

Konglungen Rideklubb
Løkenesveien 51
1392 Vettre

Trondheim, 25.10.2021

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2018/11478

Saksbehandler:
Tone Lise Alstad Eid

Vedtak i klagesak om oppføring av ridehall og parkeringsplasser i Løkeneshalvøya landskapsvernområde

Vi viser til klage på avslått søknad om oppføring av ridehall og parkeringsplasser i Løkeneshalvøya landskapsvernområde. Klagesaken ble oversendt fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus (nå Statsforvalteren i Oslo og Viken) den 27.09.2018.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder vedtaket fra Statsforvalteren av 30.05.2018.

Vedtaket er fattet etter naturmangfoldloven § 48, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Kort om bakgrunnen for saken

Statsforvalteren i Oslo og Viken ga i vedtak 30.05.2018 dispensasjon til etablering av ridebane innenfor Løkeneshalvøya landskapsvernområde. Søknad om oppføring av ridehall og parkeringsplasser ble avslått. Vedtaket er fattet med hjemmel i naturmangfoldloven § 48.

Konglungen rideklubb driver sin virksomhet på Løkenes gård. Klubben har søkt om oppføring av ridehall for å kunne drive sporten mer behagelig og trygt gjennom hele året. Ridestevner arrangeres et par ganger i året, og det er da praktisk at publikum kan parkere ved anlegget. Ved søknadstidspunktet var det ca. 25 hester i stallen, og det vises til at det ikke er lagt opp til at antallet skal øke. Det vises til at gårdeier er positiv til planene og ser på dette som et tiltak til å kunne drive virksomheten innenfor dagens kulturlandskap uten at dette skal belaste området ytterligere.

Det har over flere år vært planer om å etablere ridehall på eiendommen, uten at det tidligere har vært søkt om dispensasjon fra verneforskriften. Søknad om dispensasjon ble sendt 12.02.2018.

Statsforvalteren har i sitt vedtak vist til at det følger av verneforskriften § 3 at området er vernet mot inngrep som vesentlig kan endre eller virke inn på landskapets art eller karakter. Eksempel på slike inngrep er blant annet oppføring av bygninger, utfylling, planering eller lagring av masse. Statsforvalteren har vurdert at en ridehall plassert midt i verneområdet vil bli svært synlig, og derfor bryte med kulturlandskapet som omgir eiendommen. Ridehallen vil ikke bidra som et kulturhistorisk element, men vil etter Statsforvalterens syn stride mot vernevedtakets formål fordi den ikke bidrar til å bevare det vakre og egenartede natur- og kulturlandskapet som en kulturhistorisk helhet. De omsøkte parkeringsplassene vurderes også å være i strid med verneformålet fordi de vil stimulere til økt bilbruk. Statsforvalteren viser til at det er en stor parkeringsplass i nærheten, som bør være tilstrekkelig for å ta imot økt trafikk, f.eks. i forbindelse med ridestevner.

Statsforvalteren viser til at eiendommen befinner seg innenfor en lokalt verdifull naturtype som del av kulturlandskapet rundt Løkenes gård. Her er det dokumentert store kulturhistoriske, biologiske og landskapsmessige verdier. En ny bygning på et ubebygget areal vil etter Statsforvalterens vurdering helt klart påvirke verneverdiene nevneverdig, og vilkåret for å gi dispensasjon er ikke oppfylt. Opparbeiding av flere parkeringsplasser vil også endre landskapets art eller karakter, og dermed også påvirke verneverdiene nevneverdig. En ridebane vurderes å påvirke verneverdiene i langt mindre grad, bla. fordi riding allerede pågår på arealet, tiltaket innebærer ikke bygninger, og det er enklere å tilbakeføre ridebanen til fulldyrket jord. De omsøkte tiltakene innebærer etter Statsforvalterens vurdering en vesentlig økning i samlet belastning på kulturlandskapet innenfor landskapsvernområdet, både på grunn av den store bygningsmassen, omdisponering av areal og økt bruk av området. Statsforvalteren avsto derfor søknaden om ridehall og parkeringsplasser, men ga dispensasjon til ny ridebane, som nå er etablert.

