

Plan 1 AS  
Balder Allé 2  
2060 GARDERMOEN

Trondheim, 15.06.2015

Deres ref.:  
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
2014/8424

Saksbehandler:  
Pål Foss Digre

## **Elstad landskapsvernområde - avgjørelse i klagesak vedr. avslag på søknad om bruksendring**

**Miljødirektoratet opphever vedtak fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus av 24. februar 2014, der Fylkesmannen avslår å gi dispensasjon fra verneforskriften for Elstad landskapsvernområde for bruksendring av landbruksverksted til verksted for maskinentreprenørfirma. Vedtaket er begrunnet i at tiltaket ikke anses å være regulert av verneforskriften. Klager gis dermed medhold.**

Vi viser til brev fra Plan 1 AS v/siv. ing. Halvor Tangen av 3. april 2014, på vegne av Sigurd Furulund maskin AS. I brevet klages det på vedtak fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus av 24. februar 2014 der Fylkesmannen avslår å gi tillatelse til bruksendring av landbruksverksted på eiendommen Søndre Furulund gnr./bnr. 180/1 innenfor Elstad landskapsvernområde i Ullensaker kommune. Miljødirektoratet beklager at saksbehandlingen har tatt uforholdsmessig lang tid og at saken heller ikke er behandlet innen de frister vi har oppgitt.

### ***Bakgrunnen for saken***

Elstad landskapsvernområde ble opprettet ved kongelig resolusjon av 17. desember 1999. Formålet med vernet er ifølge verneforskriften punkt III «å bevare kvartærgeologiske formelementer [...] og «limnologiske forekomster og kildehorisonter i et landskap der botaniske og kulturhistoriske elementer bidrar til å gi området dets særpreg». Vernevedtaket skjedde som del av verneplanen for den kvartærgeologiske formasjonen Hausetertrinet.

Innenfor landskapsvernområdet ligger det flere gårdsbruk, herunder gnr./bnr. 180/1 Søndre Furulund som eies av Sigurd Furulund. Sigurd Furulund er eier, styreleder og daglig leder i maskinentreprenørfirmaet Sigurd Furulund maskin AS. Sigurd Furulund maskin AS ble etablert i 2003. I 2005 flyttet virksomheten hovedkontor til Søndre Furulund.

Det foreligger ikke reguleringsplan for eiendommen. I kommuneplan fra 2009 for perioden 2008-2020 ligger gårdstunet på Søndre Furulund innenfor område med beskrivelsen «Båndlegging etter lov om naturvern», jf. plan- og bygningsloven av 1985 § 20-4 første ledd nr. 4. Det er ikke opplyst hvilket formål området var satt av til i tidligere planer. Det er dog naturlig å anta at området tidligere var avsatt til LNF-område, etter § 20-4 første ledd nr. 2.

I tilknytning til gårdstunet lå det en større potetkjeller. I 2002 ga Ullensaker kommune tillatelse til at potetkjelleren ble bygget om til «landbruksgarasje, redskapshus». Det ble så vidt vi forstår ikke søkt om dispensasjon fra verneforskriften i forbindelse med arbeidene.

I desember 2005 ble det søkt om å utvide garasjen. Av søknaden ble tiltaket beskrevet som «slutføring uferdig driftsbygning som verkstedbygg». Kommunen godkjente søknaden i mai 2006. Det ble heller ikke i forbindelse med ombyggingsarbeidene søkt om dispensasjon fra verneforskriften for Elstad landskapsvernområde.

Ombygginga ble sluttført i 2007. Ullensaker kommune ga midlertidig brukstillatelse 28. mars 2007. Bilder av bygningen viser at den delvis er gravd ned/overdekket med jord, og at det vokser gress og flere trær på bygningen. Fra nord og øst framstår bygningen derfor som en høyde i landskapet.

7. juli 2010 avholdt kommunen og Fylkesmannen i Oslo og Akershus befaringsbesøk av bygget. Det ble i den anledning observert at bygningen ble benyttet som verksted i maskinentreprenørvirksomheten. I brev av 16. juli 2010 fra bygningssjefen i Ullensaker kommune ble det gjort gjeldende at dette var i strid med arealformålet som i brevet ble angitt som LNF-område. Det ble oppfordret til å sende søknad om bruksendring av verkstedbygningen.

