



ÅLESUND KOMMUNE

Postboks 1521

6025 ÅLESUND

Saksbehandler, innvalgstelefon

Therese Småland, 71 25 84 94

Vedtak i klagesak - Ålesund 516/1 - deponering av masser - pålegg om retting og stans av arbeid med tvangsmulkt

Statsforvalteren i Møre og Romsdal stadfester Ålesund kommunes pålegg om retting og illeggelse av tvangsmulkt på gnr/bnr 516/1 Apalvika 47. Klageren har ikke fått medhold.

Vi viser til Ålesund kommune sin oversendelse av klagesak den 24. mars 2025. Vi beklager den lange ventetiden.

Saksgang

Den 20. september 2024 sendte Ålesund kommune et varsel til eier av gnr/bnr 516/1 Knut Arne Skaar-Olsen om pålegg om retting av ulovlige tiltak og tvangsmulkt. Bakgrunnen for varselet var tips fra entreprenører om dumping av masser på eiendommen og etterfølgende uanmeldt tilsyn fra kommunen. Kommunen oppdaget at det var utført et større terrenginngrep med graving og dumping av masser på eiendommen. Dette var av et slikt omfang at kommunen vurderte det til å være et massedeponi, som ikke var omsøkt etter plan- og bygningsloven. Frist for stans av arbeidet ble satt til 1. januar 2025 og frist for retting ble satt til 1. mai 2025.

Advokat Reidar Andresen hos Advokatfirmaet Judicia DA, kom på vegne av Skaar-Olsen med tilbakemelding til varselet i brev den 20. november 2024.

Kommunen gjorde vedtak om pålegg om stans av arbeid og retting, samt tvangsmulkt den 8. januar 2025 i sak 904/24. Skaar-Olsen ble pålagt å fjerne tilkjørte masser fra eiendommen og tilbakeføre terrenget til lovlig etablert tilstand, slik det var forut for det vesentlige terrenginngrepet. Fristen for retting ble utvidet og satt til 1. desember 2025.

Advokat Andresen sendte på vegne av Skaar-Olsen en klage på vedtaket den 21. januar 2025. Det ble bedt om utsatt frist for supplerende merknader. Dette ble innvilget av kommunen i brev den 24. januar 2025. Utfyllende klage på vedtaket ble mottatt av kommunen den 17. februar 2025.



Kommunen v/planutvalget behandlet klagen og holdt fast på sitt vedtak om retting og tvangsmulkt den 18. mars 2025 i sak 026/25. De oversendte saken til Statsforvalteren for endelig avgjørelse, se plan og bygningsloven (pbl) § 1-9.

Kommunen har gitt utsatt iverksetting frem til klagesaken er avgjort, se forvaltningsloven § 42.

Statsforvalterens rolle

Klagen er sendt inn innenfor klagefristen, og Statsforvalteren kan behandle saken. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken. Vi kan også ta opp forhold som ikke er nevnt i klagen dersom vi finner grunn til det. Hvis vi gir medhold i klagen kan vi endre vedtaket eller oppheve det, og sende det tilbake til kommunen for ny behandling, se forvaltningsloven § 34.

Klagen

Advokat Andresen har på vegne av grunneier i hovedsak anført følgende:

- Klager er ikke rett adressat for et vedtak om pålegg om stans av arbeid og retting med tvangsmulkt.
- Eventuell ulovlighet som ligger til grunn for vedtaket om pålegg om retting er ikke så omfattende som kommunen legger til grunn. Det mangler hjemmel for å kreve full tilbakeføring etter plan- og bygningsloven.
- Pålegget om retting er ikke forholdsmessig, hverken i omfang eller tidsmessig. Konsekvensene av pålegget om retting er mangelfullt utredet og er ugyldig som følge av det.

