



MIDTRE GAULDAL KOMMUNE

Rørosveien 11

7290 STØREN

Saksbehandler, innvalgstelefon

Hege Aas, 74 16 80 23

Opphevet vedtak i klagesak - Midtre Gauldal 44/5 og 44/3 - Støren næringsområde - etablering av sidevei fra Lekåsveien

Vi viser til kommunens oversendelse 13. mars 2025 og treffer følgende

vedtak:

Midtre Gauldal kommunes vedtak 20. januar 2025 i sak 2024/2181-6 oppheves. Saken sendes tilbake til kommunen for ny behandling.

Sakens bakgrunn

Midtre Gauldal kommune v/ kommunalteknikk fremmet 5. juli 2024 søknad om dispensasjon for etablering av vei på gnr. 44 bnr. 3 og 5 i samme kommune. Veien er avmerket på situasjonsplan, og hensikten med tiltaket er å sikre bedre tilkomst til dyrket mark og gårdstun fra Lekåsveien.

Et utsnitt av situasjonsplanen er inntatt til høyre, og viser den omsøkte veien avmerket med gul strek. Veien er allerede utført.

Sakshistorikken er forholdsvis omfattende. Følgende gjengis fra kommunens oppsummering av sakens bakgrunn:

«I forbindelse med bygging av Lekåsveien opp til det nyregulerte feltet Støren næringsområde var det nødvendig å nyetablere adkomst til gårdsbruk som grenset til den nye veien. Ørnulf Rognes, eier av gbnr 44/5, hadde ønske om å få etablert en adkomst fra Lekåsveien, mens Sivert Nygaard, eier av gbnr 44/3, hadde ønske om å legge om gårdsveien og få en adkomst via Lekåsveien. På denne tiden (2020-2021) var det et kommunalt foretak (Midtre Gauldal utvikling KF) som håndterte kommunikasjonen med berørte grunneiere, herunder temaet ekspropriasjon av arealer knyttet til det nyregulerte feltet Støren næringsområde inkludert areal til bygging av Lekåsveien.

Eieren av 44/5, Ørnulf Rognes, inngikk en avtale med KF'et hvorved KF'et skulle stå for byggingen av adkomsten fra Lekåsveien til gbnr 44/5 mot at Ørnulf Rognes frafalt å kreve skjønn.





Denne avtalen mellom Midtre Gauldal Utvikling KF og Ørnulf Rognes ble av ukjent grunn holdt konfidensiell, og først senere gjort kjent for kommunen og andre interesserte.

KF'et søkte i juni 2021 kommunen v/enhet for samfunnsutvikling og kultur om tillatelse til bygging av nødvendig adkomst på vegne av i alt 8 berørte grunneiere. Det ble søkt om tillatelse etter landbruksveiforskriften. Tiltakene var moderate og innebar enkle justeringer av eksisterende landbruksveier. Unntaket var adkomsten til 44/5. Dette var en nyetablering av adkomst til 44/5 fra Lekåsveien. Etableringen var et ledd i fremtidig tilflytting og utvikling av landbrukseiendommen i den hensikt å sørge for rasjonell og formålstjenlig tilkomst til eiendommen fra Lekåsveien.

Det viste seg at den nye adkomsten til Ørnulf Rognes' eiendom 44/5 allerede var påstartet og på det nærmeste ferdigstilt, da kommunen mottok søknaden medio juni 2021.

Året før – den 01.07.2020 - hadde kommunen mottatt søknad om bygging av landbruksvei med avkjøring fra Lekåsveien med et annet trasevalg fra Sivert Nygaard, eier av naboeiendommen 44/3. Denne ble behandlet og i kommunens vedtak 22.12.2020, fremgår det at den sørligste delen av omsøkte trasevalg ble godkjent (veitraseen ovenfor Lekåsveien). Når avkjøring med videre veitrase nord for Lekåsveien ikke ble godkjent, så skyldtes det flere uavklarte forhold, bl.a. at manglende avtale med eier av 44/5 om bruk av 44/5 til nytt veiareal for å få en felles avkjøringsløsning fra Lekåsveien som kunne godkjennes.

