SORTLAND KOMMUNE

Arkivsaknr.:	23/9703
Dok.nr:	23/35948
Arkiv:	GNR-15/36, FA-L42, Historisk-19/2248, GNR-15/1691
Saksbehandler:	Malene Husby
Dato:	17.11.2023

Gnr. 15, bnr. 36 og bnr. 1691 - behandling av klage på dispensasjonsvedtaket for vesentlig terrenginngrep, Steinbruddet

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
100/23	Formannskapet	30.11.2023

KOMMUNEDIREKTØRENS INNSTILLING
Vedtak i FS-sak 076/23 opprettholdes, og saken oversendes til Statsforvalteren i Nordland for endelig avgjørelse, jf. Forvaltningsloven (fvl.) § 33, fjerde ledd.

Formannskapet - 100/23

FS - behandling:

Alternativt fellesforslag fra H, FRP, SP, foreslått av Rune Stigen Kvannli, Senterpartiet

1. Sortland formannskap viser til klage av 18.10.23 fra Steinbruddet Invest AS. Formannskapet tar klagen til følge. I medhold av plan- og bygningslovens § 19-2 innvilger formannskapet søknaden fra Steinbruddet Invest AS om dispensasjon fra § 6.1 i reguleringsbestemmelsene til reguleringsplanen for Steinbruddet, Sortland sentrum, for terrengtilpasning mot/i friluftsområdet på eiendommen gnr. 15 bnr. 36 og 1691.
2. Dispensasjon vil ikke medføre at hensynet bak reguleringsbestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt. Formannskapet anser at fordelene ved å innvilge dispensasjon er klart større enn ulempene.

Begrunnelse:

Gjennomført terrengtilpasning har gitt lavere høyde på fjellskjæring/stup. Dette ser formannskapet som en klar fordel. Det anses også som en fordel at tilgjengeligheten til det samlede friluftsområdet bak bebyggelsen har blitt bedre som følge av terrengtilpasningen.

Av reguleringsplanens planbeskrivelse datert 29.12.10 kapittel 4.8 er det inntatt en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Her avdekkes følgende særskilte forhold:

Området er utsatt for steinras
Det er et stup innenfor planområdet med høyde på om lag 15 meter
Som et avbøtende tiltak ble det i ROS-analysen foreslått en sikringssone nedenfor stupet. Dette ble aldri ivaretatt i det endelige planforslaget fra 2010. Tiltaket med fjerning av øverste del av stupet vil bedre situasjonen og burde vært foreslått som et konkret tiltak i opprinnelig plan.

Etter formannskapets helhetsvurdering vil dispensasjon ikke tilsidesette hensynet som ble lagt til grunn for reguleringsplanen. Tiltaket som er gjennomført vurderes som en bedre løsning enn det som ligger innenfor rammene av gjeldende reguleringsplan.

Habilitet:

Ved ordførers fratreden grunnet habilitetsvurdering, tiltrådte varaordfører Maroun Abou Zeid som møteleder resten av møtet.

Grete Ellingsen har før møtet bedt om å få sin habilitet vurdert og fratrådte under behandling av habilitetsspørsmålet.
VEDTAK
Med hjemmel i forvaltningsloven § 6 annet ledd jf. § 8 og kommuneloven § 11-10, vedtar Formannskapet enstemmig Grete Ellingsen som inhabil i PS-sak 100/23.

Repr. Ann Cathrin Stafseth (H) tiltrådte både behandling habilitetsvurdering og behandling av saken.

Votering:

Ved alternativ votering mellom kommunedirektørens innstilling og alternativt forslag fra H, FRP, SP ble alternativt forslag fra H, FRP, SP vedtatt;
7 stemmer for (5H, 1 FRP, 1 SP)
2 stemmer mot (1 AP, 1 SV)

FS - vedtak:

1. Sortland formannskap viser til klage av 18.10.23 fra Steinbruddet Invest AS. Formannskapet tar klagen til følge. I medhold av plan- og bygningslovens § 19-2 innvilger formannskapet søknaden fra Steinbruddet Invest AS om dispensasjon fra § 6.1 i reguleringsbestemmelsene til reguleringsplanen for Steinbruddet, Sortland sentrum, for terrengtilpasning mot/i friluftsområdet på eiendommen gnr. 15 bnr. 36 og 1691.
2. Dispensasjon vil ikke medføre at hensynet bak reguleringsbestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt. Formannskapet anser at fordelene ved å innvilge dispensasjon er klart større enn ulempene.