Statsforvalterens vurdering

Etter pbl. § 32-1 skal kommunen forfølge overtredelser av bestemmelser i loven eller bestemmelser gitt i eller etter loven, eksempelvis forskrift eller lokale arealplaner. Ved forhold i strid med loven kan kommunen gi pålegg om retting av forholdet, opphør av bruk og forbud mot fortsatt virksomhet og vedta tvangsmulkt. Se pbl. §§ 32-3 og 32-5.

Den ansvarlige skal varsles før pålegg gis og tvangsmulkt vedtas, med mulighet til å uttale seg, se pbl. § 32-2. Forhåndsvarselet skal blant annet opplyse om at dersom det ulovlige forholdet ikke rettes innen en frist, kan forholdet følges opp med pålegg og vedtak om tvangsmulkt.

Spørsmålet vi skal ta stilling til er om de gjennomførte terrenginngrepene er i strid med plan- og bygningsloven, og om kommunen dermed har gitt et gyldig vedtak om pålegg og tvangsmulkt.

Vi bemerker at vi ikke tar stilling til spørsmålet om de enkelte tiltakene kan godkjennes eller ikke. Vi vil under foreta en vurdering av de tre klagepunktene i saken.

Om søknadsplikt og tillatelse

Ålesund kommune har gitt pålegg om retting/tilbakeføring av terrenginngrepet som er utført, samt stans av arbeid med tilkjøring og dumping av ytterligere masser på eiendommen gnr/bnr 516/1 i Apalvika. Grunneier har argumentert for at han har en tillatelse til nydyrking fra 2018 på eiendommen, og at kommunen av den grunn ikke kan pålegge retting av dette forholdet.

Eiendommen er gjennom kommunedelplan for Skodje for 2019-2029, avsatt til LNRF-formål for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag. Samme arealformål lå til grunn for tidligere kommunedelplaner.



Det følger av plan- og bygningsloven § 20-2 at tiltak ikke kan utføres uten at søknad på forhånd er sendt kommunen og den deretter har gitt tillatelse. Unntak fra dette må følge av loven eller forskrift.

Hva som regnes som tiltak er definert i loven, se § 1-6 og § 20-1. I pbl. § 1-6 står det følgende:

«Med tiltak etter loven, menes oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.»

For terrenginngrep er det videre et krav om at dette skal være *vesentlig* for å utløse søknadsplikten, se § 20-1 bokstav k. Hva som regnes som vesentlig terrenginngrep er ikke definert i loven. Ifølge lovforarbeidene må det gjøres en konkret vurdering av inngrepets størrelse sett opp mot omgivelsene inngrepet skjer i.

I Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 238 er følgende nevnt som eksempler på hva som kan regnes som vesentlige terrenginngrep:

«[G]ruvevirksomhet, steinbrudd og andre masseuttak, bakkeplanering og ellers anlegg av parker og hager, dambygging ved utgraving eller bruk av masse til oppdemming med videre. Større nyryddingstiltak, oppdyrkingstiltak, flatehogster med mer vil også kunne omfattes.»

Vurderingen er om terrenginngrepet i denne saken anses å være vesentlig, og dermed søknadspliktig etter plan- og bygningsloven.

- Omfanget av terrenginngrepet:

Bildet øverst til høyre er et flyfoto tatt i 2024 og som viser deler av eiendommen i Apalvika der det er gjennomført terrenginngrep.

Kommunen har beregnet at det er utført terrenginngrep på et område øst for høyspentledningen, som strekker seg over ca. 47 dekar. Basert på måling av bakkepunkt i 2015 og 2024 har kommunen gjort et grovt anslag om at det har blitt tilført ca. 147 000 m³ masser i området.



I tilbakemeldingene på forhåndsvarselet ble det fra grunneier vist til at det er en gjennomsnittlig terrengforandring i området på 2,6 meter. Kommunen har på sin side gjort høydemålinger som viser at det er avvik fra opprinnelig terreng i 2015 og frem til 2024 som på enkelte punkter på eiendommen er opp mot 7,65 meter.