Kommunen v/enhet for samfunnsutvikling og kultur påstartet undertiden en dialog med de to grunneierne. Formålet var å få til en samkjøring med felles adkomstvei fra Lekåsveien ned til deres eiendommer og med utgangspunkt i veiadkomsten som allerede var bygd. Dette var blitt anbefalt av Statsforvalteren, men også formålet med landbruksveiforskriften. Det lyktes ikke kommunen å få til noen enighet om en felles veiløsning.

Det kommunale foretaket ble avviklet i 2023 og dets oppgaver overtatt av kommunens enhet for kommunalteknikk EKT.»

Statsforvalteren oppfatter at hensikten med tiltaket for så vidt ikke bare er å gjennomføre avtalen som er inngått med Ørnulf Rognes, men også sikre en sikker adkomstvei til hans eiendom. Etter det opplyste, ble det oppdaget sprekker i grunnen på eksisterende adkomst vinteren 2023, som kan indikere forestående utglidning.

Den omsøkte veien skal påkobles en vei som går fram til gårdstunet på gnr. 44 bnr. 5. Sistnevnte hviler på midlertidig tillatelse etter landbruksveiforskriften, innvilget 27. april 2023 og stadfestet herfra 22. januar 2024. Tillatelsen er gitt for maksimalt to år.

Kommunen innvilget varig dispensasjon 20. januar 2025.

Vedtaket er påklaget av advokat Kristian Nordheim på vegne av nabo og eier av gnr. 44 bnr. 3, Sivert Nygaard. Det er i hovedsak anført at det ikke er grunnlag for å gi dispensasjon når det foreligger et alternativt trasévalg som i bedre grad ivaretar jordvernet samt Nygaards interesse for adkomst til Lekåsveien.

Utvalg for miljø, samfunn og landbruk vedtok i møte 12. mars 2025 å ikke ta klagen til følge. Saken er derfor oversendt hit for endelig avgjørelse. Vi viser ellers til sakens dokumenter.

Statsforvalteren ser slik på saken

Generelt om vår kompetanse som klageinstans

Departementet har delegert myndigheten til å behandle klagesaker etter plan- og bygningsloven til Statsforvalteren, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 femte ledd. Forvaltningsloven gjelder med de særlige regler som er gitt i plan- og bygningsloven, jf. første ledd.



Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Vi skal vurdere de synspunkter som klageren legger frem, og vi kan også ta opp forhold som ikke er berørt i klagen. Vi skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 34 annet ledd.

Statsforvalteren bemerker

Saken gjelder klage over tillatelse til varig dispensasjon til anlegg av en ca. 170 m lang adkomstvei som skal påkobles en midlertidig godkjent vei, som fører frem til gårdstunet på gnr. 44 bnr. 5. Klagen skal tas under realitetsbehandling, jf. fvl. §§ 28-32.

Planstatus og behov for dispensasjon

Det omsøkte tiltaket omfattes av tiltaksbegrepet i pbl. § 1-6 første ledd, og skal etter annet ledd ikke tillates i strid med lov, forskrift eller plan. Er tiltaket i strid med lov, forskrift eller plan, vil tillatelse til tiltaket være betinget av at det gis dispensasjon etter § 19-2.

Området omfattes av kommunedelplan for Støren, vedtatt 20. april 2023, og er avsatt til samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur (hovedvegnett o_V5) samt landbruks-, natur og friluftsmål samt reindrift (LNFR-formål). Det fremgår av pkt. 2.1 at alle planer vedtatt etter år 2000 fortsatt skal gjelde, men ved motstrid vil kommunedelplanen gjelde foran, dersom ikke annet fremgår av bestemmelsene til planen.

Videre omfattes området av reguleringsplan for Støren Næringsområde, vedtatt 4. mai 2017 og sist revidert 10. mars 2021 (planid. 2016012), og er avsatt til annen veggrunn - grøntareal samt landbruksområde. Det fremgår av plankartet at avkjørselen skal legges i samsvar med avkjøringspil.