Begrunnelse:

Gjennomført terrengtilpasning har gitt lavere høyde på fjellskjæring/stup. Dette ser formannskapet som en klar fordel. Det anses også som en fordel at tilgjengeligheten til det samlede friluftsområdet bak bebyggelsen har blitt bedre som følge av terrengtilpasningen.

Av reguleringsplanens planbeskrivelse datert 29.12.10 kapittel 4.8 er det inntatt en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Her avdekkes følgende særskilte forhold:

Området er utsatt for steinras
Det er et stup innenfor planområdet med høyde på om lag 15 meter
Som et avbøtende tiltak ble det i ROS-analysen foreslått en sikringssone nedenfor stupet. Dette ble aldri ivaretatt i det endelige planforslaget fra 2010. Tiltaket med fjerning av øverste del av stupet vil bedre situasjonen og burde vært foreslått som et konkret tiltak i opprinnelig plan.

Etter formannskapets helhetsvurdering vil dispensasjon ikke tilsidesette hensynet som ble lagt til grunn for reguleringsplanen. Tiltaket som er gjennomført vurderes som en bedre løsning enn det som ligger innenfor rammene av gjeldende reguleringsplan.

KORT BESKRIVELSE AV SAKEN
Saken gjelder klage på FS-vedtak 076/23. I FS-vedtak ble det gitt avslag på dispensasjonssøknad fra reguleringsbestemmelse § 6.1 i reguleringsplan for Steinbruddet, Sortland sentrum, vedtatt 28.04.2011 for terrengtilpasning mot/i friluftsområdet på eiendommene gnr. 15, bnr. 36 og bnr. 1691, Steinbruddet

FAKTA I SAKEN
Kort saksoversikt:

28.09.2023: I FS-vedtak 076/23 fattet Formannskapet følgende vedtak:

"I medhold av plan- og bygningsloven (pbl.) § 19-2 avslår Formannskapet søknad om dispensasjon fra reguleringsbestemmelse § 6.1 i reguleringsplan for Steinbruddet, Sortland Sentrum, vedtatt 28.04.2011, for terrengtilpasning mot/i friluftsområde på eiendommene gnr. 15, bnr. 36 og bnr. 1691, Gårdsalléen 4F.

Formannskapet ber kommunedirektøren vurdere aktuelle og relevante ulovlighetsoppfølging av ulovlige tiltak gjennomført av Steinbruddet Invest AS i avsatt friområde vedtatt i reguleringsbestemmelse for Steinbruddet. Dette legges fram til formannskapet til endelig avklaring innen utgang av 2023."

20.10.2023: Kommunen mottok klage på vedtaket fra Steinbruddet Invest AS.

Tiltakshavers begrunnelse for klage:

I hovedtrekk klager tiltakshaver på følgende:

I. merknader til Kommunedirektøren sitt saksfremlegg:

1. At kommunedirektøren under «kort beskrivelse av saken» unnlater å opplyse om hva som er bakgrunn for siste innsendte dispensasjonssøknad fra reguleringsbestemmelse § 6.1.
2. At kommunen i «fakta i saken» viser til at advokat Oddmund Enoksen i den senere tiden har opptrådt som ansvarlig søker i saken.
3. At dato for når rammetillatelse ble innvilget er feil.
4. At kommunen under «fakta i saken» formidler innbyggeres feilaktige oppfatning av gjeldende regelverk, da det er vist til henvendelser fra innbyggere i perioden høsten 2021 vedrørende steinbrudd og knuseverk uten driftskonsesjon etter mineralloven.
5. At det i «dispensasjonsvurderingen» kun vises til at terrenginngrepet har berørt ca. 2.500 m^2 av et totalt areal på 4.000 m^2 avsatt til friluftsformål innenfor reguleringsplan. Da det totale friluftsområde bak steinbruddet er på ca. 87.000 m^2.

