



SARPSBORG KOMMUNE TEKNISK ADMINISTRASJON
OG PLANLEGGING
Postboks 237
1702 SARPSBORG

Saksbehandler, innvalgstelefon
Ole Martinsen, 69247046

Sarpsborg - 2014/14 fnr1 - Klage på innvilget dispensasjon for bekkelukking og etablering av parkeringsplass

Vi viser til deres brev datert 26.10.2023 hvor det orienteres om kommunens vedtak i ovennevnte sak.

Vi sendte i brev datert 15.11.2023 en fristavbrytende klage. Vi presiserte at en utfyllende klage ville bli sendt innen 24.11.2023.

Statsforvalteren i Oslo og Viken klager på Sarpsborg kommunes vedtak i denne saken. Det er innvilget dispensasjon fra LNF-formålet som blant annet innebærer bekkelukking og nedbygging av dyrkbar jord. Dette er i konflikt med nasjonale og regionale føringer. Vi anmoder kommunen å oppheve sitt vedtak slik at det kan vurderes alternative løsninger i området. Vi viser til vår vurdering nedenfor for nærmere begrunnelse og utdyping av forholdene.

Dersom klagen ikke tas til følge, ber vi om at saken oversendes Statsforvalteren i Oslo og Vikens juridiske avdeling for videre behandling.

Saken gjelder søknad om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for etablering av parkeringsplass og plassering av servicebygg i et område avsatt til LNF-formål. Vi uttalte oss til søknaden i brev datert 20.09.2023. I vår konklusjon anbefalte vi blant annet at det ble sett på alternative løsninger for parkeringsplassen, slik at bekken kunne være åpen og ikke legges i rør. Vi skrev også at vi ville vurdere å påklage et vedtak som innebærer at bekken tillates lukket.

Kommunen har fattet følgende vedtak:

Sarpsborg kommune godkjenner dispensasjon fra formålet LNFR for etablering av parkeringsplass og plassering av servicebygg i tråd med søknad datert 7.6.2023 og 21.8.2023. Vedtaket er gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven (heretter pbl.) § 19-2, og på følgende vilkår:



1.1. Parkeringsplassen tillates ikke asfaltert.

Lovverk og Statsforvalterens rolle

Kommunen kan bare gi dispensasjon dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) kapittel 19. Fordelene ved en dispensasjon skal primært knyttes til de offentlige hensyn som planen skal ivareta og de formål og hensyn som plan- og bygningsloven fastsetter.

Statsforvalteren skal påse at dispensasjoner ikke gis i strid med nasjonale og viktige regionale interesser innen miljøvern, landbruk, barn og unges interesser, folkehelse, samfunnssikkerhet og gravplasser. Vi skal følge opp Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer innenfor våre ansvarsområder. Dette skjer ved at vi avgir uttalelser i saken før kommunen fatter vedtak. Vi har også klagerett på vedtak som direkte berører vårt saksområde.

Det er Statsforvalterens juridiske avdeling som behandler eventuelle klager på kommunens vedtak. Ettersom det er Statsforvalteren i Oslo og Viken som klager på et kommunalt dispensasjonsvedtak, vil det være en annen Statsforvalter som behandler klagen hvis kommunen ikke tar klagen til følge.

Vurdering

I vår uttalelse datert 20.09.2023 presiserte vi at en søknad i ettertid, for et tiltak som allerede har blitt utført ulovlig, skal behandles som om tiltaket ennå ikke er gjennomført. Vi vurderte, og vurderer fortsatt, derfor søknaden og tiltaket som om det ikke var utført.

Det gjennomførte tiltaket er, uten gitte tillatelser, et brudd på forskrift om fysiske tiltak i vassdrag og vannressursloven § 11 om kantvegetasjon, i tillegg til plan- og bygningsloven og jordloven som kommunen er myndighet for.

Som vi tydelig presiserte i vår uttalelse datert 20.09.2023 skal bekker i størst mulig grad være åpne. Dette blant annet fordi de bidrar til å skape variasjon i landskapet, og utgjør viktige leveområder for mange planter og dyr. Åpne bekker leverer også økosystemtjenester, som å rense vann, redusere flomfare og beskytte mot klimaendringer.

Det fremgår som retningslinje i *Regional plan for vannforvaltning i Innlandet og Viken* at elver og bekker som hovedregel ikke skal lukkes og skal bevares så nært opptil sin naturlige form som mulig. *Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning* gir føringer om at naturbaserte løsninger skal være utgangspunktet for håndtering av flom og overvann. Vi viste i vår uttalelse også til vannforskriften § 4 og til *Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med aktivt friluftsliv*. Tiltaksplan presiserer viktigheten av gode, flersjiktete kantsoner.

Vi anbefalte i vår uttalelse at det ble sett på andre løsninger for parkeringsplassen, slik at bekken ikke må legges i rør.

Kommunen har flere steder i sin vurdering påpekt at parkeringsplassen er et viktig utgangspunkt for de som ønsker å bruke området til ulike typer aktivitet og friluftsliv. Dere skriver at det i slike verdsatte friluftsområder vil være en fordel at det er tilrettelagt med tilstrekkelig parkering. Kommunen har ved sin behandling imidlertid også stilt spørsmål om antall plasser kan reduseres noe for å holde bekken åpen.



