

Trond Joa
Austerheimveien 16
4055 SOLA

Vår dato: 31.10.2022
Vår referanse: 22/52493 - 3
Deres dato:
Deres referanse:

Endelig vedtak - nydyrking - gnr. 35 bnr. 28 i Sola kommune

Sammendrag: Landbruksdirektoratet opphever Statsforvalteren i Rogalands vedtak av 28. mars 2022.

Landbruksdirektoratet omgjør Sola kommune sitt vedtak av 2. februar 2022 av eget tiltak, jf. fvl. § 35 første ledd bokstav c. Kommunens vedtak oppheves.

Klage på Sola kommunes vedtak av 9. november 2021 må behandles på nytt.

Innledning

Trond Joa, leietager av gnr. 35 bnr. 28 i Sola kommune, har påklaget Statsforvalteren i Rogaland sitt vedtak om å omgjøre godkjenning av nydyrking av omtrent 20 dekar innmarksbeite. Statsforvalteren mener at nydyrkingsarealet må reduseres, ved at det opprettes en buffersone øst på arealet. Trond Joa leier jorda av Odd Helge Røyneberg.

Oversiktsbilde: Nydyrking av det skraverte området ble godkjent av kommunen.



Sakens bakgrunn

31. mars 2021 søkte du om å nydyrke omtrent 20 dekar innmarksbeite og produktiv skog på eiendommen du leier. Mesteparten er innmarksbeite, og et par dekar er produktiv skog. Av søknaden går det frem at du vil benytte nydyringsområdet til grovfôrproduksjon. I fremtiden, dersom jorda blir godt kultivert, vil du muligens benytte den til maisdyrking.

Sola kommunes behandling av nydyrkingssøknaden

Sola kommune innhentet høringsuttalelse fra Statsforvalteren i Rogaland i medhold av forskrift om nydyrking (nydyrkingforskriften) § 9 annet ledd. Statsforvalteren kom med merknader i brev av 4. mai 2021.

Statsforvalteren pekte på at jordbruksområdet der den aktuelle teigen ligger, er mosaikkpreget og har en struktur med mange små teiger av dyrka jord. Innimellom den dyrka jorda finner man innslag av innmarksbeite, myr og kantsoner. Disse er viktige for fuglelivet, da de er mer ekstensivt driftet. Det ble blant annet vist til at vipen hekker i området der den aktuelle teigen ligger, og at dette er en rødlistet fugleart. Randsonene er også viktige leveområder for insekter. Statsforvalteren viste til at man må være restriktiv med inngrep i området for å sikre naturmangfoldet. Statsforvalteren viste også til at den aktuelle teigen drenerer til myr og ligger delvis innenfor myra. En nydyrking på hele området vil kunne få en negativ innvirkning på vanninnholdet i myra, som er registrert som en truet naturtype. Statsforvalteren konkluderte med at de sterkt ville fraråde nydyrking av den aktuelle teigen.

Sola kommune fattet vedtak 9. november 2021. Kommunen avsto nydyrkingssøknaden. Kommunen viste til jordlovas formål og bestemmelsene i naturmangfoldloven (nml.) §§ 8-

12. Kommunen vurderte at fulldyrking av det omsøkte arealet ville redusere det biologiske mangfoldet, og at et ekstensivt drevet areal har en funksjon som viltområde og biotop. Den samlede belastningen, jf. nml. § 10, ble ikke ansett som forsvarlig. Mosaikkpreget i landskapet ble av kommunen ansett viktig for fugle- og dyrelivet. Selv om nydyrkingen la opp til driftsmessige gode løsninger ved at bonden fikk styrket sitt driftsgrunnlag, kom kommunen til at dette ikke kunne oppveie ulempene for natur- og kulturlandskapsverdiene. Sola kommune vurderte om tiltaket kunne utformes på en annen måte, men at dette ikke var mulig uten en slik fragmentering av kulturlandskapet som Statsforvalteren frarådet i sitt høringsvar.