Kommunen har mottatt dokumentasjon fra Knut Arne Skaar-Olsen som viser at 23 ulike entreprenørfirma har tilkjørt ca. 86 000 m³ masse i perioden fra april 2021 – juni 2024. Flyfotoet nederst, som er tatt i 2020, viser imidlertid at det er utført terrenginngrep i området også forut for april 2021.



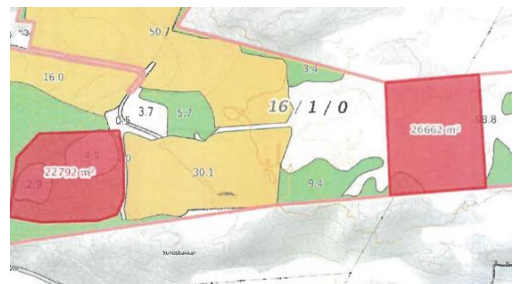
Kommunen har videre fått opplyst at det er tilført masser bestående av jord, leire, myr, pukk, grus, stein, betongrester, hestemøkk og knust asfalt. I massene ble det i forbindelse med gjennomførte befaringer også observert avfall, plast, tau, bildekk, knust glass m.m.

- Om terrenginngrepet er søknadspliktig

Grunneier har vist til at han i flere omganger har søkt Skodje kommune om tillatelse til nydyrking på eiendommen 516/1. I 2017 fikk grunneier tillatelse til å fulldyrke 30 daa. I 2018 fikk han så tillatelse til å nydyrke enda to felt på til sammen 49 daa til fulldyrka mark i tilknytning til det feltet som ble godkjent i 2017.

Selv om det er gitt nydyrkingstillatelse kan det også være behov for tillatelse etter plan- og bygningsloven for at tiltaket skal være lovlig.

I vedtaket fra Nordre Sunnmøre landbrukskontor den 21. november 2018 ble det gitt tillatelse til dyrking av to felt i samsvar med søknaden om jordforbedring (se utklippet til høyre, der de røde områdene viser tillatt nydyrkingsareal.)



Som utklippet viser er det gitt tillatelse til nydyrking av et areal på begge sider av høyspentledningen. Som flyfoto lenger oppe viser, er det terrenginngrepet som er gjort på eiendommen av et mye større omfang og strekker seg vesentlig lenger øst enn det som nydyrkingstillatelsen gjaldt.

Kommunen har regnet ut at det er et areal på ca. 34 dekar øst for høyspentledningen hvor det verken foreligger tillatelse etter nydyrkingsforskriften eller plan- og bygningsloven. Resterende ca. 13 dekar mangler tillatelse etter plan- og bygningsloven.

Terrenginngrepet er omfattende både i areal og i omfang. Det er gjort store inngrep i det opprinnelige terrenget som strekker seg langt utover den tillatelsen som er gitt i tilknytning til nydyrking. I bildet til høyre ser vi utført inngrep på areal øst for høyspentledningen (som kan ses øverst i bildet). De store mengdene tilkjørte jord-, stein- og myrmasser har medført at terrenget er blitt forhøyet i stor grad og utover det som kan betegnes som nydyrking.



Det er derfor ikke tvil om at terrenginngrepet som er utført omfattes av tiltaksbegrepet i § 1-6, og at dette også er «vesentlig terrenginngrep» slik at søknadsplikten etter plan- og bygningsloven er utløst for tiltaket.

Etter plan- og bygningsloven § 20-2 krever søknadspliktige tiltak at søknad er sendt kommunen på forhånd, og at slik tillatelse deretter blir gitt. Den som utfører et søknadspliktig tiltak uten at tillatelse er gitt, handler i strid med loven. Kapittel 32 gir da hjemmel til at kommunen kan fastsette pålegg om retting og stans av arbeid etter § 32-3 og tvangsmulkt etter § 32-5. Statsforvalteren vurderer derfor at det er hjemmel til å kreve full tilbakeføring etter plan- og bygningsloven.

