



HERØY KOMMUNE
Postboks 274
6099 FOSNAVÅG

Saksbehandlar, innvalstelefon

Frida Farstad Brevik, 71 25 84 51

Herøy kommune - vedtak i klagesak - byggesak - dispensasjon turveg Leikong gnr78 bnr03

Statsforvaltaren endrar kommunens vedtak om å gi dispensasjon for del to av turveg på Leikong. Vilkkåra for å gi dispensasjon er ikkje oppfylte. Klaga i saka har ført fram.

Vi viser til kommunen si oversending av 15. mars 2022. Oversendinga gjeld klagesak etter plan- og bygningsloven.

Saksgong

Gurskøy idrettslag har søkt om dispensasjon for å etablere ein turveg i to delar på Leikong. Det er sendt inn fleire søknader, første gong i september 2019, seinare i desember 2020. Siste søknad blei sendt inn i april 2021.

Dispensasjonssaka er lagt fram for uttale til regionale og statlege myndigheiter.

Maritim og teknisk utval ga dispensasjon for turveg den 22. november 2021 (sak 105/21).

Naturvernforbundet i Møre og Romsdal, Anne Taklo, Gunn Iren Taklo, Bjarne Taklo og Terje Taklo har klaga på dette vedtaket, sjå klager datert 3. januar 2022, 5. januar 2022, 6. januar 2022 og 7. januar 2022. Tiltakshavar har kommentert klage frå Naturvernforbundet, sjå e-post av 13. januar 2022.

Utval for samfunnsutvikling behandla klagene den 1. mars 2022 (sak 23/22), og vedtok å ikkje ta klagene til følgje. Kommunen har sendt saka over til Statsforvaltaren for endeleg avgjerd, sjå plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9.

Statsforvaltaren gjennomførte synfaring i saka tysdag den 31. mai 2022.

Statsforvaltaren har mottatt innspel frå Gunn-Iren Taklo den 6. juni og frå Terje Taklo den 7. juni.



Statsforvaltaren si rolle

Klagene er sendt inn innfor klagefristen, og Statsforvaltaren kan behandle saka. Kommunen har vurdert at klagarane har rettsleg klageinteresse, sjå forvaltningsloven (fvl) § 28.

Det er berre ein «part» eller annan med «rettsleg klageinteresse» som har klagerett. Ingen av klagarane er partar i saka, og spørsmålet er då om dei har «rettsleg klageinteresse». Alle klagarane har gitt uttale i dispensasjonssaka. Slik det er opplyst for Statsforvaltaren, er det ingen av klagarane som er grunneigar i området der turvegen skal etablerast. Ein av klagarane har beiterett der.

Vi finn det ikkje avgjerande å ta endeleg stilling til kor vidt Anne Nelly Taklo, Bjarne Taklo, Terje Taklo og Gunn Iren Taklo har rettsleg klageinteresse. Grunngevinga for dette er at klagene frå desse, i stor grad er samanfallande med klagen frå Naturvernforbundet. Vi vurderer at Naturvernforbundet har rettsleg klageinteresse i saka.

Statsforvaltaren kan prøve alle sider av saka. Vi kan òg ta opp tilhøve som ikkje er nemnt i klagen dersom vi finn grunn til det. Dersom vi gir klagar medhald kan vi endre vedtaket eller oppheve det, og sende saka tilbake til kommunen for ny behandling, fvl. § 34.

Saka gjeld

Turvegen

For området gjeld kommuneplanen sin arealdel 2013-2025 (sist revidert 28. juli 2015).

Tiltakshavar har fått innvilga dispensasjon til ein turveg. Vi er kjent med at tiltakshavar beskriv tiltaket som ein «tursti» og ikkje «turveg». Det er frå tiltakshavar si side vist til e-post og rettleiar frå Miljøverndirektoratet. Vi vil peike på at det ikkje får betydning for vår vurdering av saka kva tiltaket er omtala som. I det vidare omtalar vi tiltaket som «turveg» i tråd med kommunen sitt dispensasjonsvedtak. Dette er også i samsvar med definisjon av turveg i Miljødirektoratet sin rettleiar «Naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv».

Turvegen er delt i to deler (del 1 og del 2):

Del 1 av turvegen går frå toppen av Leikongbakken til parkeringsplassen på Sætrekroa på Leikongsætra. Deler av vegen går parallelt med fylkesvegen, om lag 800 meter. Denne delen av vegen skal ha toppdekke av grus og ei breidde på om lag 2 meter. Ein del av vegen skal nyttast som gang- og skuleveg. Denne delen av vegen skal ha ei breidde på minimum 2,5 meter og ein standard som tilseier at vegen kan brøytast om vinteren. Strekinga for del 1 av turvegen er i kommuneplanens arealdel sett av til landbruks-, natur- og friluftsføremål (LNF).

