenværende innerste delen i vest – hvilket ansees uheldig.»

Vi bemerker her kort at det er gjort en rekke endringer/justeringer i planforslaget etter at høringsuttalelsene ble gitt, men premisset om at boligene skal ha atkomst fra Museumsveien og over dyrket mark består slik planen ble endelig vedtatt. Uttalelsene er derfor fortsatt gjeldende for dette forholdet.

Vi slutter oss til den restriktive holdningen til omdisponering av dyrket mark, som høringsuttalelsene gir uttrykk for. Uttalelsene er faglig begrunnet og tilkjennevirer en reell innskjerping av jordvernet, som er forankret fra statlig hold. Når planen har besluttet omdisponering av dyrket mark og herunder oppdeling av sammenhengende jordbruksarealer av høy kvalitet, mener vi at dette er forhold som kommer i betydelig konflikt med de jordvern hensyn som kommunen – også som planmyndighet – skal ivareta. Det må da også fremgå klart av kommunens vedtak hvordan disse jordvern hensynene er veiet opp mot andre hensyn i saken, herunder hensynet til en effektiv utbygging av boligområdet, på en saklig og reell måte.

Det følger dessuten av Sivilombudets praksis at det nettopp foreligger et slikt skjerpet begrunnelseskrav når forvaltningen velger et annet alternativ enn det som følger av fagutredninger. I sak 2012/640 kom ombudet til at begrunnelsen i den konkrete saken hadde mangler fordi det var uklart hvordan klageinstansen hadde vurdert og vektlagt de ulike hensynene i saken, og hvorfor klageinstansen konkluderte som den gjorde. Med bakgrunn i nevnte sak fra Sivilombudet, og vår redegjørelse ovenfor, legger vi til grunn at det i denne saken foreligger et skjerpet krav til vedtakets begrunnelse – særlig knyttet til beslutningen om å tillate utbygging med atkomst fra Museumsveien over dyrket mark - da kommunen har vedtatt planen åpenbart i strid med klare anbefalinger fra fagmyndighet på regionalt nivå.

Det må etter Statsforvalterens syn komme konkret og tydelig frem av kommunens behandling av saken, hvordan de ulike hensynene i saken er vektet mot hverandre, i relasjon til nettopp valget om å beslutte utbygging av området med den angitte atkomsten.

Når det gjelder atkomsten til området, har kommunen vist til følgende ved førstegangsbehandlingen 30.08.2022:

«Det er svært uheldig at planforslaget har medtatt mer nedbygging av matjord og administrasjonen har foreslått endringer for å redusere de negative effektene. Planforslaget vil fortsatt kunne være i strid med nasjonale jordvern hensyn om medføre innsigelse selv med



endringsforslag fra administrasjonen. De nasjonale føringene har blitt betydelig forsterket fra varsel om oppstart til nå.

(...)

Ideelt sett så burde det vært ett krav om områdeplan for arealer av denne størrelse, for å sikre at adkomst, fellesarealer og videre utbygging av feltet. Det ville redusert uheldige konsekvenser med terrengtilpassing, vern av matjord og trafiksikkerhet

(...)

Planforslaget som nå foreligger har en grunneier og er derfor gjennomførbart. Administrasjonen har heller ikke registret eller sett noen signaler på at resterende områder i feltet planlegges utbygd. Ett krav om ett større planareal og en annen adkomst vil sannsynligvis umuliggjøre planene ønsket om bolig på egen grunn for tiltakshaver

(...)

Adkomstveien til feltet vil nå jamf. Plankonsulents beregninger medføre at ca. 1 daa med dyrka mark berøres. Hensyn til dyrka mark har lenge vært en høy prioritet. Etter oppstartsmøte med tiltakshaver har verdensbildet endret seg og ivaretagelse av matjord skal prioriteres enda høyere, det er omtrent nulltoleranse for bruk av dyrka jord. Det er således uheldig at planforslaget benytter seg av 1 daa dyrka mark til vegformål. Administrasjonen vil foreslå at det stilles krav til utarbeidelse av en matjordplan og at det tilstrebes minimale konsekvenser for matjorda. Selv med disse endringene må det medtas sannsynlighet for at planforslaget blir møtt med innsigelse av offentlige myndigheter.»

Ved sluttbehandlingen 22.06.2023 fremholdes følgende:

«Innspill synes ivare tatt på en god måte. Ideelt sett burde det vært ett planforslag for hele B26 men dette lar seg ikke gjennomføre uten at det er ønskelig for alle grunneierne i området. Planforslaget legger opp til marginalt tap av dyrka mark hvorpå tapt areal skal reetableres jmf matjordplan. Jamfør og planbestemmelses § 2.2 Matjordplan: 'Før det gis igangsettingstillatelse for opparbeidelse av f_SKV1 skal det foreligge en godkjent matjordplan'.

(...)

Endringer i planforslaget som nå fremmes synes godt gjennomarbeidet. Administrasjonen mener krav til matjordplan er tilstrekkelig sikret i forslag til bestemmelser og ser ikke behov for å kreve denne framlagt ved behandling av planforslaget.

(...)

Planforslaget mottok kritikk fra statsforvalteren i Agder og Agder fylkeskommune. Dette skyldes i all hovedsak at planområdet ikke omfatter hele areal B26 i kommunedelplanen for Farsund- Lista 2018 og dermed har begrensninger i forhold til optimalisering av veg adkomst og videre utnyttelse av feltet. De har og vært kritiske til barn og unges skoleveg. Planforslaget har en adkomstveg som



berører dyrka mark og påkoblingen skjer mot Museumsvegen, som igjen ikke har særlig god standard.

