

Hans Gubhage

Deres ref

Vår ref

Dato

23/4308-

22. september 2023

Avgjørelse i klagesak - overtredelsesgebyr - Finndalen landskapsvernområde

Klima- og miljødepartementet har behandlet klage over ilagt overtredelsesgebyr etter naturmangfoldloven § 74. Miljødirektoratet fattet vedtak om overtredelsesgebyr etter oppføring av fundament for seterhus og tilbygg i strid med vilkår i tillatelser, men reduserte det forhåndsvarslede gebyret fra kr. 15.000 til kr. 10.000 i endelig vedtak med bakgrunn i at det senere ble gitt tillatelse til tiltaket du allerede har hadde satt i gang. Tillatelsen ble gitt bl.a. fordi krav om retting ville kunne medføre et større inngrep enn om byggetiltaket ble fullført. Departementet viser til at vilkårene for å ilagge overtredelsesgebyr er oppfylt, og at det bør ha konsekvenser å gjennomføre tiltak i strid med vilkår i gitte tillatelser. Dette bl.a. av hensyn til at regelverket for verneområdene ikke undergraves. Vedtaket om overtredelsesgebyr opprettholdes.

Vi viser til at det på grunn av stor saksmengde har tatt tid å behandle din klage.

Bakgrunn

Vi viser til Miljødirektoratets oversendelse 27. juni 2023 av klage 13. juni 2023 over overtredelsesgebyr ilagt 11. mai 2023 etter naturmangfoldloven.

Du er eier av en setereiendom i Finndalen landskapsvernområde. Etter søknad fikk du i vedtak 26. juni 2019 tillatelse fra nasjonalparkstyret for Reinheimen til å sette opp et nytt seterhus med utvendig areal 72 m² på eiendommen. Tillatelsen ble gitt med flere vilkår, bl.a.:

«Det nye seterhuset skal plasserast vest for setertunet, der det i dag er ei støypt såle, vist som plasseringsvariant 1 i søknaden, og foto i saksutgreiinga.»

Etter det vi kan se av søknad og saksfremlegg er det forutsatt at møneretningen for seterhuset følger retningen av dalføret, slik som vist i plasseringsvariant 1 søknad. I plasseringsvariant 2 går møneretningen på tvers av dalføret.

Etter søknad fikk du i vedtak 25. februar 2022 tillatelse til å bygge på en sval (tilbygg) i det nye seterhuset. Tilbygget skal ha et areal på 20 m² målt utvendig. Av vilkårene for tillatelsen følger det blant annet:

«Bygget skal plasserast på eksisterande støypt betongfundament vest for setertunet, med møneretning parallelt med dalføret.»

På befaring 7. september 2022 oppdager verneområdeforvalter at påbegynte arbeider er i strid med vilkårene. Betongfundamentet er støpt slik at seterhuset ville bli plassert med møneretningen på tvers av dalføret, angitt som plasseringsvariant 2 i din søknad.

På bakgrunn av det påbegynte arbeidet ga nasjonalparkstyret i brev av 16. september 2022 pålegg om stans og ga forhåndsvarsel om pålegg om retting. Du beklaget og søkte samtidig om å få beholde påbegynte plassering. Det ble gjennomført felles befaring 10. oktober 2022 hvor klager, forvalter, snekker, entreprenør og byggesaksbehandler i Lom kommune deltok. Etter befaringen ble det foretatt en ny bygningsfaglig vurdering, og tiltak for å minimere ulempene av påbegynte plassering for verneverdiene ble innarbeidet i ny fasadetegning av bygget. I saksfremlegg for ny tillatelse ble det vurdert at en retting av allerede utførte grunnarbeider ville kunne medføre et større terrenginngrep enn om byggetiltaket ble fullført.

På denne bakgrunn ga nasjonalparkstyret i vedtak av 8. november 2022 derfor tillatelse til å oppføre bygget på eksisterende støpte betongfundament i tråd med de nye tegningene.

