



Modum kommune  
Postboks 38  
3371 VIKERSUND

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Sandra Helen Alnes, 69 24 70 00

Dette brevet er fra Statsforvalteren som  
frem til 31.12.2020 het Fylkesmannen

## Statsforvalterens vedtak i klagesak - Gnr 74 bnr. 48 Modum - Laftevirksomhet

Vi viser til kommunens oversendelse datert 16.11.2020.

**Kommunens vedtak av 26.8.2020 i sak 34/20 oppheves. Klagen har ført frem.**

### Sakens bakgrunn

Saken gjelder klage over kommunens vedtak om at «laftevirksomhet skal opphøre som Landbruk-pluss virksomhet». Svein Gislerud driver med lafting/trevirkebearbeidende virksomhet som tilleggsnæring på sitt gårdsbruk.

Codex Advokat har kommentert virksomheten på vegne av naboer Anne Lise og Per Holm, som i flere år har klaget over støy som følge av laftevirksomheten. Naboene sin bolig er vendt mot låven der laftevirksomheten foregår.

Gislerud søkte i 2018 om utvidelse av virksomheten innenfor LNFR-formålet som gårdstilknyttet næringsvirksomhet. Kommunen avslo søknaden begrunnet med at utvidelsen ville kreve dispensasjon fra kommuneplanen og behandling etter plan- og bygningsloven. I brev fra kommunen datert 24.06.2020 varsles Gislerud om «stopp av laftingen som Landbruks pluss virksomhet», med frist til 1.8.2020 til å komme med kommentarer.

Hovedutvalg for teknisk, landbruk og miljø i Modum kommune vedtok i møte den 26.8.2020, sak 34/20, å oppheve tillatelse til laftevirksomheten:

«1. Modum kommune opphever tillatelse til å drive lafte-/trebearbeidende virksomhet på Hole gnr. 74 bnr. 48 innenfor Landbruk-Pluss begrepet.



2. Produksjonen på Hole gnr. 74 bnr. 48 skal opphøre som landbruk-Pluss virksomhet innen 01.08.2021.

3. Søker trenger økt romslighet, armslag og fleksibilitet for å utvikle sin bedrift og på den måten skape flere arbeidsplasser i kommunen. Eksisterende lokaler er ikke egnet for dette. Hovedutvalg for teknisk, landbruk og miljø oppfordrer rådmann til å gå i dialog med søker for å finne egnet tomt i Modum, hvor søker kan utvikle laftebedriften.

### **Begrunnelse:**

Omfanget av virksomheten og den måten den er organisert på, kan ikke lenger defineres innenfor LNF begrepet som Landbruk-pluss virksomhet.

I den perioden som virksomheten har pågått, viser erfaringer at reglene som ble satt, ikke er tilstrekkelige for å ivareta en lempelig drift. Det har vært løpende konflikter og manglende ivaretagelse av regelverket som har medført for store belastninger for nærmiljøet.

### **Klageadgang**

Dette vedtaket kan påklages jf. Forvaltningslovens kap. 6. Frist for å klage er 3 uker etter mottakelse av dette brevet.»

Vedtaket ble påklaget av advokatfirmaet Seland Orwall DA på vegne av Svein Gislerud i brev datert 21.9.2020. Det anføres at omfanget av laftevirksomheten er innenfor LNFR-formålet, at virksomheten utgjør mindre enn 0,5 årsverk, at det i hovedsak brukes tømmer fra egen eiendom, at det ikke er påvist støy over gjeldende grenseverdier og at virksomheten ikke er en belastning for nærmiljøet da det bare er en nabo som klager, og han klager til det meste av aktivitet på gården.

Hovedutvalg for teknisk, landbruk og miljø i Modum kommune tok ikke klagen til følge i møte 11.11.2020, sak 57/20, og oversendte saken til Statsforvalteren for endelig behandling.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har delegert myndigheten etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 som klageinstans til Statsforvalteren.

Statsforvalteren forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat.