Begrunnelse for klagen

Statsforvalterens vedtak er påklaget av Konglungen rideklubb i brev av 26.08.2018. Klager mener tiltaket faller inn under verneforskriftens § 5 hvor det gis unntak for bygninger og anlegg som er nødvendige for jordbruksdriften. Klagers oppfatning er at forståelsen av ordet jordbruk også omfatter hestedrift, og at jordbruk må likestilles med landbruk. Videre åpner verneforskriften for å gi dispensasjon når formålet med vernet krever det. Verneformålet er blant annet å bevare det vakre kulturlandskapet, noe som krever menneskelig påvirkning. Det er begrenset hvilken virksomhet som kan drives på gården, og for å holde hester og rideskole på en måte som ikke fører til store underskudd, er det påkrevd med innendørs ridehall. Klager mener det er anledning til å dispensere etter verneforskriften § 6 da det kreves ridehall for å "bevare det vakre natur- og kulturlandskapet", da hestene er en viktig bestanddel i verneområdet, og viktige for å beholde særpreget fra "tidligere tiders jordbrukslandskap".

Subsidiært mener klager det kan gis dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48, da begge vilkår er oppfylt for tiltaket. En ridehall vil etter klagers vurdering være i tråd med vernevedtakets formål, da det vil bidra til å videreutvikle kulturlandskapet ved at hestevirksomheten kan opprettholdes. Videre vil det ikke påvirke verneverdiene nevneverdig da det ikke vil vises i særlig grad, verken fra veien eller sjøen. Gjennom hele verneprosessen har det vært gitt signaler om at ridehall vil kunne oppføres. Det vises til forvaltningsplanen for området.

Det påpekes at en tillatelse er av stor betydning ikke bare for rideklubben og for videre hestedrift på Løkenes gård, men også for befolkningens muligheter for å bli kjent med denne typen kulturell og helsefremmende aktivitet.

Statsforvalterens vurderinger

I sin forberedende klagebehandling viser Statsforvalteren til tidligere prosess i saken mellom søker og Asker kommune. Statsforvalteren påpekte i brev 24.10.2017 til kommunen at de omsøkte tiltakene er avhengige av dispensasjon fra verneforskriften for landskapsvernområdet.

Som vist til av klager defineres jordbruk som "den næringsvei som dyrker jorden med tanke på planteproduksjon. Ordet brukes også om næringsgrenen som omfatter en eller flere av virksomhetene som naturlig knytter seg til et gårdsbruk, for eksempel husdyrbruk, og som tar sikte på å fremstille produkter fra plante- og dyreriket for å dekke menneskenes behov". Hestevirksomheten på Løkenes gård har form av hestesport (alminnelig riding, sprangridning og dressur), og virksomheten tar ikke sikte på fremstilling av produkter basert på dyreholdet. Statsforvalteren mener det ikke er naturlig å anse hestesport som "jordbruk", og at det ikke faller inn under unntaket i verneforskriften § 5.

Den generelle dispensasjonsbestemmelsen i verneforskriften § 6 er erstattet av naturmangfoldloven § 48. Statsforvalteren mener at den omsøkte ridehallen, som et stort nybygg, ikke vil bidra som et kulturhistorisk element, men bryte med det egenartede kulturlandskapet i området. Statsforvalteren er enig i at plasseringen av ridehallen gjør den mindre synlig fra Konglungveien og sjøen, enn ved en annen lokalisering. Den omsøkte ridehallen er imidlertid en stor bygning, som vil dekke et betydelig areal midt i landskapsvernområdet. Hallen vil derfor være synlig fra deler av verneområdet. Etter Statsforvalterens vurdering er tiltaket derfor i strid med verneformålet, jf. § 48.

For at verneformålet skal oppnås, mener Statsforvalteren at det er viktig at kulturlandskapet på Løkeneshalvøya holdes i drift og skjøttes. Vi ser imidlertid ikke at oppføring av ridehall nødvendigvis vil medføre økt landskapspleie og skjøtsel av kulturlandskapet. Grunneier forespeiler at det vil bli aktuelt med opp mot 50 hester på gården. Etter Statsforvalterens vurdering er det usikkert om et større antall hester vil bidra i landskapspleien på en positiv måte, eller om det vil resultere i slitasje på vegetasjonen, og derved forringe naturverdiene. Oppføring av ridehall vil videre innebære at et stort areal blir bebyggt (1625 m²), noe som vil utgjøre en nevneverdig påvirkning på verneverdiene, jf. § 48. Når det gjelder parkeringsplassen mener Statsforvalteren at et slikt tiltak vil bryte med kulturlandskapet innenfor landskapsvernområdet, og påvirke verneverdiene nevneverdig.