Del 2 av turvegen skal gå frå parkeringsplassen ved Sætrekroa på Leikongsætra og opp mot Skaret. Endestopp for turstien vil vere om lag 1400 meter frå startpunktet på parkeringsplassen. Turvegen skal opparbeidast med toppdekke av grus, og ha ein breidde på mellom 1,2 – 1,5 meter. Dei første 250 meterane av turvegen er sett av til idrettsføremål, mens resten av turvegen (om lag 1150 meter) er sett av til LNF-område.



Del 2 av turvegen – første 250 meter



Del 2 av turvegen – siste strekning opp til Skaret

Klagene er i all hovudsak retta mot del 2 av turvegen, og vi vil avgrense vår prøving i klagesaka til dette.

Om lag 1150 meter av del 2 av turvegen går gjennom eit landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF).

I LNF-områder kan det hovudsakleg berre tillatast tiltak som er knytt til landbruksføremålet. Innanfor eit LNF-område kan det i avgrensa grad tillatast opparbeiding i form av enkel tilrettelegging/vedlikehald for ålmenta sitt friluftsliv.

Tiltaket i denne saka gjeld opparbeiding av ein turveg med 1,2-1.5 meters breidde og eit toppdekke av grus. Vi er einig med kommunen i at turvegen ikkje fell innanfor LNF-føremålet. Størstedelen av turvegen krev såleis dispensasjon frå LNF-føremålet. Ved vidare omtale av del 2 av turvegen, er det den delen som ligg i LNF-området vi siktar til.

Klagene i saka

Det er innvilga dispensasjon frå LNF-føremålet for del 2 av turvegen, og fleire har klaga på dette dispensasjonsvedtaket. Vi listar opp dei viktigaste klagepunkta her:

Naturvernforbundet peikar på at manglande vurdering etter naturmangfoldloven gjer dispensasjonsvedtaket ugyldig. Naturvernforbundet meiner vidare at turvegen utgjer eit så stort inngrep, og med så liten nytte, at dispensasjonsvilkåra ikkje er oppfylte.

Dei andre klagarane er sterkt imot inngrepet i natur, og viser til omsynet til naturmangfald, friluftslivet og landbruksinteresser (beite). Klagarane meiner at vilkåra for å gi dispensasjon ikkje er oppfylt.

Naturmangfoldloven

Vi vil først vurdere klagepunktet som gjeld manglande vurdering etter naturmangfoldloven (nmfl).

Naturmangfoldloven gir reglar for forvaltninga av naturen sitt mangfald på norsk land- og sjøterritorium. Ved utøving av offentlig myndigheit som har verknad for naturmangfaldet skal prinsippa i nmfl. §§ 8-12 vere retningsgivande. Dette gjeld også for vedtak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven.

- Nmfl. § 8 stiller krav til kunnskapsgrunnlaget. Ved vurderinga skal ein finne ut kva naturmangfald som kan bli påverka av avgjerda, kva tilstand dette naturmangfaldet har og



kva effektar avgjerda vil ha på naturmangfaldet. Kunnskapsgrunnlaget skal gi myndigheitene informasjon for å vurdere kva vekt ein skal legge på naturmangfaldet.

- Nmfl. § 10 slår fast at påverknad av eit økosystem skal vurderast ut frå den samla belastninga som økosystemet er eller vil bli utsett for.
- Nmfl. § 9 oppstiller eit føre-var-prinsipp, som er aktuelt når ein ikkje har tilstrekkeleg kunnskap om naturmangfaldet og/eller verknadene for naturmangfaldet. Ein skal då ta sikte på å unngå mogleg vesentleg skade på naturmangfaldet.

Kommunen har etter dette ei plikt til å gjere greie for og synleggjere kunnskapen om naturmangfaldet. Vidare skal kommunen synleggjere verknader tiltaket vil ha for naturmangfaldet. Kommunen skal også vise korleis ein har kome fram til resultatet i den konkrete saka.

Prinsippa i nmfl. §§ 8-12 seier ikkje noko om kva som skal bli resultatet i den enkelte saka, men prinsippa skal sikre at omsynet til naturmangfald blir ein del av vurderinga og avgjerdsgrunnlaget.