### **Statsforvalteren ser slik på saken**

Eiendommen ligger som *LNFR-areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag, nåværende* i kommuneplanens arealdel 2016-2027, vedtatt 4.2.2019.

Spørsmålet i saken er om laftevirksomheten faller under arealformålet LNFR, herunder som gårdstilknyttet næringsvirksomhet.

Det følger av pbl. § 11-7 om arealformål i kommuneplanens arealdel at:

«Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise arealformål som er angitt i nr. 1 til 6. Hovedformålene kan etter behov inndeles i angitte underformål.

Arealformål: (...)

5. Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift.



Underformål:

- a) areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag.»

I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) på side 215 fremgår det følgende om arealformålet LNFR:

«Arealformålet tilsvarer i det alt vesentlige tidligere landbruks-, natur- og friluft (LNF)-kategori, jf. veileder T-1443 om plan- og bygningsloven og landbruk Pluss fra 2005 der det er gjort en gjennomgang av hvilke tiltak som inngår i LNF, samt gitt kriterier for vurdering av dette spørsmålet. Dette innebærer at visse former for gårdstilknyttet virksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag inngår i LNF-kategorien uten at det må utarbeides særskilte bestemmelser som åpner for dette. (...)

Bokstav a omfatter areal for landbruk, natur og friluftsliv og reindrift der det bare er tillatt å oppføre bygninger eller iverksette anlegg eller andre tiltak som er nødvendige for drift av næringsmessig landbruk, dvs. jordbruk, skogbruk eller reindrift, herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag, jf. veileder T-1443. Rammen for hva som kan karakteriseres som landbrukstilknyttet næringsvirksomhet som ikke betinger at det er utarbeidet særskilte bestemmelser framgår av denne veilederen. Det er en forutsetning at gårdstilknyttet næringsvirksomhet kommer som et tillegg og supplement til en ellers igangværende landbruksdrift, og at det er denne som er hovedvirksomheten på arealet/eiendommen. Med gårdstilknyttet næringsvirksomhet menes næringsvirksomhet som drives på den enkelte gård, og er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet. I dette ligger også at fradeling av grunn til slik virksomhet vil falle utenfor definisjonen, og vil innebære bruksendring. Dersom virksomheten utvikles slik at den klart endres fra karakter av landbruk til karakter av f.eks. reiseliv, vil dette også betinge bruksendring. Slike endringer vil vanligvis fanges opp av søknader om utbygging, som skal vurderes i forhold til plangrunnlaget. Definisjonen av landbruksnæring i lovens forstand er ikke endret eller utvidet, blant annet fordi det ikke er ønskelig å skape et press på jordvern og tradisjonell næringsutøvelse.»

#### Om avgjørelsen er et enkeltvedtak

Kommunene må ofte utøve skjønn for å vurdere om et tiltak er i tråd med arealformålet LNFR. Siden det gjør seg gjeldende ulike planhensyn i ulike saker, kan det ikke angis absolutte grenser for hva slags type tiltak og hvilke størrelser som er akseptabelt som del av LNFR. Veileder H-2401 *Garden som ressurs*, utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet i 2017, er et verktøy for bruk og tolkning av arealformålet LNFR. Om kommunens vurdering av tiltak i LNFR-områder fremgår det under veilederens punkt 1.4:

«Det er kommunen som vurderer om et tiltak er i tråd med LNFR-formålet eller om det kreves dispensasjon eller reguleringsplan for bl.a. å belyse virkningene av tiltaket. Kommunen må bruke sin lokalkunnskap, og vurdere ulike hensyn og interesser som gjør seg gjeldende i området der tiltaket er ønsket. Her er vurderings- kriteriene sentrale. Tiltakshavere som er i tvil om et tiltak er landbruk, må ta kontakt med kommunen. Dersom et ønsket tiltak er svært stort eller vokser seg stort, må kommunen også vurdere om det utløser krav om reguleringsplan, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd. Dette er en hjemmel som er generell og gjelder alle større bygge- og anleggstiltak. Kommunens vurdering av om tiltaket er i tråd med LNFR-formålet er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Derfor kan ikke denne avgjørelsen påklages til overordnet myndighet.»