Klagepunktet er ikke tatt til følge.



Rett adressat for pålegget

I klagen anføres det videre at Skaar-Olsen ikke kan regnes som «den ansvarlige» etter loven og er feil adressat for påleggene kommunen har gitt. Det er vist til at det er Thom Abelvik som har styrt prosjektet med nydyrking og mottak av masser og som har hatt den daglige kontrollen og hatt kontakt med entreprenører. Det er dermed ikke rett å legge Skaar-Olsen til last for feil som ikke er begått av han.

Etter plan- og bygningsloven § 32-3 kan kommunen gi pålegg om retting til «den ansvarlige».

I forarbeidene til plan- og bygningsloven, Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 353 står det at med uttrykket "*den ansvarlige*" menes personer eller foretak som enten har ansvar for feil, eller som ut fra eierskap, avtale eller liknende står inne for prosjektet. Dette kan for eksempel være eier, rettighetshaver, tiltakshaver, ansvarlig søker og utførende, prosjekterende, kontrollerende eller bruker.

Det er altså ikke et krav at pålegg rettes mot den som «i utgangspunktet» er ansvarlig for det ulovlige forholdet. Det vesentlige er hvem som «disponerer over tiltaket» og dermed kan foreta retting. Plan- og bygningslovens oppgave- og ansvarsfordeling gir et utgangspunkt for hvem pålegg i første omgang bør rettes til. Her er det ikke lagt opp til at bygningsmyndighetene skal måtte foreta store undersøkelser av blant annet underliggende avtaler, se Kommunal- og moderniseringsdepartementets uttalelse i TUDEP-2020-6894.

Rettskildene viser samlet sett til at hvem som er «den ansvarlige» i plan- og bygningsloven § 32-3 avgjøres etter en konkret vurdering av hvem som er nærmest til å bære ansvaret for det ulovlige forholdet. Ved pålegg om retting er det et minimumsvilkår, at den det er aktuelt å rette pålegget mot har faktisk og rettslig mulighet til å rette det ulovlige forholdet. Hvis det er usikkert hvem pålegget skal rettes mot er viktige momenter i vurderingen hvilke muligheter vedkommende har til å foreta retting, dennes ansvar etter lovens oppgave- og ansvarsfordeling for øvrig, og hvilken tilknytning vedkommende har til tiltaket.

I denne saken har Ålesund kommune rettet pålegget til grunneier Skaar-Olsen. Statsforvalteren vurderer at Skaar-Olsen har en så nær tilknytning til de aktuelle arbeidene som grunneier at han må anses som «den ansvarlige». Det er også han som grunneier som er nærmest til å kunne rette opp de ulovlige forholdene som rettslig eier over grunnen. Klagepunktet tas ikke til følge.

Forholdsmessighetsvurdering

Klager mener at kommunen kun har vurdert forholdsmessigheten av tvangsmulkten, men ikke pålegget om tilbakeføring. Dette pålegget står etter klagers mening ikke i rimelig forhold til ulovligheten som er begått, og en frist på 9-10 måneder fra vedtaksdato er uforholdsmessig kort.

I kommunens forhåndsvarsel av 20. september 2024 vises det til at tilkjørt masse skal fjernes fra eiendommen og terrenget skal tilbakeføres til lovlig etablert tilstand, herunder til slik det så ut på flyfoto fra 2015.

I vedtaket av 8. januar 2025 er det vedtatt følgende:

- *Tilkjorte masser skal fjernes fra eiendommen og terrenget skal tilbakeføres til lovlig etablert tilstand, herunder til slik det så ut før det vesentlige terrenginngrepet ble utført (se f. eks flyfoto fra 2015).*



- *Masser må leveres til godkjent mottak.*
- *Frist for retting settes til 1. desember 2025.*

Kommunen har en plikt etter pbl. § 32-1 og forfølge overtredelser, og kan ilegge den ansvarlige sanksjoner, blant annet i form av pålegg om retting av det ulovlige forholdet, se § 32-3. Et slikt pålegg kan innebære tilbakeføring av et gjennomført terrenginngrep.