Det er i søknaden opplyst om at turvegen skal byggast i samsvar med rettleiar «Tilrettelegging av turveier, løyper og stier» og «Naturvennleg tilrettelegging for friluftsliv» frå Miljødirektoratet.

Det går fram av saksutgreiinga til dispensasjonsvedtaket at det er utarbeidd ei kartlegging av vegetasjon langs del 2 av turvegen. Kartlegginga er utarbeidd av Karsten Stalheim (Cand real med biologi og kjemi som fag). Det går fram av kartlegginga ulike typar registrerte plantar som er funne i området.

Statsforvaltaren kan ut i frå dette ikkje sjå at saksutgreiinga oppfyller dei krava som følgjer av naturmangfoldloven. Vi viser i den samanheng til at sjølv om det er registrert ulike typar plantar i området, så er det ikkje sagt noko om kva tilstand naturmangfaldet i området har eller kva effektar ein turveg vil ha for naturmangfaldet.

Desse manglande vurderingane utgjer ein saksbehandlingsfeil. Vi går ikkje nærare inn på verknaden av saksbehandlingsfeilen her. Manglande vurderingar etter naturmangfoldloven blir nærare omtalt i dispensasjonsvurderinga.

Om dispensasjonsregelen

Vi vil no sjå nærmare på dei rettslege vilkåra for å gi dispensasjon.

Kommunen kan gi dispensasjon frå arealføremålet i kommuneplanens arealdel. I tilfelle må begge vilkåra i plan og bygningsloven § 19-2 vere oppfylt:

- «Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt.»
- «Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene.»



Statsforvaltaren si vurdering

Vesentleg tilsidesetting

Statsforvaltaren vurderer først om det første vilkåret i § 19-2 er oppfylt.

Vi skal i det vidare vurdere korleis landbruks, natur- og friluftsiinteressene og omsyna i plan- og bygningslovens føremålsparagraf blir påverka.

Føremålet med å regulere eit område til LNF er å hindre ei utbygging av området som vil vere i strid med landbruks-, natur og friluftsiinteresser. Eit LNF-område er med unntak av landbruksrelaterte tiltak, meint å vere eit naturområde utan tiltak. Arealføremålet opnar for at det til ein viss grad kan tillatast enkel tilrettelegging for friluftsliv. Dette kan til dømes gjelde utlegging av kloppar og stein. Større tilretteleggingstiltak for friluftslivet, vil falle utanfor det LNF-føremålet opnar for då det kan tenkast å kome i strid med landbruks- og/eller naturiinteressene. Dette gjeld sjølv om tiltaket isolert sett kan vurderast å vere i samsvar friluftsiinteressene.

Vi har tidlegare slått fast at det aktuelle tiltaket ikkje kan sjås som enkel tilrettelegging, og at tiltaket såleis ligg utanfor det LNF-føremålet opnar for.

Leikongsætra er eit område på Gurskøya som ligg om lag 150 meter over havet. Området er ein populær utfartsstad for folk i heile distriktet. Området der turvegen skal gå ligg nord for fylkesveg 61. Sør for fylkesvegen er det bygd ei lysløype. Det er opparbeidd parkeringsplass på begge sider av fylkesvegen. Frå parkeringsplassen nord for fylkesvegen går det ein naturleg tursti opp mot Skaret som er utfartsåre til ei rekke andre turmål på denne delen av Gurskøya.

Størstedelen av del 2 av turvegen vil gå gjennom eit LNF-område som er ein del av eit større samanhengande naturområde med få eller ingen inngrep.

Føremålet med tiltaket er å fremme friluftslivet. Det er frå tiltakshavar si side peika på at eksisterande tursti er utvaska, steinete og med stadvis våte parti. Den naturlege turstien er mykje nytta både sommar og vinter. Stor belastning på turstien, der folk stadig går nye spor gjer at turstien veks i breidda. Tiltakshavar viser til at ein turveg vil avlaste den naturlege turstien og føre til mindre slitasje på naturen. Tiltakshavar meiner vidare at turvegen vil gjere tilkomst til fjell og natur på Gurskøya meir tilgjengeleg for fleire menneske, uavhengig av alder og fysisk form. Tiltakshavar peiker på at tiltaket vil ha stor betyding for folkehelsa.