Kommunens vurdering av om et tiltak er i tråd med LNFR-formålet vil i mange tilfeller være et foreløpig ledd i behandlingen av en sak, en prosessledende avgjørelse, og da ikke et vedtak i saken etter forvaltningsloven (fvl.). Kommunen har her selv ansett avgjørelsen å være et enkeltvedtak med klagerett. Hva som er et *enkeltvedtak* som kan påklages etter fvl. § 28, fremgår av fvl. § 2 første ledd bokstav b: «enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.»

Etter fvl. § 2 første ledd bokstav b jf. bokstav a er en avgjørelse bare et enkeltvedtak i lovens forstand dersom det er truffet «under utøving av offentlig myndighet». Forbud eller pålegg er i kjernen av offentlig myndighetsutøving. Videre må avgjørelsen gjelde rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, og avgjørelsen må ha et selvstendig realitetsinnhold. Statsforvalteren viser til at avgjørelsen etter sitt innhold er et pålegg om opphør av bruk, og derfor er å anse som et enkeltvedtak.

#### Om forholdet til tidligere saksgang

Rådmannen har i saksframlegg til vedtak redegjort slik for sakens bakgrunn:

«Saken har blitt behandlet politisk i Modum kommune og av Fylkesmannen flere ganger fram til 2011. Det springende punktet har hele tiden vært om virksomheten er søknadspliktig etter plan- og bygningslovens § 20-1 (vesentlige endring av tidligere drift), pga virksomhetens omfang, eller om laftingen betraktes som en landbruksbasert næringsutvikling (tidligere Landbruk Pluss) uten søknadsplikt. Det er tidligere gitt avslag på Gisleruds søknad om både bruksendring til industri – lafting og dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, og stadfestet av Fylkesmannen 2. juli 2010.

Laftevirksomheten på Hole har siden oppstarten i 2007 medført støyplager for naboen, som bor rett over veien for driftsbygningen. Fylkesmannen omtaler dette med at «terskelen for når søknadsplikt inntre er lavere for denne landbrukseiendommen enn for mange andre landbrukseiendommer». Det ble lagt opp til at produksjonen bl.a. skulle foregå i et begrenset omfang og være et tillegg/supplement til tradisjonell/øvrig landbruksvirksomhet på gården. Det bor i dag en ansatt på gården som står for den håndverksmessige utførelsen av laftingen.

I vedtak av 16.02.2011 (vedlagt) er historikken i saken presentert. Avslutningsvis forutsetter Fylkesmannen at Gislerud avklarer framtidig laftevirksomhet med kommunen.

I brev av 26.05.2011 (vedlagt) setter Modum kommune 10 vilkår for at laftevirksomheten på Hole er innenfor Landbruk pluss begrepet. Allikevel har naboklagene pågått kontinuerlig fram til d.d.»

Avslutningsvis i saksfremlegget vises det til at «Hvis Landbruk pluss virksomheten får endelig stoppordre etter eventuelle klagebehandlinger, står Gislerud fritt til å søke om å gjenoppta laftevirksomheten med bakgrunn i plan- og bygningsloven og som dispensasjon fra kommuneplanens arealdel».

Kommunen skriver at omfanget av laftevirksomheten har vært varierende siden oppstarten i 2007, og at nabo hele denne tiden har klaget over støy fra virksomheten. Kommunen ga i brev datert 26.5.2011 retningslinjer for laftingen. Kommunen opplyser om at retningslinjene ikke ble påklaget av Gislerud. Som «Landbruk-Pluss virksomhet» mente kommunen at laftingen skulle ha et begrenset omfang, og satte en øvre grense på 0,5 årsverk. Kommunen mener nå at virksomheten er mer omfattende, og går utover retningslinjene gitt i brev fra 2011. Statsforvalteren finner at



retningslinjene må anses som kommunens vurdering av hva de vil akseptere av bruk innenfor LNFR-formålet.