Statsforvalteren vil i denne sammenheng vise til at det ikke er noe krav om skyld fra tiltakshaver eller eiers side for at man skal kunne gi slikt pålegg. Det er altså ikke et vilkår at eier eller andre utførende må ha handlet forsettlig eller uaktsomt. Det kan derfor gis pålegg på bakgrunn av en objektiv vurdering av om tiltaket er oppført i strid med regler i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven. Der det er konstatert brudd på disse reglene, har kommunen som utgangspunkt en plikt til å følge dette opp som vist til over.

Samtidig skal de pålagte sanksjonene etter pbl. § 32-10 «*stå i rimelig forhold til ulovligheten.*» I denne vurderinga må det blant annet legges vekt på graden av eventuell uaktsomhet fra tiltakshavers side, hvor alvorlige brudd det er snakk om og mulige fordeler av det ulovlige.

Ålesund kommune har i sin klagesaksbehandling redegjort for rettstilstanden på området og at terskelen for å konstatere at et pålegg må anses urimelig i forhold til ulovligheten er høy. Vi slutter oss til denne. Det vises blant annet til at Høyesterett i Rt-2002-209 på side 227 har uttalt følgende om denne forholdsmessighetsvurderingen:

«Det er ikke tvilsomt at forelegget vil ramme (tiltakshaver) hardt, og at han vil lide et betydelig tap. Men dette vil nesten alltid være situasjonen når det er spørsmål om å rive eller endre et ulovlig oppført byggverk. Ut fra de generelle hensyn – blant annet hensynet til det store flertall som bøyer seg for gjeldende regler – som tilsier at plan- og bygningsloven på dette punkt må håndheves strengt, er jeg kommet til at det foreliggende forelegg ikke er av et slikt urimelig innhold at det av den grunn bør kjennes ugyldig»

I denne saken har klager vist til nydyrkingstillatelsen som begrunnelse for hvorfor det er tilkjørt masser på eiendommen. Som gjennomgangen ovenfor strekker ikke denne tillatelsen seg til et større areal øst for høyspentledningen, slik at dette terrenginngrepet dermed er ulovlig etablert.

Grunneier har gjennom vedtak fått opplysninger om og muligheten til å søke om legalisering av det ulovlige tiltaket slik det er i dag. Statsforvalteren er ikke kjent med at det er sendt inn en søknad om ettergodkjenning av det gjennomførte terrenginngrepet.

Statsforvalteren har forståelse for at det vil innebære betydelig arbeid og kostander forbundet med å fjerne de tilkjørte masser og tilbakeføre området til slik det var tilbake i 2015. Når det gjelder terrengendringer og opprettelser av massedeponi er det imidlertid dette som er aktuell retting for denne type overtredelser.

Det er sterke allmenne interesser som taler for pålegg om retting etter plan- og bygningsloven. Dersom det skal være slik at pålegg om retting må falle bort dersom dette blir tilstrekkelig dyrt og arbeidsomt for tiltakshaver, vil dette i verste fall føre til at enkeltpersoner vil unngå å omsøke større tiltak i visshet om at det er større sjanse for å få tilgivelse i etterkant. Dette er ikke i samsvar med lovens intensjon.



Når kommunen i tillegg har fulgt opp saken videre etter forurensingsregelverket anses det ekstra viktig både for kommunen og med tanke på eventuelle miljøkonsekvenser å få tilbakeført massene og ryddet opp i forholdene. At transport av masser for å tilbakeføre områdene til opprinnelig tilstand vil medføre trafikk, utslipp av klimagasser og støy vil dette, som kommunen også påpeker, være en normalsituasjon ved tilbakeføring av større terrenginngrep. Dette kan etter vårt syn dermed heller ikke i seg selv føre til at retting må anses som en uforholdsmessig sanksjon.

