



Sh Prosjekt As
Morstongveien 60
1859 SLITU

Deres ref.:

Vår ref.:

23/1094 - 12 / ISAKLE

Dato:

27.06.2023

Gbnr 116/1 - Rakkestadveien 331 - Frittstående solcelleanlegg - Avslag på søknad om dispensasjon fra LNF-formålet

Tiltak: Frittstående solcelleanlegg
Byggested: Gbnr: 116/1 Rakkestadveien 331
Tiltakshaver: Dagfinn Mysen
Ansvarlig søker: Sh Prosjekt As

Vi viser til søknad mottatt 08.05.2023. Søknaden er behandlet etter plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 nr. 71 (heretter pbl) med tilhørende forskrifter.

Delegasjonshjemmel: «Politisk reglement» vedtatt 09.10.2019 i saksnr 15/19, endret 30.10.2019 i saksnr 28/19 og administrativt 10.01.2020, samt «Ansvar og myndighet for ansatte i Indre Østfold kommune» vedtatt 04.09.2019.

Delegasjonssaksnr: 578/23

Vedtak

Indre Østfold kommune avslår søknad om dispensasjon fra arealformålet LNF til oppføring av bakkemontert solcelleanlegg på et areal på ca. 9 dekar på gbnr 116/1, jf. pbl § 11-6 jf. pbl. § 19-2.

Tiltaket og eiendommen

Bakkemontert frittstående solcelleanlegg på et areal på ca. 8775 m². Det er søkt om å plassere tiltaket på en arealresursflate som er klassifisert som barskog med høy bonitet. Det er lagt inn en 10 meter buffer mot landbruksjorden rundt arealet. Eiendommen med gbnr 116/1 består av et areal på 1095499 m². Den er bebygd med våningshus, driftsbygninger og garasjer.

Saksgang/historikk

Søknad om tillatelse til tiltak ble mottatt 24.01.2023. Mangelsbrev ble sendt ut 22.02.2023 og 03.03.2023. Søknad om dispensasjon ble mottatt 08.05.2023.

Plangrunnlag

Eiendommen omfattes av kommuneplanens arealdel for Eidsberg (planID 0125201601) i et område avsatt til LNF formål, LNF1. LNF-områder skal nyttes eller sikres til landbruksproduksjon, herunder jordbruk, skogbruk og/eller som områder som skal bli liggende som naturområder jf. kommuneplanbestemmelsen § 5.3.

I henhold til kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Garden som ressurs» (H-2401/2017) regnes mikro- og minikraftverk, biobrenselanlegg og vindmøller som tiltak som faller innenfor LNF formålet dersom energien fra anlegget i det vesentlige forbrukes på gården. Det er opplyst at noe av formålet med det omsøkte tiltaket er å kunne sende overskuddskraft tilbake på nettet, ikke bare produsere kraft til egen drift. Veilederen nevner ikke solcelleanlegg spesifikt, vår vurdering er imidlertid at tiltaket er sammenliknbart med eksemplene som nevnes i veilederen og at omsøkte tiltak dermed ikke er i tråd med LNF-formålet.

Søknad om dispensasjon

Søker oppsummerer begrunnelsen for søknad om dispensasjon slik:

«Anlegget på Tykerud er dimensjonert med et areal på om lag 9 daa, beregnet til en årlig kraftproduksjon på 0,8 Gwh. Det er lagt inn 10 meter buffersone mot jordbruksarealer. Tiltaket vil bakkemonteres med paneler mot sør, på en fjellknaus som i dag er tynt skogkledd, ikke drivverdig skog. Arealet kan på et hvert tidspunkt tilbakeføres til LNF. En dispensasjon fra LNF-formålet vil etter vår vurdering ikke tilsidesette hensynet bak bestemmelsene det søkes dispensasjon fra, med følgende begrunnelse:

- *Anlegget legges til et inneklemt restområde som ikke kan benyttes til annet formål*
- *Inngrepet på bakken er minimalt og reversibelt*
- *Tiltaket bidrar til det grønne skiftet og er et lite bidrag til å nå nasjonale og globale klimamål*
- *Dispensasjon fra dagens regelverk søkes i påvente av et samfunnsaktuelt og oppdatert rammeverk som bedre tilrettelegger for grønn omstilling*
- *Fordelene ved en dispensasjon vil være klart større enn ulempene»*

Naboforhold og andres kommentarer

Det er foretatt nabovarsling i samsvar med bestemmelsene i pbl § 21-3. Ingen merknader er registrert i saken.