Etter ytterligere korrespondanse søkte Sjøtil og Fornæss AS (nå Plan1 AS) i brev av 17. april 2013 til Ullensaker kommune om bruksendring av verkstedet fra «landbruksverksted» til «næring», samt om godkjenning av enkelte innvendige ombygninger, på vegne av Sigurd Furulund maskin AS.

Kommunen oversendte søknaden til Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Fylkesmannen ba i brev av 30. august 2013 til kommunen om utfyllende redegjørelse for omfanget og om kommunens vurdering av forholdet til kommuneplanens arealdel.

Kommunen ga i e-post av 11. november 2013 uttrykk for at aktiviteten til Sigurd Furulund maskin AS hørte hjemme på et industriområde i kommunen. Dersom aktiviteten skulle godtas på gnr./bnr. 180/1 fordret det reguleringsplan, noe kommunen anså som usannsynlig, da kommunen mente næringsvirksomheten burde drives på et av de eksisterende næringsarealene i kommunen. Kommunen ba Fylkesmannen fatte en beslutning eller eventuelt komme med en uttalelse.

I brev av 24. februar 2014 til Ullensaker kommune avsa Fylkesmannen å gi dispensasjon fra verneforskriften til endring av bruken av Søndre Furulund. Fylkesmannen la, uten nærmere begrunnelse, til grunn at bruksendringa var i strid med forbud i verneforskriften og at den derfor trengte dispensasjon. Fylkesmannen la videre til grunn at bruksendringa var i strid med formålet med vernet og at tiltaket ville påvirke verneverdiene nevneverdig, og at det dermed ikke var anledning til å gi dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48. Det ble lagt vekt på at virksomheten kan medføre økt belastning på området og økt risiko for forurensning av grunnvann.

Ullensaker kommune avsa deretter søknaden om bruksendring etter plan- og bygningsloven.

## ***Klagen***

Plan1 AS v/Halvor Tangen påklagde Fylkesmannens vedtak i brev av 3. april 2014. Det blir i klagen innledningsvis opplyst at klager ikke mottok Fylkesmannens vedtak før vedtaket fra kommunen ble mottatt 13. mars 2014. Det blir også vist til at klager ikke mottok informasjon om at Fylkesmannen vurderte å fatte vedtak etter verneforskriften/naturmangfoldloven.

I klagen gjøres det videre gjeldende at det omsøkte tiltaket ikke vil være i strid med verneformålet eller vil påvirke verneverdiene nevneverdig. Det pekes i den anledning på at potetkjelleren som var utgangspunkt for verkstedet, var etablert før vernetidspunktet. Den tydeligste endringa på landskapet er at det tidvis er parkert trailere på gårdsplassen. Disse står imidlertid ikke der i påvente av reparasjon, men i påvente av oppdrag. Trailerne kan uansett lett flyttes.

Det fremmes også en rekke andre innsigelser mot Fylkesmannens vedtak i klagen. På bakgrunn av vår konklusjon nedenfor, finner vi ikke grunn til å gå inn på disse i detalj.

## ***Fylkesmannens forberedende saksbehandling***

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har foretatt forberedende saksbehandling i tråd med regelen i forvaltningsloven § 33. Fylkesmannen har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket av eget tiltak eller til å avvise klagen. Saken er derfor oversendt Miljødirektoratet for endelig avgjørelse. I oversendelsesbrevet peker Fylkesmannen på at ei bruksendring vil medføre økt risiko for forurensning av grunnvann. Fylkesmannen mener videre ei bruksendring vil føre til økt lagring av maskiner og maskindeler på eiendommen i strid med verneformålet.

Klager har kommentert Fylkesmannens oversendelsesbrev. På bakgrunn av vår konklusjon finner vi heller ikke grunn til å gå nærmere inn på disse.

## ***Rettslige utgangspunkter***

Etter forvaltningsloven § 28 kan et enkeltvedtak påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet organet som har truffet vedtaket. Klagefristen fremgår av samme lovs § 29.