Statsforvalteren kan ikke se at spørsmålet er kommentert av kommunen, men legger til grunn at reguleringsplanen er videreført i kommunedelplanen når det gjelder vegarealet med tilstøtende arealmål (dvs. annen veggrunn - grøntareal), jf. sistnevntes pkt. 4.2. For øvrig overlapper landbruksformålet i reguleringsplanen med LNFR-formålet i kommunedelplanen, som også må anses videreført.

Etablering av den omsøkte veien er opplagt i strid med arealmålet annen veggrunn – grøntareal og utløser derfor krav om dispensasjon fra dette, jf. reguleringsplanen § 6.5:

«Området kan benyttes til fyllinger, skjæringer, grøfter og andre sidearealer, drenggrøfter, beplantning, murer, stabiliserende tiltak og lignende.

Langs gang- og sykkelveg tillates oppført hvileplasser for gående og syklende.»

Vi viser ellers til vårt vedtak i klagesaken om reguleringsplanen 19. juni 2022 i sak 2022/6403, der det er lagt til grunn at den innregulerte avkjørselspilen kun gir rett til avkjøring, ikke til *etablering av vei*.

Det er fra kommunen side lagt til grunn at tillatelse også krever dispensasjon fra landbruksformålet i reguleringsplanen. Statsforvalteren kan ikke se at standpunktet er nærmere begrunnet, og viser til at tiltaket har til hensikt å sikre adkomst til en landbrukseiendom. Etter det opplyste er bakgrunnen for saken at eksisterende adkomst til eiendommen har skader som kan indikere forestående utglidning, utover at kommunen har en privatrettslig avtale med grunneieren om etablering av ny avkjørsel som er utløst av ekspropriasjonsprosessen som ble igangsatt etter reguleringsplanen ble vedtatt.



I veilederen «Garden som ressurs» (H-2401), utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet 22. september 2017, gis det retningslinjer for når et tiltak kan anses i samsvar med LNFR-formålet (herunder landbruksformålet i reguleringsplaner). Det følger av s. 10 at veier kan anses å falle inn under formålet, men behandles etter landbruksvegforskriften.

Det er imidlertid ikke adgang til å behandle den omsøkte veien etter landbruksveiforskriften i dette tilfellet. Vi viser til en avgjørelse fra Landbruks- og matdepartementet 22. januar 2024 i en klagesak oversendt fra Statsforvalteren i Vestland, der departementet generelt lagt til grunn at det ikke kan gis tillatelse etter landbruksveiforskriften dersom en vei er ulovlig utført etter plan- og bygningsloven:

«Reglene i plan- og bygningsloven, skogbruksloven og jordlova er samordnet når det gjelder byggesak. Plan- og bygningsloven har regler som åpner for å gi unntak fra byggesaksreglene, jf. §§ 20-5 og 20-6. For landbruksveier er det gjort et unntak i byggesaksforskriften § 4-3 bokstav e. Dersom det er gitt tillatelse til bygging av landbruksvei etter landbruksveiforskriften, er det dermed ikke nødvendig å søke om byggetillatelse etter plan- og bygningsloven eller tilhørende forskrift.

I denne saken forelå det ingen tillatelse etter landbruksveiforskriften. Konsekvensen av det er at tiltaket heller ikke var unntatt fra byggesaksreglene etter plan- og bygningsloven da veien ble bygget. Departementet legger til grunn at verken skogbruksloven eller bestemmelser i landbruksveiforskriften gir hjemmel for å legalisere allerede bygde veier, selv om veitiltaket som sådan fyller vilkårene for å kunne anses som en landbruksvei etter landbruksveiforskriften.»

Konsekvensen av dette blir at den omsøkte veien må behandles etter plan- og bygningsloven, slik det er lagt til grunn fra kommunens side. Statsforvalteren er imidlertid ikke umiddelbart enig i at det er behov for dispensasjon dersom veien er nødvendig i landbruksøyemed – hvert fall i en midlertidig periode, som vi kommer tilbake til.