Uttalelser fra andre myndigheter/behandling etter andre lovverk

Det foreligger uttalelse fra landbruksavdelingen i kommunen, Viken Fylkeskommune og Statsforvalteren i Oslo og Viken. Enhet landbruk har ingen merknader til plasseringen av tiltaket så lenge det ikke berører dyrkbar mark.

Utdrag fra Viken Fylkeskommunes uttalelse datert 15.06.2023:

«Regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene vektlegger arbeid med å redusere utslipp av klimagasser, inkludert utslipp fra arealbruksendringer, mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging (Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-

2023). Fylkeskommunen mener at i utgangspunktet bør takflater og lignende utnyttes før skog. Vi stiller spørsmål ved om arealer på bakkenivå bør benyttes til solcelleanlegg når det er mulig å anlegge dette eksempelvis på tak av eksisterende bygninger. (...)

Jordvern

Det er fare for tap av dyrket mark, siden arealet ligger i LNF-område i randsonen inntil dyrket mark. Viken fylkeskommune er opptatt av at matproduksjonspotensialet opprettholdes, vi ber om at landbruksarealer og aktiviteter i og ved området beskrives. Vi kan ikke se at anlegget vil medføre omdisponering av dyrka eller dyrkbar mark på nåværende tidspunkt, men vi vil likevel understreke at det er viktig at tiltaket ikke medfører reduksjon eller forringelse av jordbruksareal. Det er positivt at det er lagt inn 10 meter buffer med vegetasjon mot landbruksjord i nord og sør.

Landskap

Landskapet og landskapsverdiene i tiltaksområdet og tilgrensende områder skal beskrives, og tiltakets virkninger for landskapsverdiene skal vurderes, herunder virkninger knyttet til planering og andre terrenginngrep. Innledningsvis nevnte vi at i utgangspunktet bør takflater og lignende utnyttes før skog. Vi ber kommunen vurdere plasseringen for å redusere de visuelle virkningene og de miljømessige konsekvensene skal utredes.»

Utdrag fra uttalelsen til Statsforvalteren i Oslo og Viken datert 16.06.2023:

«Vi vil presisere at solkraftverk kan være konsesjonspliktig etter energiloven. En eventuell søknad om konsesjon må sendes til Norges vassdrags og energidirektorat (NVE). Vi savner i oversendelsen en redegjørelse for hvorfor tiltaket eventuelt ikke krever konsesjon etter energiloven.

Vi savner også opplysninger om hvordan anlegget eventuelt skal tilkobles gårdens bebyggelse og eventuelt eksternt strømmnett. Strømkabler og strømmaster kan også gi konsekvenser for ulike samfunnsinteresser og bør ses i sammenheng med solkraftverket.

Vi ser generelt positivt på utbygging av fornybar energi der dette ikke har store negative konsekvenser. Vi er imidlertid også opptatt av en bærekraftig arealforvaltning, og vil påpeke at utbyggings og arealpresset i regionen er stort. Arealer er en begrenset ressurs og må forvaltes med et langsiktig perspektiv. Dersom det blir en økning i saker knyttet til solcelleanlegg på bakkenivå, vil dette bidra til en ytterligere bit-for-bit-nedbygging av arealene. Vi mener det derfor kan diskuteres om slike anlegg bør tillates på bakkenivå, når det er mulighet for å anlegge solcelleanlegg eksempelvis på tak av eksisterende bygninger.

Området er ikke naturtypekartlagt etter Natur i Norge og Miljødirektoratets instruks. Det bør vurderes om kunnskapsgrunnlaget for naturverdier er tilstrekkelig. Det er tidligere kartlagt en dam nord for omsøkte anlegg. Det bør avklares om denne fortsatt er der og eventuelt kan reetableres.

Solkraftverket vil bli plassert tett på fulldyrket jord, i et område hvor det drives aktiv jordbruksproduksjon. Vi ber kommunen vurdere hvilke konsekvenser tiltaket vil ha for jordbruksproduksjonen i området og hvordan tiltaket påvirker de øvrige hensynene som LNF-

formålet skal ivareta. Vi vil også påpeke at et anlegg på 9 dekar trolig vil framstå dominerende i landskapet, og ber kommunen vurdere tiltakets virkning på kulturlandskapet. Dersom kommunen velger å gi dispensasjon, anbefaler vi at dispensasjonen gjøres tidsavgrenset, og at det settes vilkår som sikrer at området tilbakeføres til LNF-formål når driften opphører.»

Samlet vurdering etter plan- og bygningsloven

Omsøkte tiltak er i strid med arealformålet LNF. Eiendommen omfattes av kommuneplanens arealdel for Eidsberg (planID 0125201601) i et område avsatt til LNF formål, LNF1. LNF-områder skal nyttes eller sikres til landbruksproduksjon, herunder jordbruk, skogbruk og/eller som områder som skal bli liggende som naturområder jf. kommuneplanbestemmelsen § 5.3.