Idet det støpte betongfundament ble oppført i strid med vilkårene i den opprinnelige tillatelsen, sendte nasjonalparkstyret saken over til Miljødirektoratet for vurdering av overtredelsesgebyr. Direktoratet sendte 20. februar 2023 forhåndsvarsel om overtredelsesgebyr på kr. 15 000,- for brudd på vilkårene i de to dispensasjonene. Du sendte direktoratet dine merknader til dette i e-post 8. mars 2023. På bakgrunn av vurderinger i den etterfølgende tillatelsen reduserte direktoratet gebyret til kr. 10 000, men opprettholdt for øvrig gebyret i vedtak 11.mai 2023. Vedtaket ble påklaget 13. juni 2023, direktoratet opprettholdt

Om klagen

Du viser til at målsettingen med det nye seterhuset er å sikre økonomisk driftsgrunnlag for et nærstående generasjonsskifte på gården. Din forutsetning for oppføring av et nytt hus på seteren har alltid vært å ta utgangspunkt i kulturlandskapet i nærområdet, topografi, byggemateriale og den byggeskikk som særpreger Breistulen og Finndalen. Derfor ble en lokal bygning omfattende restaurert og flyttet til setra. Du mener det er åpenbart at seterhuset måtte stå på tvers av dalen for å få en god tunløsning og dermed føre tradisjonen i Finndalen videre.

Du viser til at de fleste eldste bygningene i Finndalen i dag står på tvers av dalføret. Du ble derfor overrasket over vilkåret i vedtaket og hadde intensjon om å klage på dette. På grunn av tidspress for å få gjort mest mulig i byggeprosjektet før vinteren kom, glemte du å klage. Plasseringen av bygningen ble foretatt for å gi et best mulig resultat og er hverken økonomisk, personlig eller driftsmessig begrunnet. Du mener at de etterfølgende vedtakene fra nasjonalparkstyret og Lom kommune viser at denne vurderingen er riktig. Når det gjelder botens størrelse viser du til at en bot på kr. 10 000,-, vil gå ut over virksomhetens økonomi, og er penger samfunnet er bedre tjent med blir brukt til å utvikle et driftskonsept for formidling og informasjon.

Miljødirektoratets vurdering av klagen

Du ble i e-post av 12. juni 2023 gitt forlenget klagefrist til 22.juni 2023. Direktoratet vurderer at klagen er fremsatt i tide og at vilkårene for å behandle den er oppfylt.

Direktoratet vurderer at vilkåret om plassering av seterhuset med møneretning parallelt med dalen er gyldig og saklig vilkår. Av vedtaket fremgår at vilkåret av hensyn til verneverdiene var en viktig forutsetning for at tillatelse ble gitt. En tiltakshaver plikter å forholde seg til den tillatelse forvaltningsmyndigheten har gitt. Direktoratet mener at du i det minste har optrådt uaktsomt ved å bryte vilkårene for tillatelsen, og at vilkårene for å utstede et overtredelsesgebyr dermed er oppfylt. Av hensyn til verneverdiene og formålet med opprettelsen av verneområdet er det viktig at tillatelser til tiltak som ellers er forbudt i verneområdet, overholdes. Det er videre viktig både for individual- og allmennprevensjonen at brudd sanksjoneres. Den etterfølgende tillatelsen endrer ikke dette, men gjør at det vurderes forsvarlig å reagere med et overtredelsesgebyr. Direktoratet viser videre til at den etterfølgende tillatelsen er gitt bl.a. etter endringer av tegninger og hensyntatt at en retting ville kunne medføre et større inngrep enn om byggetiltaket ble fullført. Å unngå større terrenginngrep var også i det opprinnelige vedtaket med i begrunnelsen for en plassering parallelt med dalføret. Dette må få betydning for gebyrets størrelse. Direktoratet har redusert gebyret fra kr. 15.000 til kr. 10.000 og finner ikke grunnlag for å redusere gebyret ytterligere med bakgrunn i klageanførsle. Miljødirektoratet finner ikke grunn til å endre vedtaket av 11. mai 2023.

Departementets vurdering

Departementet er enig i at vilkårene for å behandle klagen er oppfylt. Departementet kan prøve alle sider av saken, og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd.

Det rettslige grunnlaget for å ilegge overtredelsesgebyr følger av naturmangfoldloven § 74 annet ledd bokstav d:

«Overtredelsesgebyr kan også ilegges den som overtrer plikter som følger av individuelle avgjørelser som nevnt i § 77 første punktum.»