II. Ikke nødvendig med dispensasjon:

Tiltakshaver gjør fortsatt gjeldende at den terrengtilpasningen som har skjedd, ikke er i strid med reguleringsplan. Dette fordi at reguleringsbestemmelsens § 6.1 åpner opp for at terrenget innenfor friluftsformål kan bearbeides.

III. Vilkårene for dispensasjon er oppfylt:

Tiltakshaver anfører at vilkårene for å innvilge dispensasjon er oppfylt. Dette fordi at hensynet bak bestemmelsen ikke blir vesentlig tilsidesatt og at fordelene ved å innvilge dispensasjon er klart større enn ulempene. Videre at gjeldende reguleringsplan som ble vedtatt for 12 år siden var tilpasset et konkret boligprosjekt, som er forskjellig fra det nye boligprosjektet som det nå er tale om. Tiltakshaver anfører at disse forholdene tilsier at det er grunnlag for å innta en noe mindre rigid holdning til reguleringsplanen enn om den hadde vært av nyere dato.

IIII. Formannskapets vedtak om ulovlighetsoppfølgning:

Tiltakshaver anfører at det ikke er utført noe ulovlig tiltak, da terrengtilpasningen ikke er i strid med reguleringsplan. Videre anfører tiltakshaver at kommunen allerede har gjennomført

ulovlighetsoppfølgning, da det ble gitt pålegg om byggestans juli 2022. Tiltakshaver påklaget dette og klagen er enda ikke behandlet, oversendt statsforvalteren eller opphevet av kommunen.

VURDERING

Klagen er kommet inn i rett tid og er for øvrig i samsvar med vilkårene for å klage i forvaltningsloven Kap. VI.

Vedrørende I, tiltakshavers merknader til Kommunedirektøren sitt saksfremlegg:

1. Kommunen kan ikke se at anførsel vedrørende manglende opplysning om hva som var grunnlag for at siste dispensasjonssøknad ble sendt inn, har vesentlig betydning for vurdering av søknad om dispensasjon fra reguleringsplanen. Formannskapet ble i tidligere behandling i saken gjort kjent med hva som ligger til grunn for dette, det gis en kort redegjørelse i det videre

Bakgrunnen for at kommunen anbefalte at det ble sendt inn ny dispensasjonssøknad var for at prosjektet hadde endret seg siden rammetillatelse ble gitt. Kommunen hadde på bakgrunn av dette ikke kontroll over sakens dokumenter og derav heller ikke oversikt over hvilke eventuelle nye dispensasjoner prosjektet hadde skapt. Partene ble bedt om å gjennomgå siste tegninger for avvik opp mot gjeldende lovverk, forskrift og gjeldende planbestemmelse med plankart. Tidligere dispensasjonssøknad for utsprenging av friluftsområdet inneholdt ca. 12 sider, men lite relevante vurderinger i henhold til plan- og bygningsloven (heretter pbl.) § 19-2 og kunne med fordel bearbeides på nytt.

2. Anførselen om advokat Enoksen sin part i saken, anses ikke som et relevant moment som er gjenstand for vurdering i denne klagebehandlingen.

3. Vedtak om rammetillatelse for leilighetsbygg, mellomlagring av masser og terrenginngrep på gnr. 15, bnr. 36 er datert med dokumentdato 16.03.2020. Kommunen har etter nærmere undersøkelser blitt gjort kjent med at dette er feil og at rammetillatelsen ble innvilget 02.07.2020. Det er beklagelig at dette ikke er endret før nå, til tross for gjentatte presiseringer fra advokat Enoksen. Selv om kommunen har operert med feil dato, anses ikke dette å ha vesentlig betydning for verken tidligere eller nåværende saksavgjørelser.

4. Kommunen er innforstått med at tomtearbeidende ikke krevde driftskonsesjon etter minerallovenen. Bakgrunnen for at kommunen har vist til henvendelser som ble sendt inn av innbyggere, er kun ment som en orientering for hva som var noe av grunnlaget for at kommunen besluttet å gjennomføre tilsyn i juli 2022. Kommunen har også tidligere vist til dette ved behandling av søknader i saken, og kan derfor ikke se at dette konkrete momentet har hatt vesentlig betydning for tidligere eller nåværende saksavgjørelser.