Dersom en klage tas til behandling, kan klageinstansen etter § 34 prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunktene klager kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt i klagen. Dersom en klage fører frem, kan klageinstansen treffe nytt vedtak i saken, eller oppheve det opprinnelige vedtaket og sende saken til ny behandling i underinstansen.

Adgangen til å gjennomføre tiltak innenfor Elstad landskapsvernområde reguleres av verneforskriften supplert med regler i naturmangfoldloven. Hvilke begrensninger vernevedtaket medfører for grunneiernes og andres aktiviteter følger i utgangspunktet av forskriftens punkt IV. Av dette punktets nr. 1 fremgår det at «alle inngrep som kan endre naturmiljøet eller landskapets art eller karakter vesentlig, er forbudt». Bestemmelsen inneholder videre en liste over tiltak som skal regnes «å endre naturmiljøet eller landskapets art eller karakter vesentlig». Lista inneholder blant annet alternativene «oppføring av bygninger, tilbygg, anlegg eller andre faste innretninger». Lista er ikke uttømmende; alle andre tiltak som kan sies å endre landskapets art eller karakter vesentlig vil dermed også være forbudt.

Verneforskriften for Elstad landskapsvernområde ble opprettet med hjemmel i naturvernloven av 1970. Etter naturmangfoldloven § 77 står eldre vernevedtak fortsatt ved lag. Det fremkommer imidlertid videre av paragrafen at enkelte av reglene i naturmangfoldloven også skal gjelde for eldre vernevedtak. Dette gjelder blant annet regler om landskapsvernområder i § 36 andre ledd.

Naturmangfoldloven § 36 andre ledd setter rammer for innholdet i et vedtak om landskapsvern:

*I et i et landskapsvernområde må det ikke settes i verk tiltak som alene eller sammen med andre tiltak kan ende det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig. Pågående virksomhet kan fortsette og utvikles innenfor rammen av første punktum. Nye tiltak skal tilpasses landskapet. Det skal legges vekt på den samlede virkning av tiltakene i området. I forskriften kan det gis bestemmelser om hva, som alene eller sammen med andre tiltak kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig, om kravene til landskapsmessig tilpassing, og om ferdsel som ikke skjer til fots.*

Lovbestemmelsen innebærer at forbudet i verneforskriften punkt IV nr. 1 må leses slik at utgangspunktet er at alle «tiltak som alene eller sammen med andre tiltak kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig» er forbudt. Forbudet er begrenset til tiltak som medfører «vesentlige» endringer - mindre endringer rammes dermed ikke. Tiltakene som nevnes spesielt er per definisjon ansett å rammes av forbudet.

Forvaltningsmyndigheten vil i enkelte tilfeller kunne gjøre unntak fra forbudene. Dette kan enten gjøres med hjemmel i særskilte dispensasjonsbestemmelser i verneforskriften eller med hjemmel i den generelle dispensasjonshjemmelen i naturmangfoldloven § 48. Den sistnevnte bestemmelsen gjelder også for eldre verneforskrifter. Dette innebærer at generelle dispensasjonshjemler i disse forskriftene, som for eksempel bestemmelsen i verneforskriften for Elstad landskapsvernområde punkt VII, erstattes av regelen i naturmangfoldloven § 48.

Ved all utøving av myndighet som berører naturmangfoldet skal prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer i den grad de er relevante for avgjørelsen av saken.

### **Miljødirektoratets vurdering**

Miljødirektoratet vil først bemerke at klager ikke ble underrettet om vedtaket etter reglene i forvaltningsloven § 27 selv om klager åpenbart var part i saken. Klagefristen regnes da fra det tidspunkt klager ble eller burde blitt kjent med vedtaket, jf. forvaltningsloven § 29 andre ledd. Vi kan ikke se at klager burde ha blitt kjent med vedtaket før det ble mottatt fra Ullensaker kommune 13. mars 2014. Klagen av 3. april 2014 anses dermed rettidig.