Når det gjelder alternative løsninger har kommunen kun vist til at tiltakshaver har vurdert andre alternativer, men kommet til at omsøkte plassering er eneste mulighet. Det er også vist til at det er u hensiktsmessig å ha en bekk mellom parkeringsplassen og anlegget. Det pekes også på det sikkerhetsmessige ved at barn kan havne i bekken når de skal gå mellom parkeringsplassen og anlegget. Det fremgår ikke av saken hvilke alternativer som har vært vurdert. Vi minner i den forbindelse også om naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 8-12.

Vi er enig med kommunen i at det er viktig å tilrettelegge for barn og unges aktivitet og at allmennheten skal ha god tilgang til friluftsområder. Vi mener imidlertid at det burde være muligheter for en slik tilrettelegging uten at det er nødvendig med en lukking av eksisterende bekkeløp. Etablering av bru og/eller bruk av gjerder kan være eksempler på alternativer som bør vurderes.

Kommunen har i sin saksbehandling i liten grad foretatt en selvstendig vurdering av alternative løsninger i området. Vi mener også beslutningen lider av manglende kunnskapsgrunnlag om bekken, inkludert vannføring og virkning av tiltaket. Det er ikke fremlagt noen utredninger som underbygger påstandene i søknaden eller kommentarene fra søker. Det påpekes fra tiltakshaver at det har vært flomutfordringer i området, samtidig som det argumenteres med at bekken tidvis er tørrlagt. Vi ser av Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) karttjenester at området ligger innenfor aktsomhetsområde for flom. Vi kan ikke se at det er gjort vurderinger av dette, jf. NVEs veileder 2/2011 *Flaum og skredfare i arealplaner* og rundskriv H-5/18 *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*.

Så langt vi kan se av tilgjengelige kartdata fortsetter bekken over 1,5 km oppstrøms tiltaksområdet. Den vil i så fall ha et betydelig nedbørsfelt og i perioder måtte håndtere større vannmengder. Med tanke på klimaframskrivningene og føringene om klimatilpasning mener vi en lukking av bekken er konfliktfull. Om det har vært flomutfordringer i området tidligere kan vi ikke se at rørlegging av bekken vil løse dette. Dette er ikke dokumentert i saken.

Det har i senere tid vært fokus på å gjenåpne tidligere lukkede bekker, av hensyn til natur, vannmiljø og klimatilpasning. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* og retningslinjer i den regionale vannforvaltningsplanen omtaler gjenåpning og restaurering av lukkede vassdrag. Vi er også inne i FNs tiår for restaurering av økosystemer og viser til FNs bærekraftsmål om restaurering av vannrelaterte økosystemer. Nye bekkelukkinger vil derfor være et skritt i feil retning og må i størst mulig grad unngås.

Vi påpekte også i vår uttalelse at arealet er klassifisert som dyrkbar jord, og at historiske flybilder viser at arealet tidligere har vært i aktiv drift. Vi viste også til føringene i nasjonal jordvernstrategi, og påpekte at tiltaket kunne være i konflikt med disse nasjonale jordvernføringene.

Stortinget har i 2023 vedtatt en oppdatert nasjonal jordvernstrategi. Jordvernhensynet er nå forankret i FNs bærekraftsmål og jordvernmålet er ytterligere innskjerpet. Målet er nå at tapet av dyrka jord på landsbasis skal være under 2 000 dekar per år, og at bærekraftig matproduksjonen skal øke. Jordvern og matproduksjon er overordnede samfunnsviktige interesser og en forutsetning for bærekraftig utvikling og norsk samfunns- og matsikkerhet. Det er også et av de viktige hensynene som LNF-formålet skal ivareta. Omdisponering av dyrket og dyrkbar jord bør derfor bare vurderes i tilfeller hvor samfunnsnyttens er svært stor. I tillegg må det alltid være vurdert fortetting, ombygging eller alternative lokaliseringer før jordbruksarealer vurderes nedbygd. Vi vil understreke at dyrka jord i de beste klimasonene har nasjonal og regional verdi for matproduksjon.



Jordvern skal tillegges særlig vekt ved vurdering av dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven § 19-2. Dette innebærer at kommunen må gjøre en konkret vurdering av tiltakets konsekvenser for jordvernet og for de interessene som LNF-formålet skal ivareta. Det er etter vårt syn ikke tilstrekkelig å vise til at tiltaket også behandles etter jordloven. Vi ønsker ikke å imøtegå vurderingene i jordlovsbehandlingen, ettersom dette er vurderinger som er gjort etter et annet lovverk. Vi mener imidlertid at kommunen må gjøre rede for tiltakets konsekvenser for jordvernet, og hvorvidt dette medfører en vesentlig tilsidesettelse av LNF-formålet i kommuneplanen.

Konklusjon

Med hjemmel i forvaltningsloven § 28, jf. pbl. § 1-9 tredje ledd, klager vi på Sarpsborg kommunes vedtak om dispensasjon fra LNF-formålet som blant annet innebærer bekkelukking og nedbygging av dyrkbar jord.

Dersom klagen ikke blir tatt til følge, ber vi om at vedtaket og eventuelle nye opplysninger i saken blir oversendt Statsforvalteren i Oslo og Viken for videre ekspedisjon til Kommunal- og distriktsdepartementet. Departementet vil da oppnevne en settstatsforvalter for behandling av klagesaken.

Med hilsen

Eli Kristin Nordsiden
seksjonssjef
Klima- og miljøvernavdelingen

Ole Martinsen
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Viken fylkeskommune

Postboks 220

1702

SARPSBORG