5. Det er i klagen vist til at kommunen i «dispensasjonsvurderingen» burde ha lagt til grunn det totale arealet på ca. 87.000 m^2 som er avsatt til friluftsområdet i Kommunedelplan byplan, og ikke bare de 4.000 m^2 som er avsatt til friluftsformål innenfor gjeldende reguleringsplan.

Kommunen anser at dersom det hadde vært vurdert at avsatt friluftsområde ikke var av betydning, hadde dette området heller ikke blitt tatt med i reguleringsplanen. Det som fremkommer av planbeskrivelsen understreker og styrker hensynet og behovet for å ivareta helheten av friluftsområdet. Reguleringsplanen skal følges, og formålene skal ivaretas slik de er definert. Det vurderes at dersom kommunen legger opp til en praksis hvor grunnlaget for dispensasjon skal gå på vurdering av omkringliggende områder utenfor gjeldende reguleringsplan, vil dette kunne føre til at viktig formål i reguleringsplaner blir tilsidesatt. Dette er ikke en praksis administrasjonen ikke vil anbefale.

Vedrørende II, om at terrengtilpasningen ikke er i strid med reguleringsplan, og at det derfor ikke er nødvendig med dispensasjon:

Det aktuelle tiltaket er gjennomført i et område som er avsatt til friluftsområde gjennom reguleringsplan for Steinbruddet, vedtatt 28.04.2011.

Det fremgår av reguleringsbestemmelse § 6.1 at *«området skal benyttes til friluftsformål og som nærrekreasjonsområde. Eksisterende vegetasjon i området skal i størst mulig grad tas vare på».* I forhold til vegetasjon vises det til plantebestanden i området, og omhandler ikke forholdet til berg/fjell. Kommunen kan ikke se at reguleringsbestemmelsen åpner opp for terrengtilpasning mot/i friluftsområdet, og tiltaket er følgelig i strid med arealformålet.

Det vises til at tiltak utenfor byggegrense krever dispensasjon, og kommunen kan ikke se at reguleringsbestemmelsen § 6.1 opphever byggegrensen som er fastsatt i gjeldende reguleringsplan. Dette omfatter også tiltak som vesentlig terrenginngrep ved tomtearbeid.

Kommunen legger til grunn at tiltaket er i strid med gjeldende reguleringsplan, og at det derfor er nødvendig med dispensasjon.

Vedrørende III, om at vilkårene for dispensasjon er oppfylt:

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 hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra. Det andre er at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Dispensasjonsvilkårene må tolkes i lys av at dispensasjon kun er ment å være en snever unntaksregel. Hensynet som begrunner arealformålet det er søkt om dispensasjon fra, vil være sentrale ved vurdering av om lovens vilkår er oppfylt. Når det gjelder vilkåret om fordelene, er det primært den samfunnsmessige areal- og ressursdisponeringen som er relevant. Fordeler av privat karakter vil kun unntaksvis kunne vektlegges i interessevurderingen.

Kommunen har i dispensasjonsvurderingen vist til at inngrepet som er gjennomført, er av en slik størrelse og omfang at det dermed ikke er tvil om at tiltaket tilsidesetter hensynet bak arealformålet. Videre har kommunen redegjort for at søker ikke har vist til relevante, klare og positive fordeler som medfører at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene.

Kommunen har vurdert de to kumulative vilkårene i pbl. § 19-2 og konstatert at lovens vilkår for å gi dispensasjon ikke er oppfylt for tiltaket.

Det er i klagen vist til at reguleringsplanen er 12 år og er tilpasset til et annet konkret boligprosjekt, slik at kommunen derfor burde ha inntatt en noe mindre rigid holdning til reguleringsplanen.