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i eller i medhold av plan- og bygningsloven etter skriftlig søknad. De ulike planer og bestemmelser i planer har som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess. Det skal derfor ikke være en kurant sak å fravike disse. Dette også for at planens hovedformål som overordnet informasjons- og beslutningsgrunnlag ikke skal undergraves. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Vurdering etter plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd

Kommunen «kan» gi dispensasjon fra bestemmelser i plan- og bygningsloven jf. § pbl. § 19-2 første ledd. Det er således opp til kommunens forvaltningsskjønn om dispensasjon skal innvilges. Det går frem av forarbeidene til plan- og bygningsloven, Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 242 at det ikke skal være en kurant sak å fravike vedtatte planer, da de ulike planer og bestemmelser i planer som oftest har blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess. Vedtatte planer har vært på høring hos berørte statlige og regionale myndigheter og gir derfor også uttrykk for en samordnet vedtatt arealbruk, hvor offentlighet og medvirkning skal ha vært ivare tatt under planprosessen.

Dersom det åpnes for større bakkemonterte solcelleanlegg i LNF-områder gjennom innvilgelse av enkeltvis dispensasjoner, vil dette etter bygningsmyndighetens syn medføre en forventning og uheldig presedens for at alle dispensasjoner for liknende bakkemonterte solcelleanlegg i LNF-områder innvilges. Det vil igjen medføre at vedtatte kommuneplan svekkes som informasjons- og styringsverktøy, også i andre type saker. Bygningsmyndigheten mener derfor at presedensvirkningene og svekkelsen av kommuneplanen som informasjons- og styringsverktøy er et tungtveiende moment mot at det innvilges dispensasjon i denne saken.

Vurdering etter plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd

Plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd inneholder to kumulative vilkår som begge må være oppfylt for at dispensasjon kan innvilges.

1. For det første er det en forutsetning for å kunne gi dispensasjon etter pbl § 19-2 at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, ikke blir vesentlig tilsidesatt, jf. pbl § 19-2 andre ledd, første punktum.
2. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering, jf. pbl § 19-2 andre ledd, andre punktum.

Vurdering punkt 1:

Arealformålet LNF står for landbruk, natur- og friluftsmål. Hensynet bak arealformålet er å sikre en bærekraftig forvaltning av landbruk, natur og friluftsliv. Hovedhensikten med å reservere områder for LNF-formål er å bevare og legge til rette for landbruksdrift basert på gårdens eget ressursgrunnlag, vern av naturmangfold og landskapskvaliteter, samt sikring av områder for friluftsliv og rekreasjon. LNF-områder bidrar til å bevare og beskytte naturmangfoldet. Bevaring av naturmangfold er avgjørende for å opprettholde økosystemtjenester og sikre en sunn og balansert natur. Landskapet og naturen skal holdes urørt og bevares for at naturens egne prosesser skal ivareta at naturen både nå i og i fremtiden skal kunne gi grunnlag for menneskers helse og trivsel. Arealformålet skal også da hindre fortetting av boliger og annen nedbygging av disse områdene.

Bygningsmyndighetens vurdering er at hensynene som arealformålet skal ivareta blir vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon.

Sektormyndighetene har bedt bygningsmyndigheten å vurdere hvilken innvirkning tiltaket har på jordbruksproduksjonen i området. Hensynet til landbruksdriften er at av hensynene som skal ivaretas i LNF-området. Det er planlagt en buffersone på 10 meter mot arealene med fulldyrka jord og søker har oppgitt at jordbruksarealene ikke berøres av tiltaket. Landbrukskontoret har heller ingen innvendinger mot tiltaket så lenge det ikke plasseres mot dyrkbar mark. Selv om ikke det omsøkte tiltaket har en innvirkning på jordbruksarealene kan en eventuell fremtidig utvidelse av driften føre til press også på dyrka areal. Vi mener derfor at en dispensasjon kan ha en innvirkning på hensynet til jordbruksproduksjonen. Vi kan imidlertid ikke se at hensynet til jordbruksproduksjon i dette tilfellet blir satt vesentlig til side.