Vi legger derfor bare foreløpig til grunn at tillatelse utløser krav om dispensasjon fra arealformålet annen veggrunn - grøntareal. Spørsmålet blir så om vilkårene for å dispensere fra dette formålet er oppfylt.

Om vilkårene for dispensasjon er oppfylt

Ved vurderingen av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt, skal det tas utgangspunkt i at tiltaket ikke allerede er (ulovlig) utført, jf. Sivilombudets uttalelse 13. mars 2012 (SOM-2011-1482):

«[E]n søknad i ettertid for et tiltak som i sin tid ble utført ulovlig, skal i utgangspunktet behandles som om tiltaket ennå ikke er gjennomført. Det vises blant annet til O.J. Pedersen, Plan- og bygningsrett del 2, 2. utgave, side 606 flg. Dette innebærer ... at tiltakshaver verken skal 'straffes' for å fremsette søknaden for sent, ved å undergi den en særlig streng behandling, eller at tiltaket lettere skal godkjennes som følge av at det allerede er oppført.»

Loven oppstiller to vilkår for å gi dispensasjon, jf. pbl. § 19-2 annet ledd. Dispensasjon må ikke føre til at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir «vesentlig tilsidesatt». Videre må fordelene ved dispensasjon være «klart større» enn ulempene etter en samlet vurdering. Begge vilkårene må være oppfylt for at dispensasjon kan gis.

Statsforvalteren vurderer i likhet med kommunen at det ikke forhold i saken som tilsier at hensynet til å bevare grøntarealet i tilknytning til Lekåsveien blir vesentlig tilsidesatt. Videre er det klart at dispensasjonen ikke berører sentrale hensyn i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser. Vesentlighetsvilkåret anses oppfylt.



Det blir dermed spørsmål om fordel-/ulempe-vilkåret er oppfylt. Sagt annerledes blir spørsmålet om den beste fremgangsmåten er å dispensere, eller om endring av plan er nødvendig for at reguleringen kan fravikes.

Saklige og relevante «fordeler» og «ulemper» er først og fremst knyttet til de overordnede areal- og ressursdisponeringshensyn som plan- og bygningsloven og den konkrete arealplanen skal ivareta, jf. Sivilombudets uttalelse 13. juni 2014 (SOM-2014-334). Det kan typisk være en relevant fordel dersom dispensasjonen avhjelper et planmessig behov, for eksempel der eldre reguleringsbestemmelser er til hinder for eller motvirker en ellers planforutsatt utvikling av området.

Som nevnt må det påvises «fordeler» for å kunne dispensere; men det er ikke nok. Fordelene må være «klart større» enn ulempene. Dette tilsier at terskelen for å gi dispensasjon fra plan er satt relativt høyt. Ordlyden tilsier at det ikke er nok hvis ulempene ved å dispensere er beskjedne, jf. Sivilombudets uttalelse 1. november 2016 (SOM-2015-3269):

«Det er under enhver omstendighet ikke tilstrekkelig for å innvilge dispensasjon at ulempene ved dispensasjonen eventuelt skulle være beskjedne. Fylkesmannen må vurdere de fordelene og ulempene ved dispensasjonen som gjør seg gjeldende i saken. Vurderingen må vise at det foreligger relevante, klare og positive fordeler som er «klart større» enn ulempene som dispensasjonen fører til. Lovens vilkår om kvalifisert interesseovervekt krever at de relevante fordelene må ha stor vekt dersom vilkåret skal være oppfylt.»

Som det fremgår, er terskelen for å gi dispensasjon satt relativt høyt. Dispensasjon er unntaket fra den klare hovedregelen om at planer skal følges, og må særskilt begrunnes. Spørsmålet blir om det foreligger en kvalifisert overvekt av fordeler som taler for å fravike vegformålet i denne saken.