Statsforvalteren erkjenner at forvaltningsplanen inneholder ulike signaler om oppføring av bolighus og ridehall. Forvaltningsplanen er imidlertid et etterfølgende arbeid og ikke juridisk bindende. Det er ikke nevnt noe om oppføring av ridehall i den kongelige resolusjonen om vern av Løkeneshalvøya landskapsvernområde. Statsforvalteren opprettholder sitt vedtak og oversender saken til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Ytterligere merknader fra grunneier og klager

I brev av 07.09.2018 viser grunneier Michael Rustad til at det i vurderingen av søknaden er lagt feilaktige opplysninger til grunn. I behandlingen av saken er det lagt til grunn at det var ca. 25 hester i stallen, og at det ikke er lagt opp til at antallet skal øke. Grunneier opplyser at det for å dekke utgiftene til ridehallen må være en forutsetning at antallet hester på Løkenes gård doubles, ellers vil det ikke være økonomisk grunnlag for å betjene nødvendig lån for bygging av ridehallen. Etter Statsforvalterens oversendelse av klagesaken til Miljødirektoratet sendte klager den 02.10.2018 en henvendelse med ønske om å redegjøre nærmere for uttalelsen fra grunneier, enten i møte eller i løpet av et par uker. Det bes derfor om at Miljødirektoratet ikke avgjør saken før en felles redegjørelse fra grunneier og Konglungen rideklubb oversendes.

I ny henvendelse fra grunneier Michael Rustad 26.11.2018 til Statsforvalteren vises til at det ikke har vært noen dialog med rideklubben om spørsmålet om økning av antallet stallbokser etter Statsforvalterens oversendelse av klagen. Grunneier presiserer at det er en forutsetning at det eksisterende antallet stallbokser doubles.

Miljødirektoratets vurderinger

Miljødirektoratet er klageinstans, og kan derfor prøve alle sider av saken. Vi kan også ta hensyn til eventuelle nye omstendigheter og forhold som ikke er tatt opp i klagen.

Klagesaken ble lagt til side i påvente av nærmere redegjørelse fra klager knyttet til grunneiers uttalelse om at det er lagt til grunn feilaktige opplysninger om antall hester på gården. Det er ikke mottatt ytterligere merknader fra klager, eller noen felles redegjørelse som anført.

Miljødirektoratet vurderer likevel kunnskapsgrunnlaget som godt nok til å avgjøre saken.

Grunneier har presisert at det er en forutsetning for bygging av ny ridehall at eksisterende antall stallbokser på gården økes. Miljødirektoratet legger dette til grunn, men viser til at antallet ikke vil være av avgjørende betydning i saken. Vurderingen i saken er knyttet til ridehallen med størrelse og plassering som omsøkt, og om verneforskriften gir hjemmel for tiltaket.

Løkeneshalvøya landskapsvernområde ble vernet ved kgl.res. 27.06.2008 som del av supplerende vern for Oslofjorden, delplan Oslo og Akershus. Formålet med vernet er å bevare det vakre og egenartede natur- og kulturlandskapet på Løkeneshalvøya som en helhet, med særpreg fra tidligere tiders jordbrukslandskap, og med de biologiske, geologiske og kulturhistoriske elementer som bidrar til å gi området dets verdifulle karakter.

Det følger av verneforskriften § 3 at området er vernet mot inngrep eller tiltak som vesentlig kan endre eller virke inn på landskapets art eller karakter. Oppføringer av bygninger og anlegg er nevnt spesifikt i verneforskriften som eksempler på slike tiltak. Det samme gjelder andre varige eller midlertidige innretninger, tilbygg, ombygging og omfattende eksteriørmessige endringer av eksisterende bygninger og anlegg, fjerning eller inngrep i kulturminner, graving, uttak, utfylling, planering eller lagring av masse.

Vernebestemmelsene er ikke til hinder for vedlikehold av eksisterende anlegg. Verneforskriften åpner i tillegg til at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til oppføring av bygninger og anlegg

som er nødvendige for jordbruksdriften, se § 5 nr. 3. Når det i verneforskriften er tatt inn en slik spesifisert unntaksbestemmelse, er dette tiltak som man gjennom verneprosessen har tatt stilling til at skal kunne tillates i området. Det vil likevel være en konkret vurdering av den enkelte søknad, om tiltaket er en bygning eller et anlegg som er "nødvendig for jordbruksdriften".

Forvaltningsplanen for Løkeneshalvøya landskapsvernområde (Rapport 2/2014 fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus) har egen omtale av jordbruk i punkt 3.1. Det vises til at det er et mål at eksisterende jorder og beiter fortsatt blir aktivt drevet for å opprettholde det åpne kulturlandskapet på Løkeneshalvøya, og at verneforskriften ikke er til hinder for vanlig jordbruksdrift på eksisterende dyrkede arealer. Forvaltningsplanen gir retningslinjer for drift av dyret mark, gjødsling og bruk av plantevernmidler, grøfter og kanaler, nydyrking og beite.