Det følger av de gitte tillatelser, først i vedtaket fra 26. juni 2019 og deretter stadfestet på nytt i vedtaket 25. februar 2022, at hovedhus og tilbygg skulle oppføres med møneretning parallelt med lengderetningen i dalføret. Din oppføring på tvers av dalføret er derfor i strid med verneområdestyrets vedtak.

Etter det vi kan se er vilkåret om å bygge hovedhuset på 72 m² parallelt med dalretningen ikke grunnlagt i styrets vedtak 26. juni 2019. Det kommer imidlertid en begrunnelse for dette i saksfremlegget til vedtak 25. februar 2022 om tillatelse til oppføring av tilbygget på 20 m². Spørsmålet om lengderetning i vedtaket 25 februar 2022 kom slik departementet oppfatter det opp på nytt som følge av at du i søknaden om å oppføre tilbygg også la opp til 90 graders endring av retning på hovedbygget i forhold til hva du hadde fått tillatelse til 26. juli 2019.

I saksfremlegget for vedtaket 25. februar 2022 fremgår det følgende om lengderetning:

Av omsyn til byggeskikk på Gubhagsetra verkar tilbygget på 20 m², å vera godt tilpassa Klomsrohuset. Inngangsparti bygd til som ein sval/skut, er godt tilpassa storleik på bygget og tradisjonell byggeskikk, men samstundes må ein unngå store terrenginngrep som kan virke skjemma i landskapet. Det kan utifrå teikningar vera vanskeleg å vurdere omfanget av terrenginngrep med måneretning på tvers. I søknaden frå 2019 var plan å plassere bygget med møneretning parallelt med dalføre, slik som ei andre seterbygningane. For å få eit betre vurderingsgrunnlag er bygningsrådgeva i Gudbrandsdalsmusea kontakta for eit uttale.

Bygningsrådgevar i Gudbrandsdalsmusea skriv følgjande i e-post 07.12.21: Generelt vil det vere positivt med inngangsparti mot tunet. Møneretning vil vel framleis vere parallell med dalføre og øvrige bygningar? Det er positivt, med omsyn til størrelsen på bygningen. Materialval oppfatar eg som naturstein i muren, det er positivt. Store terrenginngrep (ser ikkje det av vedlegga) er det riktig å vere varsam med.

Etter ny kontakt med bygningsrådgevar i Gudbrandsdalsmusea 17.02.22, er alternative plasseringar av seterhuset skissert på situasjonskart som vist under:

Situasjonskarta over viser at plassering med møne parallelt med dalen, vil gje mindre terrenginngrep. Bygningsrådgevar har vurdert plasseringa, og skriv at det vil blir meir grunnarbeid om bygget skal stå på tvers av dalen, og skriv vidare at han ville unngått kjeller.

I samsvar med bygningsfaglege råd, bør bygget plasserast med møneretning parallelt med dalføre tilsvarande dei andre seterhusa. Med slik plassering vil ein unngå store terrenginngrep, og plasseringa vil harmonere godt med den tradisjonelle byggeskikken, og landskapsbilete.»

Bygget ble allikevel påbegynt med bygging av grunnmur med delvis kjeller med lengderetning på tvers av dalføret. Vi viser her til saksgang nevnt ovenfor.

I brev 16. september 2022 ble det gitt pålegg om stans i byggearbeid, og samtidig varslet mulig pålegg om retting. Altså at ulovlig tiltak blir fjernet eller tilbakeført.

Ved behandling i styret 8. november 2022, om retting eller endring av tillatelse slik at det allikevel tillates møneretning på tvers av dalføret, har verneområdestyret gjort en ny vurdering av saken. I saksfremlegget fremgår det at det er igangsatt grunnarbeider med utgraving av masser til kjeller støpt i betong, planering og masseforflytning, bl.a. illustrert med bilder fra befaringen.