Nærmere om vurderingen av om tiltak/bruk er i tråd med arealformålet

Statsforvalteren behandler her klage over vedtak datert 26.8.2020. I rådmannens saksfremlegg som vist til ovenfor er det redegjort for tidligere saksgang. Det er også vist til vurderinger gjort av Fylkesmannen i Buskerud i 2011.

Eiendommen er avsatt som LNFR-område i kommuneplanens arealdel, og vurderingen må foretas ut fra kriteriene oppstilt i veilederen *Garden som ressurs* (veilederen erstatter tidligere veileder T-1443 *Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss*):

«Kriterier som må være oppfylt for at tiltaket skal inngå i LNFR-formålet:

- Tiltaket er knyttet til produksjon på garden eller det behovet garden har for varer og tjenester, eller det er nødvendig i forbindelse med annen næringsvirksomhet knyttet til jordbruk, skogbruk, reindrift, yrkesfiske eller lignende.
- Virksomheten er basert på og tilpasset gardens eget ressursgrunnlag, for eksempel bruk av fôr, planter, trær, blomster, frukt, grønnsaker og andre råvarer produsert på garden samt videreforedling og/eller salg av disse.

I tillegg bør følgende kriterier vektlegges:

- Tiltakets virkninger for jord- og skogsdrift, reindrift eller annen primærnærings, herunder nedbygging av dyrka eller dyrkbar mark.
- Tiltakets størrelse og volum i forhold til omgivelsene.
- Tiltakets virkninger for natur- og kulturlandskap, naturmangfold, friluftsliv, kulturminner, vannforvaltning, trafikk, naboer, estetikk og gardstun.
- Om virksomheten kan innpasses i eksisterende bygninger eller om det kreves nybygg.
- Om tiltaket ligger i pressområder eller fraflyttingsområder.
- Om tiltaket er i samsvar med hensynssoner og kommuneplanens mål eller strategier for utbyggings- mønster, tettstedsavgrensning, jordvern eller andre forhold.
- Tiltakets virkning når det gjelder støy, forurensning, drikkevann, visuelle eller estetiske forhold, mv.
- Om tiltaket er tenkt plassert i område utsatt for fare eller risiko, eller om tiltaket i seg selv kan utgjøre fare eller risiko.
- Om virksomheten faller inn under reglene om konsekvensutredning.»

I forlengelsen av dette viser vi til tabellen i veilederen med eksempler på slike tiltak. Tabellen er ikke uttømmende, og viser blant annet til at gardssagbruk er en aktuell form for tiltak i LNFR, hvis anlegget i hovedsak er basert på bearbeiding av egen skog. Videre må ikke materiale lagres slik at det opptar dyrka mark.

Slik Statsforvalteren forstår klagen ønsker Gislerud å fortsette med et «beskjedent omfang laftevirksomhet» på gården, som et supplement til landbruksdriften og for å utnytte ressursgrunnlaget på gården. Det anføres i klagen at kommunen ikke kan kreve at all form for lafting med virke fra egen skog må opphøre.

Statsforvalteren vil bemerke at arealformålet på tiltakshavers eiendom er utgangspunktet for spørsmål om en konkret bruk er søknadspliktig. Naboer til en landbrukseiendom i drift vil naturligvis



oppleve større ulemper i form av støy og lukt mv. enn i et område regulert til boligformål. Hvilken virksomhet som kan tillates på eiendommen beror på vurderingskriteriene i veilederen til LNFR-områder, der også ulemper for omgivelsene er relevant.

#### Om kommunens begrunnelse

Kommunen har vedtatt opphør av bruk, begrunnet med at «omfanget av virksomheten og den måten den er organisert på, kan ikke lenger defineres innenfor LNF begrepet som Landbruk-pluss virksomhet».