Vi vil videre for ordens skyld bemerke at en part etter forvaltningsloven § 16 skal varsles før det treffes vedtak, dersom han ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken. I denne saken ble spørsmålet om dispensasjon fra verneforskriften oversendt til avgjørelse av Ullensaker kommune uten at klager i søknaden etter plan- og bygningsloven hadde tatt opp temaet. Det utgjør da en saksbehandlingsfeil at klager ikke ble varslet før Fylkesmannen traff vedtaket. På bakgrunn av vår konklusjon i saken finner vi ikke grunn til å gå inn på virkningene av denne feilen.

Søknaden til Ullensaker kommune gjaldt bruksendring av en bygning, og vi legger derfor til grunn at spørsmålet vi skal ta stilling til er om dette er i strid med verneforskriften og om dispensasjon i tilfelle kan og bør gis. Vi tar dermed ikke stilling til om oppføringa/ombygginga av bygningen i seg selv var lovlig etter verneforskriften eller om regelmessig bruk av gårdsplassen som oppstillingsplass for lastebiler er i strid med forbudet mot tiltak som kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig. Vi legger til grunn at Fylkesmannen foretar disse vurderingene i den grad de finner det nødvendig.

Det første spørsmålet blir da om ei bruksendring av bygningen fra kun å være landbruksverksted til verksted og kontor også for et maskinentreprenørfirma er i strid med forbudet mot «tiltak som sammen eller andre tiltak kan endre det vernede områdets særpreg eller karakter». Bruksendring er ikke nevnt på lista over tiltak som per definisjon er oppgitt å komme inn under forbudet. Om tiltaket er lovlig må da avgjøres ut i fra en tolkning av selve grunnregelen om at «tiltak som alene eller sammen med andre tiltak kan endre landskapets særpreg eller karakter».

Vi finner det i utgangspunktet vanskelig å legge til grunn at en endring av bruken av bygningen i seg selv påvirker landskapets særpreg og karakter *vesentlig*. Unntak kan tenkes der den endrede bruken har nødvendige følger også utenfor bygningen. Vi kan imidlertid ikke se at dette er tilfelle i saken her. Reparasjonene skjer inne i bygningen. Utvendig lagring av maskiner og maskindeler er ingen nødvendig forutsetning for reparasjonene. Selv om bygningen i dag er definert som en landbruksbygning, har den heller ingen sentral funksjon i opprettholdelsen av landbruksvirksomheten. Selv om utslipp fra verkstedet vil kunne påvirke grunnvannsforekomstene, kan vi heller ikke se at en noe økt *risiko* for utslipp av forurensninger medfører at bruksendringa kan sies å endre landskapets særpreg og karakter vesentlig.

Miljødirektoratet kan dermed ikke se at bruksendring fra landbruksverksted til verksted for et maskinentreprenørfirma er forbudt etter verneforskriften. Tiltaket krever dermed heller ikke dispensasjon fra verneforskriften og Fylkesmannens vedtak er slik sett uten rettsvirkninger. Miljødirektoratet finner det likevel riktigst å formelt oppheve vedtaket.

På bakgrunn av det ovennevnte fatter Miljødirektoratet følgende

#### vedtak

Miljødirektoratet opphever vedtak fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus av 24. februar 2014, der Fylkesmannen avslår å gi dispensasjon fra verneforskriften for Elstad landskapsvernområde for bruksendring av bygning på gnr./bnr. 180/1 Søndre Furulund i Ullensaker kommune. Bruksendringa reguleres ikke av verneforskriften og er dermed ikke søknadspliktig. Klager gis dermed medhold.

Vi gjør oppmerksom på at klager har rett til å kreve vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket dekket, jf. forvaltningsloven § 36. Krav om dekning må fremmes for Miljødirektoratet innen tre uker etter at dette vedtaket kom fram.

Dette vedtaket kan ikke klages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Hilsen  
Miljødirektoratet

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur*

|                                     |               |
|-------------------------------------|---------------|
| Berit Lein                          | Knut Fossum   |
| Avdelingsdirektør - naturavdelingen | seksjonsleder |

|                                 |                   |      |          |
|---------------------------------|-------------------|------|----------|
| Kopi til:                       |                   |      |          |
| Fylkesmannen i Oslo og Akershus | Postboks 8111 Dep | 0032 | OSLO     |
| Ullensaker kommune              | Boks A            | 2051 | Jessheim |