Du påklaget kommunens vedtak. Sola kommune fattet deretter nytt vedtak i saken 9. februar 2022, og din klage ble tatt til følge av kommunens utvalg for plan og miljø. Utvalget viste til at det var fremlagt nye opplysninger i saken, og at flere av disse trakk i retning av at klagen burde tas til følge. Det ble satt vilkår for godkjenningen, blant annet om vedtakets gyldighetstid, funn av kulturminner, restmateriale og stein. Vedtaket ble gitt med utsatt iverksetting frem til endelig vedtak foreligger, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 42.

Varsel om omgjøring

28. februar 2022 varslet Statsforvalteren i Rogaland om mulig omgjøring av kommunens vedtak om nydyrking etter forvaltningsloven (fvl.) § 35 tredje ledd. Statsforvalteren ga en foreløpig begrunnelse der det ble påpekt at de var kjent med arealet etter en befaring fra juni 2021. Det ble gitt beskjed om at det var ønskelig med ny befaring i saken, for å få den opplyst best mulig.

Statsforvalterens vedtak om omgjøring

Statsforvalteren i Rogaland omgjorde kommunens nydyrkingsvedtak 28. mars 2022, jf. fvl. § 35 tredje ledd. Statsforvalteren viser til at det ble gjennomført befaring av eiendommen 14. mars 2022. Du, jordeier og representant fra kommunen deltok.

Statsforvalteren skriver at området i 2018 ble NiN-kartlagt av Ecofact. NiN-kartleggingen viste at det i området er truet, kalkfattig myr av høy kvalitet. Statsforvalteren vurderer at nydyrkingstiltaket kan endre naturtypen i nedslagsfeltet. Videre skriver Statsforvalteren at jordbruksområdet på Røyneberg er mosaikkpreget, og flere arter er avhengige av de områdene som er ekstensivt driftet. Det vises til at området er et viktig hekkeområde for vipper.

Statsforvalteren viser også til reguleringsplan om ny hovedvannledning, og at det ikke bør fattes vedtak om nydyrking som kan komme i konflikt med den foreslåtte traséen. Ved utarbeidelsen av den reguleringsplanen er det tatt hensyn til naturen der nydyrkingen er omsøkt.

Statsforvalteren er for øvrig enig i at du har gode grunner for å styrke ditt driftsgrunnlag, og at det er viktig at jordbrukets næringshensyn blir vektlagt.

Etter en konkret vurdering av nærings- og naturhensyn, jf. nydyrkingsforskriften §§ 1 og 5, kom Statsforvalteren til at godkjenningen av tiltaket burde endres, og at det måtte foretas en reduksjon av nydyrkingsarealet. Statsforvalteren kom til at grensa mot øst må flyttes 20 meter, da dette gir en buffersone på omtrent 5 meter mot nærmeste punkt der det er en registrert naturtype. Statsforvalteren vurderte at denne endringen av vedtaket vil medføre en bruk av arealet som er mest gagnlig for samfunnet og gir en driftsmessig god løsning. Denne endringen sikrer i tillegg natur- og miljøverdier.

Statsforvalterens vedtak om omgjøring medførte at arealet godkjent for nydyrking ble redusert.

Klage på Statsforvalterens omgjøringsvedtak

Du påklaget Statsforvalterens vedtak i brev 18. april 2022. Du viser innledningsvis til at grunnen til at du ikke søkte om å få nydyrke alt, var som følge av at det antakeligvis var miljø- og naturinteresser på de deler av området som ikke er innmarksbeite.

Du er overrasket over at miljøverninteresser gjennom en kartleggingsprosess har forsøkt å utvide og båndlegge mer areal enn det som fremkommer av landbrukets kart. Innmarksbeitet har etter din vurdering blitt redusert til fordel for et båndlagt miljøvernområde, som følge av at Statsforvalteren har satt krav om buffersone. Nydyrkingen godkjent av kommunen er redusert med en fjerdedel.

I klagen viser du til at hele området, 36 daa, er klassifisert som «dyrkbare jord endra etter 2008» i AR5. Slik du forstår det er det krav om hensynssone på 6 meter mot åpen bekk med årssikker vannføring, men i denne saken er det lagt opp til 20 meter buffersone selv om det ikke er noe åpent vann i nærheten. Du anfører at det ikke er vist til hjemmel for båndleggingen av ulike naturtyper, og at det ikke er vist til hjemmel for endring av status på landbruksarealet.