Bruksendring er søknadspliktig etter pbl. § 20-1 d) jf. SAK § 2-1. Søknadspliktig bruksendring uten tillatelse, og bruk i strid med arealformålet er å anse som ulovligheter etter plan- og bygningsloven. Det er imidlertid ikke vist til verken hjemmel for pålegg om opphør av bruk, eller for «opphevelse av tillatelse» til å drive laftevirksomhet. Pålegg om opphør av ulovlig bruk hjemles i pbl. § 32-3 med forutgående varsel jf. pbl. § 32-2. Brev datert 24.6.2020 kan anses som et slikt varsel, men det er heller ikke der vist til plan- og bygningslovens bestemmelser om ulovlighetsoppfølging.

Etter fvl. § 17 skal saken være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det følger videre av fvl. § 24 at enkeltvedtak skal grunngis, og fvl. § 25 stiller visse krav til begrunnelsens innhold:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»

Legalitetsprinsippet er nedfelt i grunnloven § 113 og sier at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov. Et vedtak som mangler hjemmel vil som utgangspunkt være ugyldig, og skaper dermed heller ingen plikt for den vedtaket retter seg mot. Etter fvl. § 25 skal det i et vedtak henvises til relevante lovbestemmelser, og et minstekrav er at hjemmelen for vedtaket er angitt. At parten kjenner til reglene, eksempelvis på bakgrunn av tidligere korrespondanse i saken, gir ikke fritak fra kravet til å angi hjemmel og rettsgrunnlag for et enkeltvedtak. Kravet til hjemmel i lov gjør seg særlig gjeldende når det gjelder pålegg om stans for en virksomhet.

Etter dette har Statsforvalteren kommet til at kommunen ikke har begrunnet sitt vedtak tilstrekkelig, jf. fvl. §§ 24 og 25. Vedtaket er heller ikke begrunnet ytterligere i kommunens klagebehandling i en slik grad at vedtaket kan anses reparert i etterkant.

Mangelfull begrunnelse er en saksbehandlingsfeil. Vedtaket er likevel gyldig dersom det er grunn til å tro at feilen ikke kan ha virket inn på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41. Etter Statsforvalterens oppfatning kan den mangelfulle begrunnelsen ha virket inn på vedtakets innhold.



Etter fvl. § 34 siste ledd kan klageinstansen selv treffe nytt vedtak i saken, eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling. Selv om førsteinstansvedtaket er mangelfullt eller ugyldig kan klageorganet velge å overprøve saken og treffe nytt vedtak om realiteten. Dersom det er avslag på en søknad som blir opphevet, må underinstansen foreta en ny behandling av saken uten ny søknad. Der et pålegg blir opphevet, vil underinstansen selv kunne vurdere om det er grunn til å ta opp saken på ny.

Statsforvalteren har etter dette kommet til at vi må oppheve vedtaket, jf. fvl. § 34 siste ledd.

Når det gjelder generelle klager på støyende virksomhet også utenfor byggesak viser vi til virkemidlene i folkehelseloven og forskrift om miljørettet helsevern. Kommunen skal føre tilsyn med de faktorer og forhold i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen, jf. folkehelseloven § 9.

### **Konklusjon**

Kommunens vedtak av 26.8.2020 i sak 34/20 oppheves. Klagen har ført frem.

Vedtaket er fattet med hjemmel i pbl. § 1-9 og fvl. § 34.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. fvl. § 28 tredje ledd.

Statsforvalteren gjør oppmerksom på retten til å kreve dekning av vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket til en parts gunst, jf. fvl. § 36. Kravet må sendes til Statsforvalteren innen 3 uker.

Med hilsen

Rannveig Bjerkmo  
avdelingsdirektør  
Juridisk avdeling

Odd Meldal  
seksjonssjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

ADVOKATFIRMAET SELAND ORWALL AS	Postboks 1938 Vika	0125	OSLO
Svein Hagbart Gislerud	Austsidevegen 3	3539	FLÅ
CODEX ADVOKAT OSLO AS	Postboks 8744 St.Olavs plass	0028	OSLO