I saksfremlegget ble det videre vist til at «for å unngå *nye store terrenginngrep* og meir graving, er det mest hensiktsmessig at bygget blir plassert på tvers av dalføret». Spørsmålet om krav om retting er ikke eksplisitt drøftet i vedtaket eller saksfremlegget, men departementet legger til grunn at formuleringen om å unngå nye store terrenginngrep og mer graving er et uttrykk for at styret anså ny tillatelse der det allikevel ble tillatt plassering på tvers som mer gunstig for verneverdiene enn vedtak om retting og fastholdelse av plassering på langs, med de rive- og gravearbeidene dette ville kreve. Styret la videre til grunn at tiltaket ikke ville være i strid med verneformålet eller påvirke verneverdiene nevneverdig ut fra nye avbøtende tiltak. Styret vektlegger også at byggeskikken i dalføret er mer variert, og det finnes bygninger som er oppført på vers av retningen i dalføret.

Når det gjelder den nærmere vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges har forvaltningsloven § 44 tredje ledd også betydning. Bestemmelsen lyder:

«Ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr mot fysiske personer kan det blant annet legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet, samt overtrederens skyld og økonomiske evne.»

Departementet uttaler følgende i forarbeidene til naturmangfoldloven § 74 om dette:

«Overtredelsesgebyr kan ilegges ved overtredelse av nevnte bestemmelser. Avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges eller ikke, skjer etter en samlet vurdering av en rekke hensyn. Departementet vurderer at momentene i forvaltningsloven § 44 tredje ledd, som gjelder utmåling av overtredelsesgebyr overfor fysiske personer, også er egnet ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges eller ikke.»

Opplistingen i forvaltningsloven § 44 tredje ledd er ikke uttømmende. Departementet peker særlig på at det kan være aktuelt å se hen til at den totale reaksjonen mot overtredelsen fremstår som rimelig. Departementet bemerker at «overtredelsens omfang og virkninger» kan omfatte både omfanget av selve overtredelsen og omfanget av en eventuell skade på naturen. Ved vurderingen av dette hensynet må man også se hen til verdien

av den naturen som er skadet eller kunne ha blitt skadet ved overtredelsen og varigheten av en eventuell skade.»

Departementet mener det av hensyn til ivaretagelse av verneverdier, respekt for regelverket og likebehandling i forvaltningen er viktig å følge opp ulovlige tiltak i verneområdene. Når det gjelder overtredelsens omfang viser departementet til at bruddet på vilkåret i tillatelsen innebar mer omfattende gravearbeider sammenlignet med opprinnelig fastsatt lengderetning, og opparbeidelse av grunnmur med vesentlig større høyde enn hva som ville vært nødvendig dersom vilkåret om plassering på langs hadde blitt fulgt. Departementet viser til at valg av lengderetning ble stadfestet i to vedtak, og at dette ble særskilt drøftet i vedtaket 25. februar 2022 på bakgrunn av din søknad om å allikevel oppføre bygget på tvers. Omfanget av overtredelsen er etter departementets syn utvilsomt av en karakter som kvalifiserer til overtredelsesgebyr. Når det gjelder overtredelsens virkning viser departementet til at tiltak i strid med tillatelser undergraver regelverket. Noe som vil være svært uheldig av hensyn til langsiktig ivaretagelse av verneområdene i Norge. Derfor er det viktig at overtredelser blir fulgt opp. Departementet viser videre til at overtredelsen etter vår vurdering samlet sett innebærer mer terrenginngrep, på tross av de avbøtende tiltakene, enn om bygget hadde blitt plassert i samsvar med opprinnelige tillatelser. Når det gjelder vurdering av total reaksjon i saken viser departementet at det i saken også kunne vært reagert med krav om retting, i tillegg til overtredelsesgebyr, og at en reaksjon med kun overtredelsesgebyr ikke fremstår som urimelig. Departementet mener at vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr er til stede.

Når det gjelder størrelsen på gebyret vektlegger departementet at skaden på verneverdiene ligger an til å bli begrenset, bl.a. som følge av vilkårene som ble satt i den etterfølgende tillatelsen fra styret, hvilket tilsier at gebyret ikke settes høyere enn 10.000 i samsvar med Miljødirektoratets vedtak.

Vedtak

Klima- og miljødepartementet stadfester Miljødirektoratets vedtak 11. mai 2023 om overtredelsesgebyr i sak om oppføring av seterhus med tilbygg på eiendommen Gubhage seter (159/150).

Med hilsen

Øivind Dannevig (e.f.)
avdelingsdirektør

Ernst Inge Espeland
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

KOPPI