Du anfører at det ikke er lagt opp til møte med Statsforvalteren for å undersøke om det er mulig å dyrke opp annet areal.

Du anfører at beskrivelsene som er gjort i omgjøringsvedtaket er så generelle at de kunne vært brukt for de fleste jordbrukslandskap i landet. Synspunktene om landskapets visuelle karakter, er etter din oppfatning subjektive betraktninger.

Du viser til at landbruks- og matministeren, sammen med kommunal- og distriktsministeren, har pekt på at det er trengs inntil 1 million dekar jord innen 2050.

Avslutningsvis har du kommet med flere spørsmål og henstillinger som du ønsker at Landbruksdirektoratet skal besvare. Vi viser til klagen i sin helhet.

Statsforvalterens behandling av klagen

Statsforvalteren tok ikke klagen til følge og oversendte saken til Landbruksdirektoratet 4. juli 2022.

Statsforvalteren kunne ikke se at det i klagen kom frem nye momenter som tilsa at vedtaket av 28. februar 2022 burde omgjøres.

Statsforvalteren viser til at du kan gjødsle arealet i samsvar med din årlige gjødslingsplan, og det ikke er slik at innmarksbeitet er redusert til båndlagt miljøvernområde.

Statsforvalteren har fremlagt flere hjemler for etablering av buffersone. Når det gjelder kravet om en 20 meters buffersone mellom området med miljøverdier og innmarksbeitet, viser Statsforvalteren til at det kan virke urimelig at traséen for en planlagt vannledning ligger til dels innenfor denne sonen. Buffersonen vil bli berørt dersom vannledningen blir vedtatt. Statsforvalteren skriver at opprettholdelse av buffersonen etter eventuell legging

av vannledning, fortsetter å ha en funksjon for å hindre næringsavrenning fra nydyrkingsarealet.

Statsforvalteren bemerker at det er et nasjonalt mål å øke matproduksjonen, men at det på Jæren er spesielle forhold som følge av at det er få restarealer. Ifølge Statsforvalteren er det på Jæren, når man ser på den samlede belastningen for området, så viktige miljøverdier som gjør at ikke hele den omsøkte nydyrkingen kan godkjennes. Statsforvalteren viser til at viktige restareal kan være et tilstrekkelig faglig grunnlag for å avgrense nydyrkingsarealer. Statsforvalteren påpeker at til tross for deres sterke frarådelse av nydyrking, har søker i dette tilfellet fått tillatelse til å nydyrke 15 av 20 omsøkte dekar. Vi viser til oversendelsesbrevet i sin helhet.

Landbruksdirektoratet bemerker

Landbruksdirektoratet er klageinstans i saken, jf. fvl. § 28 første ledd. Etter fvl. § 34 kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til eventuelt nye omstendigheter. Videre skal Landbruksdirektoratet vurdere de synspunkter du som klager kommer med, og påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. § 33 femte ledd. Som klageinstans kan Landbruksdirektoratet selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling, jf. § 34 siste ledd. Landbruksdirektoratet er med andre ord ikke begrenset til bare å prøve gyldigheten av Statsforvalterens omgjøringsvedtak. Fristen for å klage er tre uker fra vedtaket kom frem til deg, jf. fvl. § 29 første ledd. Statsforvalterens omgjøringsvedtak er datert 28. mars 2022. Klagen er datert 18. april 2022 og sendt til Statsforvalteren samme dag. Klagen er rettidig.

Etter fvl. § 35 tredje ledd kan klageinstans eller overordnet myndighet omgjøre et vedtak til skade for den som vedtaket retter seg mot, blant annet dersom hensynet til offentlige interesser tilsier det. Melding om at vedtaket vil bli overprøvd må i så fall sendes innen tre uker etter at det ble sendt melding om vedtaket, og melding om at vedtaket er omgjort, må sendes innen tre måneder etter samme tidspunkt. Fristene i fvl. § 35 tredje ledd er overholdt.