Vi er einig med tiltakshavar i at ein turveg vil gjere det meir tilgjengeleg for fleire å kome seg opp til Skaret, og at det slik kan ha ein effekt i forhold til folkehelsearbeidet. Det rettsleg relevante må likevel vere i kva grad ein dispensasjon for turveg vil påverke natur- og friluftsiinteressene og dei omsyna som følgjer av plan- og bygningslovens føremålsparagraf. I den samanheng vil vi peike på at folkehelse og friluftsiinteresser kan vere samanhengande, men at friluftsiinteresser famnar om meir enn berre folkehelseperspektivet.

Det er ulike meiningar om i kva grad tilrettelegging av eit naturområde tener friluftsiinteressene. På den eine sida er ein del av friluftsiinteressene knytt til å kunne opphalde seg i urørt natur. Samstundes vil ulike former for tilretteleggingstiltak kunne bidra til å fremme friluftsiinteressene gjennom at naturen blir meir tilgjengeleg for fleire. I Miljødirektoratet sin rettleiar «Naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv» går det fram:



«Tilrettelegging for friluftsliv skal bidra til økt deltakelse i friluftsliv og til miljøengasjement, glede, trivsel og god helse for alle grupper i befolkningen. Gjennom naturvennlig tilrettelegging oppnås dette med så liten miljøbelastning og så små inngrep i naturmiljøet og kulturlandskapet som mulig samtidig som naturmangfoldet og kvaliteten på friluftslivsopplevelsen ivaretas.»

Det blir i rettleiaren peika på at ein viktig verdi for norsk friluftsliv er den relativt lave graden av tilrettelegging. Det er vidare peika på at fysisk tilrettelegging av friluftsliv bør skje i plansamanheng som ein del av kommunen sin overordna heilskaplege areal- og samfunnsplanlegging. Gjennom planprosessen kan ein ta stilling til kva områder som skal vere med og utan tilrettelegging.

Føremålet med tiltaket er å fremme friluftssinteressene, og vi har stor forståelse for tiltakshavar sitt ønskje om å tilrettelegge for ålmenta sitt friluftsliv. Tiltaket kan ha fleire positive verknader for både friluftsliv og folkehelse. Samstundes må vi ta omsyn til at det er fleire syn på om eit slikt type tilretteleggingstiltak i naturen vil fremme friluftssinteressene.

Ein turveg vil gi ei fysisk tilrettelegging i eit relativt urørt naturområde som er del av eit større samanhengande naturområde. Det er jamn stigning på terrenget der turvegen skal gå, og turvegen vil bli godt synleg i landskapet. Inngrepet vil endre naturområdet sin karakter.

Slik Statsforvaltaren ser det, er det tungtvegande omsyn som tilseier at fysiske tilretteleggingstiltak for friluftslivet må skje gjennom avklaring i overordna plan og ikkje gjennom dispensasjon. Når det gjeld friluftssinteresser og tiltak som kan påverke desse, er det svært viktig at det leggst til rette for opne og grundige prosessar der ålmenta får høve til å medverke.

Ein dispensasjon for turveg, vil innebere ei tilsidesetting av fleire av dei omsyna som plan- og bygningsloven sin føremålsparagraf byggjer på. Dispensasjonen vil også innebere ei tilsidesetting av LNF-føremålet ved at det opnar for inngrep i eit relativt urørt naturområde. Spørsmålet blir då om tilsidesettinga av dei aktuelle omsyna er vesentleg eller ikkje. Statsforvaltaren har kome fram til at tilsidesettinga ikkje er vesentleg. Vi legg i den samanheng vekt på at turvegen isolert sett er eigna til å fremme friluftssinteressene.

Fordelar og ulemper ved dispensasjonen

Vi vil no vurdere om det andre dispensasjonsvilkåret er oppfylt.

Det må her gjerast ei interesseavveging mellom fordelar og ulemper som dispensasjonen vil kunne gi. Sjølv om ein ved vurderinga av det første vilkåret har kome til at dispensasjonen ikkje vil gi ei vesentleg tilsidesetting av aktuelle omsyn og interesser, vil dei same omsyna og interessene framleis kunne gjere seg gjeldande med styrke i interesseavveginga.

Spørsmålet blir kva fordelar ein dispensasjon vil gi. Vilåret er at fordelane skal vere klart større enn ulempene, og det krevst derfor noko meir enn vanleg interesseovervekt. Ein må kunne vise til konkrete fordelar ved dispensasjonen. Fordelane må i utgangspunktet vere knytt til omsyn som plan- og bygningsloven er meint å ivareta.