Søker har trukket frem at området som solcelleanlegget skal plasseres på er en tynn skogkledd fjellknaus som er inneklemt mellom to jorder og at plasseringen ikke vil hindre tilgjengeligheten til etablerte friluftsområder. Data fra våre kartlag viser at arealresursflaten er klassifisert som barskog med høy bonitet. Det omsøkte solcelleanlegget vil oppta et stort areal. Vår vurdering er derfor at anlegget uansett fører til en begrensning i tilgjengeligheten til område for friluftsliv og rekreasjon. Allmennhetens ferdselsmuligheter skal sikres uavhengig av om arealet er tilgjengelig for allmennheten eller ikke, slik at naturen og området kan benyttes for utøvelse av friluftsliv.

Viken Fylkeskommune og Statsforvalteren i Oslo og Viken har bedt bygningsmyndigheten om å vurdere tiltakets innvirkning på kulturlandskapet. Statsforvalteren i Oslo og Viken mener at anlegget trolig vil fremstå dominerende i landskapet. Vi mener at installeringen av solcelleanlegget vil føre til store endringer i landskapet i LNF-området og er enige i at anlegget vil fremstå som dominerende i landskapet. Solcelleanlegg består av paneler med reflekterende overflater. Vår vurdering er at det omsøkte solcelleanlegget kan ha en betydelig visuell påvirkning på det omkringliggende landskapet. Anlegget bidrar til en endring av det naturlige og kulturelle landskapets estetikk og karakter. Dette igjen kan bidra til å redusere opplevelsen av landskapets autentisitet og verdi som et LNF-område og påvirke rekreasjons- og friluftslivsmulighetene i området. Drift av solcelleanlegg kan i tillegg generere støy og lysforurensning som kan forstyrre det naturlige miljøet.

Vår vurdering er derfor at hensynet til friluftsliv og landskapskvaliteter settes vesentlig til side ved en dispensasjon.

Området er ikke naturtypekartlagt etter Natur i Norge og Miljødirektoratets instruks, og som Statsforvalteren i Oslo og Viken har påpekt, bør det vurderes om kunnskapsgrunnlaget for naturverdier er tilstrekkelig. Plasseringen av solcelleanlegget kan ha en innvirkning på det lokale økosystemet og naturmangfoldet i området. Anlegget kan forstyrre naturlige habitater og trekkruiter for dyrelivet, og

potensielt påvirke planter, insekter, fugler og andre arter. Dette kan ha negative konsekvenser for den biologiske mangfoldet i området.

Bygningsmyndigheten har etter dette kommet frem til at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra settes vesentlig tilside i dette tilfellet.

Vurdering punkt 2:

Plan- og bygningsloven § 19 oppstiller to kumulative vilkår. Begge vilkårene må være oppfylt for at det skal kunne innvilges dispensasjon. Bygningsmyndighetens vurdering er at hensynene bak arealformålet settes vesentlig til side. Vilrårene for å innvilge dispensasjon er dermed ikke oppfylt. Det er derfor ikke nødvendig å foreta en vurdering av om fordelene er klart større enn ulemperne i denne saken. Vi vil allikevel foreta en slik vurdering av hensyn til offentligheten og for å sikre en så åpen saksbehandling som mulig.

Det er i utgangspunktet fordeler og ulemper basert på areal- og ressursdisponeringshensyn, samt samfunnsmessige fordeler og ulemper, som skal tillegges vekt når det gjøres en samlet vurdering av fordeler og ulemper etter pbl § 19-2 annet ledd, jf. Sivilombudsmannens uttalelse i sak SOM-2014-3266. Fordeler basert på individuelle hensyn kan likevel tillegges vekt dersom det kun er få, mindre vesentlige eller ingen ulemper ved å gi dispensasjon.

Søker har trukket frem at tiltaket bidrar til det grønne skiftet og er et lite bidrag til å nå nasjonale og globale klimamål. Viken Fylkeskommune har påpekt at regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene vektlegger arbeid med å redusere utslipp av klimagasser, inkludert utslipp fra arealbruksendringer, mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging (Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023). Statsforvalteren er også positive til utbygging av fornybar energi der dette ikke har store negative konsekvenser. Bygningsmyndigheten er enige i at det kan anses som en fordel med tiltaket. Solcelleanlegg genererer fornybar og ren energi ved å utnytte solens stråler. Ved å installere solcelleanlegg i LNF-området kan man bidra til å redusere avhengigheten av fossile brensler og redusere klimagassutslippene. Dette er i tråd med prinsippene om bærekraftig utvikling og kan bidra til å bekjempe klimaendringer.

Ulemperne er de samme som er nevnt ovenfor i vurderingen av om hensynet til arealformålet tilsidesettes. Ulemperne omfatter endringer i landskapsbildet, allmenhetens tilgjengelighet til friluftsliv og rekreasjon, tap av naturarealer og påvirkning på biologisk mangfold. Solcelleanlegg kan også skape konflikter med andre landbruksbruksinteresser og føre til støy- og lysforurensning.