Område B26 er et av de største ubebygde boligområdene i kommunedelplanen. Det har ikke krav om områdeplan. Det er heller ikke planlagt betjent med gang og sykkelveg i overordnede planer. Tiltakshaver forholder seg til de gjeldene retningslinjer og har lagt ett planforslag som utelukkende berører hans egen eiendom. Under de gitte forutsetninger så er planforslaget bra i den forstand at veg adkomst og utnyttelse av bebyggbart arealet må sies å være henimot optimal. Tomtene er romslige og kunne hatt flere boenheter, men det er positivt at kommunen og kan tilby denne type eiendommer.

(...)

Matjord: Areal med matjord som berøres er svært lite og det er samtidig stilt krav om matjordplan slik at konsekvensene vil bli tilnærmet 0. Med en god plan kan konsekvensene og bli rent positive dersom matjord reetableres slik at det medfører et mer optimalt bruksareal. Matjordplanen vil bli vurdert av kommunens landbruksavdeling, som innehar den ypperste kompetanse.»

Slik vi forstår kommunens vurdering, har den tydelig tilkjennegitt at atkomsten over dyrket mark er svært problematisk. Dette er i tråd med frarådingen fra regionalt og statlig hold, og er særlig problematisert ved kommunens førstegangsbehandling. Atkomsten over dyrket mark er beholdt ved sluttbehandlingen, men her uttaler kommunen at løsningen synes god, «*henimot optimal*». Det fremkommer imidlertid ikke av kommunens vurdering hvorfor man har endret standpunkt knyttet til atkomstløsningen, og det er heller ikke redegjort for hvilke planfaglige forhold som ligger bak valget om å la atkomsten bestå over dyrket mark. Slik vi vurderer kommunens begrunnelse for den valgte løsningen, synes denne derimot å være forankret i et premiss om at planområdet skal utbygges og betjenes med infrastruktur utelukkende innenfor forslagsstillers eiendom. Vi bemerker her at dette ikke er et absolutt krav, selv om det pr. i dag ikke foreligger noe krav om felles regulering av område B26.

Vi ser ikke at kommunen har vist til hvilke planfaglige hensyn, kriterier og vurderinger som ligger bak beslutningen om å akseptere at atkomsten skal skje fra nettopp dette punktet på Museumsveien og skal dele eksisterende landbruksområde i to. I lys av den klare og enhetlige faglige frarådingen fra lokalt, regionalt og statlig organ, mener vi at saken ikke tilfredsstiller de minstekrav til begrunnelse som vi har redegjort for ovenfor. Når det gjelder avbøtende tiltak, har kommunen også fraveket anbefalingen om at matjordplan skal fremlegges ved behandling av reguleringsplanen, uten at det er redegjort nærmere for hvorfor man heller ikke her har valgt å følge anbefalingen.

Slik vi vurderer kommunens begrunnelse knyttet til valgt atkomstløsning, kan vi ikke se at det er begrunnet hvorfor man har landet på en løsning som klart er i strid med fagmyndighetenes tilrådning, og som har klare ulemper for jordvernet. Vi ser ikke at det er gitt en saklig og konkret begrunnelse for dette. Kommunen har ikke vist til hvordan de ulike hensyn som gjør seg gjeldende i saken er vektet mot hverandre. Det er heller ikke sagt noe som kan begrunne hvorfor man har tatt beslutninger på tvers av samlede fagetaters fraråding, utover at forslagsstiller har vært alene om å ønske å regulere området, og at dette er eneste praktiske løsning innenfor forslagsstillers eiendom. Vi ser ikke at sistnevnte er planfaglig hensyn i den forstand at det alene kan begrunne kommunens valg her, særlig sett i lys av at kommunestyret som øverste planmyndighet ikke er forpliktet til å regulere, men kan avvise planinitiativet.



Samlet sett mener vi derfor at det er uklart hvordan kommunen har falt ned på denne konklusjonen. Vi mener på denne bakgrunn at kommunens begrunnelse for atkomstløsning i reguleringsvedtaket er mangelfullt, og i strid med gjeldende krav til begrunnelse.

Statsforvalteren har kommet til at planforslaget ikke er tilfredsstillende begrunnet i henhold til fvl. §§ 24 og 25. Dette er en mangel ved planvedtaket som etter vår vurdering kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Vi vurderer også at mangelfull begrunnelse knyttet til atkomstløsning er så sentralt for planens samlede innhold og gjennomføring, at reguleringsplanvedtaket må oppheves i sin helhet og sendes tilbake til kommunen.

Ettersom planvedtaket oppheves på grunn av saksbehandlingsfeil, ser vi ikke grunn til å ta stilling til øvrige anførsler i klagen eller de innholdsmessige sidene av vedtaket.

Statsforvalterens vedtak

Farsund kommunes vedtak av 22.06.2023 oppheves under henvisning til begrunnelsen over. Klagen tas til følge.

Statsforvalterens vedtak i klagesaken er endelig og kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28.

Med visse unntak har partene rett til å se sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19. Partene har fått informasjon om vedtaket ved kopi av dette brevet.

Med hilsen

Monica Bjørkholt Breive (e.f.)
fung. direktør

Toril Smith Konradsen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Reinhard Fritjov Lillebø	Museumsveien 15	4560	Vanse
Lars Mathingsdal	Museumsveien 35	4560	Vanse
Frank Olav Sikveland	Museumsveien 17 B	4560	Vanse
Edvin Kristiansen	Museumsveien 8	4560	Vanse
Ursula Thomassen	Museumsveien 12	4560	Vanse