Den klare hovedregelen er at planer skal følges inntil de oppheves eller endres, jf. pbl. § 34-2 fjerde ledd. Planer er blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgt organ, kommunestyret. Det skal derfor ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan. Hensynet til demokratiet, offentligheten og helhetlig arealbruk gjør det viktig at planendringer i størst mulig grad skjer i samsvar med regelen om arealplanlegging og ikke ved enkeltdispensasjoner.

Til sist presiseres det at dersom gjeldende planer ikke lengre gir utrykk for hvordan en ønsker å utnytte området, bør det gjennomføres en ny planprosess. En planprosess vil i større grad enn enkeltdispenasjoner sikre at helhetlige hensyn ivaretas og ses i sammenheng.

Vedrørende IIII, ulovlighetsoppfølgning, pålegg om byggestans, klage på vedtak om byggestans og opphevelse av byggestans:

Når det gjelder anførsel vedrørende ulovlighetsoppfølgning, så vises det til at kommunen konstaterer at det er gjort ulovlig terrenginngrep i området avsatt til friluftsområde i reguleringsplanen. Dette fremkommer også av tilsynsrapport som ble utarbeidet etter tilsyn juli 2022. Kommunen har etter pbl. § 32-1 en plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Selv om kommunen ikke krever at forholdene rettes, da inngrepene som gjort anses å være uopprettelig, ser kommunen likevel alvorlig på de ulovlige terrenginngrepene som er gjort.

Når det gjelder anførslene vedrørende pålegg, klage og opphevelse av byggestans vises det til følgende redegjørelse:

Kommunen traff den 10. juli 2022 følgende vedtak:

«Med hjemmel i pbl. § 32-3, jf. 32-4 gis pålegg om stans av alle byggearbeider på eiendom gnr. 15, nr. 26 og bnr. 2326 med øyeblikkelig virkning, uten forutgående varsel.»

Bakgrunnen for dette var blant annet for at det ikke forelå nødvendig dispensasjon og tillatelse til terrenginngrep innenfor arealet avsatt til friluftsområde i reguleringsplan. Pålegget om arbeidsstans ble gitt med øyeblikkelig virkning, fordi faren for at videre arbeid kunne føre til ytterligere uopprettelige inngrep og skade.

Vedtaket ble påklaget av advokat Enoksen på vegne av tiltakshaver den 12. juli 2022.

Klagen ble i realiteten delvis tatt til følge, ved at det i kommunens vedtak av 15. juli 2022, ble besluttet at pålegg om arbeidsstans for leilighetsblokk A, ikke ble videreført. Det ble presisert i vedtaket at arbeidsstans for de øvrige tiltakene fortsatt gjaldt. Avslutningsvis ble det orientert om at dette enkeltvedtaket kunne påklages.

I kommunens vedtak av 9. november 2023 ble pålegg om arbeidsstans for de øvrige tiltakene opphevet. Dette med henvisning til opplysninger som kommunen hadde fått fra advokat Enoksen i e-post korrespondanse 20. juni 2023, hvor det fremkommer at det kun er snakk om at det gjenstår mindre opprydningsarbeider.

<u>Kommunens videre håndtering av klagen:</u>

Dersom kommunen ikke tar klagen til følge, vil FS-vedtak 076/23 opprettholdes. Sakens dokumenter sendes da videre til Statforvalteren i Nordland for endelig avgjørelse.

Dersom kommunen tar klage til følge, vil dispensasjonsvedtaket 076/23 endres til en positiv innstilling.

En slik konklusjon fordrer begrunnelser for at dispensasjonsvilkårene likevel er oppfylt, for det omsøkte avviket fra plan.

Administrasjonen anbefaling:

Administrasjon kan ikke se at det er fremlagt nye momenter i saken, og tilrår derfor at klagen ikke tas til følge.

KONKLUSJON
Kommunedirektøren anbefaler at Vedtak i FS-sak 076/23 opprettholdes, og saken oversendes til Statsforvalteren i Nordland for endelig avgjørelse.

Vedlegg:
Klage på avslag - dispensasjonssøknad - Steinbruddet Invest AS (L)(97844)
Gnr. 15, bnr. 36 og bnr. 1691- behandling av dispensasjonssøknad for vesentlig terrenginngrep, Gårdsalléen 4F (L)(93614)