Etter en samlet vurdering har bygningsmyndigheten derfor kommet frem til at fordelene ved å gi dispensasjon ikke er klart større enn ulemperne i dette tilfellet.

Konklusjon:

Bygningsmyndigheten finner på dette grunnlag at vilrårene for å kunne innvilge dispensasjon i pbl § 19-2 ikke er oppfylt. Søknad om dispensasjon avlås.

Gebyr

Søknadspliktige tiltak gebyrlegges i henhold til kommunens gebyrforskrift, jf. pbl § 33-1.

Gebyr	Pris	Antall	Beløp	Merknad
Dispensasjon - byggeforbud vassdrag og	8360	1	8360	

Gebyr	Pris	Antall	Beløp	Merknad
arealbruk				

Faktura ettersendes tiltakshaver.

Klageadgang

Dette vedtaket er et enkeltvedtak etter forvaltningslovens bestemmelser og kan derfor påklages av tiltakshaver, naboer, gjenboere og andre med rettslig klageinteresse, jf. pbl § 1-9 jf. forvaltningsloven § 28. En eventuell klage må fremmes skriftlig og innen 3 uker etter at vedtak er fattet. Klagen sendes til Indre Østfold kommune. En slik klage kan føre til at avgjørelsen blir omgjort. Ansvar og risiko for å ta tiltaket i bruk påhviler utbygger så lenge klagefristen ikke er utløpt, og eventuelle klager ikke er avgjort av klageinstansen. Se vedlagt informasjon om klageadgang.

Hilsen

Hans Gunnar Raknerud
enhetsleder
Byggesak

Isabelle Kleven-Felloni
byggesaksbehandler
Byggesak

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ikke underskrift.

Kopi til:
Dagfinn Mysen

Mottakere:
Sh Prosjekt As

Klagerett

Du har rett til å påklage vedtaket, jf. plan og bygningsloven § 1-9 og forvaltningsloven (heretter fvl) § 28. Klagefristen er 3 uker fra den dag dette brevet kom fram, jf. fvl § 29. Det er tilstrekkelig at klagen er postlagt innen fristens utløp, jf. fvl § 30. Klagen skal sendes til Indre Østfold kommune. Klagen skal være undertegnet, angi det vedtak som det klages over, og den eller de endringer som ønskes. Du bør også nevne din begrunnelse for å klage og eventuelle andre opplysninger som kan ha betydning for bedømmelse av klagen. Dersom du klager så sent at det kan være uklart for oss om du har klaget i rett tid, ber vi deg også oppgi når du mottok vedtaket. Har du særlig grunn til det, kan du søke om å få forlenget klagefristen. Dersom klagen blir sendt for sent, kan den bli avvist. Du bør derfor i tilfelle opplyse om hvorfor du ikke kan lastes for forsinkelsen. Dersom du ikke får fullt medhold av Indre Østfold kommune, vil klagen oversendes Statsforvalteren i Oslo og Viken for behandling.

Utsetting av vedtaket

Selv om det er klagerett, kan vedtaket vanligvis gjennomføres straks. Du har adgang til å søke om å få utsatt iverksettingen av vedtaket inntil klagefristen er ute eller klagen er avgjort, jf. fvl § 42.

Rett til å se sakens dokumenter og til å kreve veiledning

Med visse begrensninger har du rett til å se dokumentene i saken jf. fvl § 18. Dersom du ønsker innsyn i dokumentene i saken må du henvende deg til Indre Østfold kommune. Der kan du også få nærmere veiledning om adgangen til å klage og om framgangsmåten ved klagen. Kommunen har plikt til å gi veiledning om saksbehandlingsregler og om andre regler av konkret betydning for dine rettigheter og plikter innen gjeldende saksområde, jf. fvl § 11.

Kostnader ved klagesaken

Utgifter til nødvendig advokatbistand kan søkes dekket av det offentlige etter reglene om fritt rettsråd, se lov om fri rettshjelp, 1980 nr. 35. Her gjelder imidlertid visse inntekts- og formuesgrenser. Statsforvalteren i Oslo og Viken eller en advokat/Advokatvakten kan gi nærmere veiledning.

Det er også særskilt adgang til å kreve dekning for vesentlige kostnader i forbindelse med klagesaken, f.eks. til advokatbistand, jf. fvl § 36. Men dette forutsetter vanligvis at kommunen har gjort en konkret feil som fører til endring av vedtaket. Dersom det er aktuelt vil Statsforvalteren gjøre deg oppmerksom på retten til å kreve slik dekning for sakskostnader.