Landbruksdirektoratet må vurdere om det var grunnlag for å omgjøre kommunens nydyrkingsvedtak av 2. februar 2022 i medhold av fvl. § 35 tredje ledd. Før vi kan ta stilling til om det var riktig å omgjøre kommunens vedtak i medhold av den bestemmelsen, må vi vurdere Statsforvalterens vedtak etter de krav som går frem av jordlova (jl.) § 11 med tilhørende forskriftsbestemmelser.

Nydyrking

I jf. § 11 annet ledd går det frem at departementet kan «gi føresegner for nydyrking». Reglene finner man i forskrift om nydyrking (nydyrkingsforskriften). I nydyrkingsforskriften § 4 går det frem at nydyrking bare kan skje etter plan godkjent av kommunen, og det kan settes vilkår. I § 5 finner man forhold som gir anvisning på vurderingen som skal foretas.

I forskriften § 5 første ledd går det frem at det ved avgjørelsen skal legges «særlig vekt på hvilke virkninger tiltaket kan påregnes å få for natur- og kulturlandskapsverdiene, jf. § 1». Det går videre frem av nydyrkingsforskriften § 10 annet ledd at det av kommunens avgjørelse skal gå fram «hvilke natur- og kulturlandskapsverdier som berøres, og hvilke konsekvenser nydyrkingen får for disse». Vurderingen av «natur- og kulturlandskapsverdiene» etter nydyrkingsforskriften § 10 annet punktum er til dels sammenfallende med den vurderingen som fremkommer i § 5 første ledd. Forskriften § 10 peker på naturmangfoldloven (nml.) § 7, som igjen viser til at det skal foretas vurderinger av reglene i nml. §§ 8-12. Landbruksdirektoratet vurderer at disse reglene er sentrale for vurderingen av tiltakets virkning for natur- og kulturlandskapsverdiene.

Landbruksdirektoratet har gjennomgått Statsforvalterens vedtak. Selv om det ikke alltid er slik at alle bestemmelsene i §§ 8-12 vil være relevante ved vurdering av en søknad om nydyrking, er det forventet at vurderingene som foretas etter nml. §§ 8-12 går klart frem av vedtaket.¹

Drøftelsene foretatt av Statsforvalteren viser etter vår vurdering at kunnskapsgrunnlaget om arealet på, og i nærheten av, det aktuelle nydyrkingsområdet er godt. Dette tyder på at kravet i nml. § 8 er oppfylt, og at § 9 om «føre-var-prinsippet» ikke kommer til anvendelse i denne saken. Statsforvalteren har vurdert tiltakets påvirkning på omkringliggende arealer, blant annet Svartholmyra. I tillegg har det blitt drøftet hvordan nydyrkingen vil innvirke på det mosaikkpregede jordbruksområdet på Røyneberg/Grannes. Dette kan etter vår vurdering tyde på at Statsforvalteren har foretatt en vurdering av tiltakets belastning for økosystemet, jf. nml. § 10. Nml. § 11 om ansvaret for kostnader for å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet, er ikke kommentert. Dette ligger til tiltakshaver.

Da det ble gitt tillatelse til nydyrking, kommer også nml. § 12 til anvendelse. Denne bestemmelsen sier at «for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater». I vedtaket finner vi ikke en henvisning til nml. § 12, men Statsforvalteren vurderer det slik at en nedskalering av kommunens nydyrkingstillatelse vil avhjelpe ulempene for naturmangfoldet. Nedskaleringen ble gjort for å få en buffersone på omtrent 5 meter mot nærmeste punkt der det er registrert naturtype, og dette vil ifølge Statsforvalteren åpne for en bruk av arealet som er mest gagnlig for samfunnet, og gir også en driftsmessig god løsning. Samtidig mener Statsforvalteren at dette sikrer hensynet til natur- og miljøverdier. Landbruksdirektoratet vurderer at Statsforvalterens drøftelse, som fremkommer i vedtakets konklusjon tilstrekkelig til å oppfylle vurderingskravet i nml. § 12.