Statsforvalteren oppfatter at kommunen i hovedsak har lagt vekt på at det vil være en stor fordel at den allerede utførte veien tas i bruk nettopp fordi den allerede er utført, nærmere bestemt fordi det vil bli fordyrende å se på alternative løsninger. I tillegg peker kommunen på at det vil være mulig å få til en god felles veiløsning med utgangspunkt i avkjørselen som allerede er opparbeidet, samt at det ikke er tatt stilling til videre trasé.

Det følger som nevnt av ombudspraksis at dispensasjonsvurderingen skal ta utgangspunkt i at det ulovlig utførte tiltaket ikke er utført. Statsforvalteren kan derfor vanskelig legge vekt på argumentet at veien allerede er utført, med de ekstrakostnader en alternativ veiløsning vil medføre.

Slik vi ser det, er det selvsagt klare fordeler ved å anlegge den omsøkte *avkjørselen* til Lekåsveien, slik det blant annet legges opp til. Derimot ser vi at veien går videre vestover, til tross for at den beste løsningen er at den videre veiforbindelsen fra avkjørselen knyttes til Kirkvollveien i øst, slik Nygaard anfører. Dette vil gi flere eiendommer adkomst til Lekåsveien, noe som vil være mer i samsvar med plan når det ses hen til pkt. 4.2 i reguleringsplanen som sier avlingsveger/driftsveger til jord- og skogbruksareal skal bevares. Også på generelt grunnlag vil det være best hvis flere eiendommer knyttes til samme avkjørsel, fortrinnsvis via eksisterende felles vei. Vi viser i denne forbindelse til brevet herfra 27. mars 2020 i sak 2020/4240 til kommunen.

Videre er en annen ulempe ved den varig godkjente dispensasjonen at den i praksis legger opp til en permanent bruk av den midlertidige veitraseen over jordet og frem til gårdstunet på bnr. 5, til tross for at det fremgår av tillatelsen at denne veiløsningen er landbruksfaglig ugunstig. Statsforvalteren ser at kommunen skriver at det ikke er tatt stilling til videre trasé, men i praksis legges det opp til en permanent bruk av den midlertidige veien. Dersom en ikke hadde dette for øye, ville det vel vært mest naturlig å vurdere midlertidig dispensasjon i påvente av en bedre og endelig veiløsning.



Statsforvalteren mener det er begrunnet tvil om fordelene ved å gi varig dispensasjon er klart større enn ulempene i denne saken. Som nevnt i vedtaket i klagesaken herfra 22. januar 2024 i sak 2024/8311 som gjaldt den midlertidige tillatelsen etter landbruksveiforskriften, vil den beste løsningen være en felles veiløsning som ivaretar jordvernet så vel som bnr. 5 og 3 sine interesser. Vi ser at det er opplyst at det har vært en privatrettslig tvist når det gjelder muligheten til å få til en felles avkjørsel, men dette er ikke nærmere opplyst for oss. Det er heller ikke opplyst om det er mulig å få til en alternativ løsning som tar hensyn til denne tvisten, hva enn tvisten består i.

Statsforvalteren mener at vedtaket lider av manglende utredning og begrunnelse, jf. fvl. §§ 17 og 24 til 25, og ser ikke bort fra at feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, sml. prinsippet i § 41. Vedtaket anses ugyldig og saken sendes tilbake til kommunen for ny behandling.

Konklusjon

Klagen har ført frem.

Avgjørelsen kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Adgangen til å kreve dekning for sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 forutsettes kjent.

Vi legger til grunn at vedtaket gjøres kjent innad i kommunen.

Med hilsen

Mari Hennum Syrrist (e.f.)
Seniorrådgiver
Juridisk

Hege Aas
seniorrådgiver
Juridisk

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

ADVOKATFIRMAET SIMONSEN VOGT WIIG AS
Sivert Nygaard
Ørnulf Rognes

Postboks 2043 Vika
Kirkvollveien 58
Kirkvollveien 72

0125 OSLO
7290 Støren
7290 Støren