Argumenter knyttet til behovet for landbruksjord i dette området og intensjonene om styrking av landbruket, er forhold som kommunen vil kunne vurdere i behandlingen av en eventuell fremtidig søknad om etterfølgende godkjenning av det ulovlige forholdet.

Statsforvalteren kan etter en konkret vurdering ikke se at pålegg om fjerning av tilkjørte masser og tilbakeføring av terrenget på eiendommen gnr/bnr 516/1, som kommunen har besluttet i denne saken, vil være urimelig sett opp mot den høye terskelen i loven.

Frist for retting

Klager mener at fristen som var satt til 1. desember 2025 i vedtaket fattet 8. januar 2025, er en uforholdsmessig kort frist sett opp mot omfanget av tilbakeføringen. Ifølge klager har kommunen unnlatt å foreta en nærmere vurdering av om tidsfristen er praktisk gjennomførbar og om den intensive aktiviteten som kreves for å muligens kunne oppfylle dette er akseptabel ut fra forholdene på stedet og gevinsten som oppnås.

Frist for retting som er fastsatt i vedtaket av 8. januar 2025 er nå passert. Kommunen har gitt utsatt iverksetting for pålegg om tilbakeføring av utført terrenginngrep til denne klagesaken er endelig avgjort. Når pålegget nå er stadfestet må kommunen sette en ny og rimelig frist for retting.

Plan- og bygningsloven stiller ikke noe krav til hvor lang tidsfrist som skal gis for et pålegg. Det er i stor grad opp til kommunen sitt skjønn hvor lang fristen skal være i hver enkelt sak.

Ettersom det er kommunen som kjenner saken og de faktiske forholdene best, er Statsforvalteren forsiktig med å gi konkrete føringer for hvor lang frist som skal gis. Fristen må likevel være rimelig sett opp mot det arbeidet som det er nødvendig å gjøre for å kunne oppfylle pålegget. I denne saken er det snakk om store mengder masser som potensielt må fjernes fra eiendommen. Dette medfører svært mange arbeidstimer og lastebillass med masser som må fraktes ut av området og til andre mottak. Her vil man være avhengig av å ha tilstrekkelig kapasitet til slik fjerning av masser og tilgang på arbeidskraft og maskiner. Værforhold gjennom året vil også spille inn med tanke på hvordan dette kan gjennomføres. Slike forhold må tas hensyn til når kommunen skal fastsette ny frist for retting.

Statsforvalteren konkluderer på denne bakgrunn med at kommunen pålegg om retting med ileggelse av tvangsmulkt stadfestes. Ny frist for retting må fastsettes av kommunen.

Det er også slik at dersom tiltakshaver mener at det ikke lar seg gjøre å rette forholdet innen den nye fristen som kommunen fatter, kan det bes om utsettelse til kommunen. Kommunen må da igjen gjøre en vurdering om det skal gis utsettelse dersom det fremsettes gode grunner for dette.

Klagen har på den bakgrunn ikke ført frem på noen punkt.



Statsforvalterens vedtak

Statsforvalteren i Møre og Romsdal stadfester Ålesund kommunes pålegg om retting og illeggelse av tvangsmulkt på gnr/bnr 516/1 Apalvika 47, den 8. januar 2025 i delegert sak 904/24.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages, se forvaltningsloven § 28.

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

Med hilsen

Martine Lange-Viken (e.f.)
seniorrådgivar

Therese Småland
seniorrådgivar

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

ADVOKATFIRMAET JUDICIA AS
Knut Arne Skaar-Olsen

Grimmergata 5
Kjennveien 69

6002
1470

ÅLESUND
Lørenskog