Landbruksdirektoratet viser til regelen i nydyrkingsforskriften § 6 annet ledd. Der

¹ Se KMDs veileder til naturmangfoldloven kapittel II side 28.

går det frem at for nydyrkingstiltak mindre enn 50 dekar skal det vurderes konsekvensutredning dersom det ikke kan *utelukkes* at tiltaket kan få vesentlige virkninger for naturmangfold eller for andre viktige miljøhensyn. Vurderingen av om et tiltak kan få vesentlige virkninger for miljø går frem av konsekvensutredningsforskriften (KU-forskriften) § 10. Denne vurderingen av nydyrkingstiltak under 50 dekar burde ha fremkommet av Statsforvalterens vedtak. Landbruksdirektoratet bemerker at selv der man kommer til at det er «utelukket» med slike konsekvenser, må også dette omtales og begrunnes. Statsforvalterens manglende vurdering av nydyrkingsforskriften § 6 annet ledd jf. KU-forskriften § 10, er etter vår vurdering en saksbehandlingsfeil.

Virkningen av saksbehandlingsfeil

Landbruksdirektoratet viser til forvaltningsloven (fvl.) § 41, der går det frem at vedtaket likevel er gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Bestemmelsen i fvl. § 41 gjelder brudd på saksbehandlingsregler.

Landbruksdirektoratet vurderer det slik at saksbehandlingsfeilen er av kvalifisert art, da vurderingen etter nydyrkingsforskriften § 6 annet ledd, jf. KU-forskriften § 10, er sentral for om nydyrkingen kan tillates eller ei. Vi vurderer det slik at det er en rimelig mulighet for at saksbehandlingsfeilen har påvirket vedtakets innhold, og dette må føre til at vedtaket er ugyldig.

Der et ugyldig vedtak er til gunst for parten, har ikke forvaltningen en plikt til å omgjøre vedtaket. Landbruksdirektoratet vurderer at ugyldighetsgrunnen i denne saken er klar. Dette taler for omgjøring fra Landbruksdirektoratets side. Idet søknaden om nydyrking ikke er endelig avgjort, har du ikke kunnet innrette deg etter vedtakene som er fattet i saken. Det har videre gått rimelig kort tid siden Statsforvalteren fattet sitt begunstigende vedtak. Hensynet til andre privatpersoner og offentlige interesser tilsier at vedtaket omgjøres, da det vil kunne oppleves urimelig om det mangelfullt begrunnede vedtaket blir stående. Samlet sett tilsier dette at vedtaket bør omgjøres. Ved omgjøring kan vi velge mellom å oppheve vedtaket eller treffe nytt vedtak i saken.

Landbruksdirektoratet har kommet til at Statsforvalterens vedtak av 28. mars 2022 oppheves.

Konklusjon: Landbruksdirektoratet omgjør Statsforvalteren i Rogalands vedtak av 28. mars 2022, jf. fvl. § 35 første ledd bokstav c. Vedtaket oppheves.

Landbruksdirektoratet har ikke tatt stilling til de generelle spørsmålene du har stilt i klagen.

Dette er et endelig vedtak og kan ikke påklages, jf. fvl. § 28 tredje ledd. Du har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19.

Landbruksdirektoratet gjør oppmerksom på at det kan tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket når et vedtak endres til gunst, jf. forvaltningsloven § 36. Kravet må settes frem senest 3 uker etter at vedtaket er mottatt.

Vurdering av Sola kommunes vedtak av 2. februar 2022

Opphevelsen av Statsforvalteren i Rogalands vedtak av 28. mars 2022 innebærer at Sola kommunes vedtak av 2. februar 2022 er gjeldende vedtak. Landbruksdirektoratet ser behov for å gjennomgå også dette vedtaket med tanke på gyldighet. Landbruksdirektoratet har kompetanse til å omgjøre vedtak uten at det er påklaget, dersom vedtaket anses ugyldig. Vi viser til fvl. § 35 første ledd bokstav c, jf. annet ledd.