Det er fleire fordelar ved å innvilge ein dispensasjon for turvegen. Ein turveg vil gjere det meir tilgjengeleg for fleire å kome seg opp til Skaret og derifrå vidare til andre turmål. Slik tilrettelegging med turveg vil også kunne gi fordelar for folkehelsearbeidet. Ein turveg vil også avlaste den naturlege stien, særleg på dei våtaste partia der det kan vere stor slitasje. Turvegen vil også gjere det enklare å nytte turområdet i vintersesongen. Dette utgjør relevante fordelar ein kan leggje vekt på i ei dispensasjonsvurdering.



Vekta av de nemnte fordelane ved dispensasjonen må sjås i lys av at fordelane til ein viss grad kan nås ved bruk av enklare tilretteleggingstiltak, til dømes utlegging av kloppar og/eller stein i dei våte partia. Tiltakshavar har på si side vist til at mange plassar er for bratt til å bygge kloppar og til steinlegging. I tillegg vil kloppar bli svært glatte i vått ver og ved frost.

Vi såg på synfaringa at ikkje alle stader eignar seg til utlegging av kloppar/stein. På dei flatare partia vil kloppar/stein kunne utbetre dagens situasjon, og gjere turstien meir tilgjengeleg og minske slitasjen. Vi legg til grunn at det er mogleg å oppnå betre tilgjengelegheit og minske slitasje på den eksisterande turstien gjennom enklare tilretteleggingstiltak som ikkje krev dispensasjon. Dette tilseier at fordelane ved ein turveg får mindre vekt.

Den planlagde turvegen skal gå i trase som delvis vil vere samanfallande med den naturlege turstien. Det er gjort justeringar for å unngå våte parti, skjeringar og skjemmaende inngrep. Tiltakshavar gjorde under synfaringa greie for kor turvegen skal gå og dei vurderingar som er gjort ved val av trasé. Vi ser at tiltakshavar har gjort grep for å sikre at trasévalet gir minst mogleg inngrep i naturen, og dette er med på å dempe ulempene ved inngrepet. Tiltaket vil likevel stå fram som eit inngrep i naturen, og det vil gi tydelege landskapsverknader i høve dagens situasjon.

Som vist til ovanfor under drøftinga av «vesentlegheits-vilkåret», meiner vi det utgjør ei ulempe ved dispensasjonen at det ikkje er avklart gjennom overordna plan korleis ein ønskjer å tilrettelegge/utvikle for friluftsliv i kommunen. Ei dispensasjonsvurdering vil berre avklare den konkrete saka, og det kan bidra til ei uheldig bit-for-bit-utbygging. Vi vurderer ulempene knytt til dette som tungtvegande.

Det er vidare på det reine at eit inngrep i form av ein turveg, vil innebære ein påverknad av naturmangfaldet og naturinteressene. Vi har ovanfor peika på at dei vurderingane som er gjort av naturmangfaldet er mangelfulle. Tiltakets påverknad av naturinteressene i området er ikkje avklart, og dette utgjør ei ulempe ved dispensasjonen.

Etter ei konkret og heilskapleg vurdering finn vi at fordelane ved ein dispensasjon ikkje kan seiast å vere klart større enn ulempene. Det andre dispensasjonsvilkåret er såleis ikkje oppfylt. Kommunen har då ikkje høve til å gi dispensasjon.

Oppsummering

Med bakgrunn i at eitt av dei to dispensasjonsvilkåra ikkje er oppfylt, endrar vi kommunens vedtak slik at dispensasjon for del to av turvegen blir avslått. Klaga i saka har ført fram.

Statsforvaltaren sitt vedtak

Statsforvaltaren endrar Herøy kommune sitt vedtak (sak 105/21) slik at dispensasjon for del to av turveg på Leikong blir avslått.

Dette vedtaket er endeleg og kan ikkje klagast på, sjå forvaltningsloven § 28.

Partane har fått kopi av dette brevet, og er dermed orientert om vedtaket.



Dersom klagar har krav om å få dekt sakskostnader, må kravet sendast innan tre veker etter at dette brevet er mottatt. Kravet skal avgjerast av Statsforvaltaren, jf. forvaltningsloven § 36.

Med helsing

Susanne Fostvedt (e.f.)
fagleiar

Frida Farstad Brevik
seniorrådgivar

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

GURSKØY IDRETTSLAG

Anne Nelly Taklo

Gunn Iren Taklo

**NATURVERNFORBUNDET I MØRE OG
ROMSDAL**

c/o Kjetil Jøsok

Kleppeåsen 7

Jøsokvegen 74

Legemyrane 34

c/o Øystein Folden

Rasta 4

6080 GURSKØY

6080 GURSKØY

6076 Moltustranda

6630 TINGVOLL