Omgjøring av kommunens vedtak – gnr. 35 bnr. 28 i Sola kommune

Landbruksdirektoratet bemerker

Sola kommune har i sitt vedtak 11/2022 datert 2. februar 2022 ikke foretatt vurderinger som gjør at det klart går frem at innholdet av prinsippene i nml. §§ 8-12 er vurdert. Vedtaket bygger på kommunedirektørens innstilling, men heller ikke der er det tilstrekkelig klare vurderinger av prinsippene i nml. §§ 8-12.²

I kommunens vedtak 21/1028 datert 9. november 2021, der nydyrkingssøknaden ble avslått, er det vist til prinsippene i nml. §§ 8-12. Der ble foretatt vurderinger av tiltaket etter §§ 8-12. Landbruksdirektoratet vurderer at dette ikke kan avhjelpe manglende vurderinger av nml. §§ 8-12 i forbindelse med godkjenningen av tiltaket i vedtaket av 2. februar 2022. Dette vedtaket kom til en annen konklusjon enn kommunens vedtak av 9. november 2022. Manglende vurderinger etter nml. §§ 8-12 er etter vår vurdering en saksbehandlingsfeil.

Landbruksdirektoratet viser videre til at det av kommunens vedtak ikke fremkommer en vurdering av nydyrkingforskriften § 6 annet ledd jf. KU-forskriften § 10. Dette er etter vår vurdering en saksbehandlingsfeil. Vi vurderer at det er en rimelig mulighet for at saksbehandlingsfeilene har virket inn på kommunens vedtak, og dette må føre til at vedtaket er ugyldig.

Kommunens vedtak er begunstigende for deg, og vi har derfor ingen plikt til å omgjøre vedtaket til skade for deg. I denne saken har vi kommet til at vedtaket skal omgjøres, og vi viser til den vurdering som er gjort i vedtaket ovenfor (opphevelsen av Statsforvalterens vedtak). Det har gått noe lenger tid siden kommunens begunstigende vedtak, omtrent 8,5 måneder, men vi vurderer at dette ikke får avgjørende betydning for om vedtaket skal omgjøres eller ei. Som vi har vist til ovenfor har vi valget mellom å oppheve vedtaket eller treffe nytt vedtak i saken. Vi har kommet til at kommunens vedtak skal oppheves.

Landbruksdirektoratet har vurdert om hensynet til det kommunale selvstyret gjør seg gjeldende, men vi har kommet til at dette ikke gjør seg gjeldende når det er tale om oppheving av et ugyldig vedtak.

Konklusjon: Landbruksdirektoratet omgjør Sola kommunes vedtak av 2. februar 2022, jf. fvl. § 35 første ledd bokstav c. Vedtaket oppheves. Dette medfører at Sola kommunes vedtak av 9. november 2021 gjelder.

Dette er et enkeltvedtak som kan påklages, jf. fvl. § 28. Klageinstans er Landbruks- og matdepartementet. Klagen må fremsettes til Landbruksdirektoratet senest tre uker etter at vedtaket kom frem til parten, jf. fvl. § 29.

Dette medfører at kommunens vedtak av 9. november 2021 gjelder. Kommunen må foreta en ny behandling av klagen din på dette vedtaket. Kommunen bør merke seg de krav som stilles til behandlingen av nydyrkingssaker. Det er viktig at vurderingene av prinsippene i nml. §§ 8-12 fremgår klart også dersom man fatter et begunstigende vedtak. Vi bemerker at dette vedtaket ikke betyr at Landbruksdirektoratet har avslått nydyrkingssøknaden.

² Som vi har vist til i opphevingen av Statsforvalterens vedtak, går det frem av KMDs veilder til naturmangfoldloven kapittel II at loven ikke krever at man skriver eksplisitt at man har vurdert prinsippene i §§ 8 til 12. Dette må likevel fremgå klart av innholdet.

Generelt vil ny trasé for hovedvannledning falle utenfor vurderingen i forbindelse med behandling av nydyrkingssøknad.

Med hilsen
for Landbruksdirektoratet

Aud-Ingrid Krefting
seksjonssjef

Chris Drange Roksvåg
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:

Trond Joa	Austerheimveien 16	4055	SOLA
-----------	--------------------	------	------

Kopi til:

Sola kommune	Pb 99	4097	SOLA
Statsforvaltaren i Rogaland	Pb 59	4001	STAVANGER