Miljødirektoratet er enig i Statsforvalterens vurdering av at hestesport ikke anses som "jordbruk" slik dette er ment i verneforskriften. Søknaden om oppføring av ridehall kan derfor ikke vurderes etter verneforskriften § 5 nr. 3 som bygning som er nødvendig for jordbruksdriften.

Miljødirektoratet viser til at dette også er lagt til grunn i forvaltningsplanen. Der omtales riding mv. under tema friluftsliv. Det vises under omtalen av status for friluftslivsaktiviteter på s. 45 til at en planlagt ridehall vil kunne øke bruken av arealene på Løkeneshalvøya. Under omtalen av bygninger og anlegg på s. 49 står det "*Det planlegges å oppføre ridehall innenfor landskapsvernområdet på Løkenes gård. Fylkesmannen har signalisert at det vil kunne gis dispensasjon til dette dersom kommunen godkjenner tiltaket*". Det er uttrykt et mål om at det ikke skal gjennomføres tekniske inngrep eller tiltak som kan endre landskapets art eller karakter, eller som kan endre naturmiljøet. Videre står som retningslinje for oppføring av bygninger og anlegg på s. 50 "*Oppføring av nye bygninger og anlegg er i strid med verneforskriftene, og vil derfor være avhengig av søknad om dispensasjon. Nye inngrep innenfor verneområdene er imidlertid uønsket, Fylkesmannen vil derfor være restriktiv med tillatelser til nye bygg og anlegg*".

Det fremgår av forvaltningsplanen at det omsøkte tiltaket krever dispensasjon fra vernebestemmelsene. Søknaden må vurderes etter naturmangfoldloven § 48, som åpner for at forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Formuleringen i § 48 er noe ulik bestemmelsen i verneforskriften § 6, men det følger av naturmangfoldloven § 77 at bestemmelsen gjelder for eldre vernevedtak, det vil si verneområder opprettet før naturmangfoldlovens ikrafttredelse.

Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven at dispensasjonsbestemmelsen i § 48 skal være en sikkerhetsventil for tiltak som ikke kunne forutses eller spesielle tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet. For at en dispensasjon skal kunne gis må begge vilkårene i bestemmelsen være oppfylt. Selv om vilkårene er oppfylt gir ikke dette noe krav på dispensasjon, bestemmelsen er en kan-bestemmelse som innebærer at det skal foretas en konkret vurdering av om det skal gis dispensasjon. Omfanget, miljøvirkningen og nødvendigheten av tiltaket er momenter som her vil ha betydning. Også om det vil stride mot verneverdiene om tilsvarende dispensasjonssøknader blir innvilget i fremtiden, inngår i denne vurderingen. I vurderingen av om et tiltak eller en aktivitet er i strid med verneformålet gjøres en konkret vurdering av tiltakets art, plassering, varighet og omfang.

Statsforvalteren har gjort en konkret vurdering av den omsøkte ridehallens påvirkning på landskapet. Vurderingen er at en ridehall plassert midt i verneområdet vil bli svært synlig, og således bryte med kulturlandskapet som omgir eiendommen. Ridehallen vil ikke bidra som et kulturhistorisk element, men vil etter Statsforvalterens syn stride mot vernevedtakets formål fordi den ikke bidrar til å bevare det vakre og egenartede natur- og kulturlandskapet som en kulturhistorisk helhet. Statsforvalteren viser til at eiendommen befinner seg innenfor en lokalt verdifull naturtype som del av kulturlandskapet rundt Løkenes gård, hvor det er dokumentert store kulturhistoriske, biologiske og landskapsmessige verdier. En ny bygning på et ubebygget areal vil etter Statsforvalterens vurdering helt klart påvirke verneverdiene nevneverdig. Opparbeiding av flere parkeringsplasser vil også endre landskapets art eller karakter, og dermed også påvirke verneverdiene nevneverdig.

Miljødirektoratet finner ikke grunnlag for å overprøve Statsforvalterens vurdering. Hvordan et tiltak påvirker landskapet er en konkret vurdering, og oppføring av en ridehall som omsøkt vil etter Miljødirektoratets vurdering klart påvirke det egenartede natur- og kulturlandskapet, selv om det også i dag drives hestesport i området. Vi er enige i Statsforvalterens vurdering av at vilkårene for å kunne gi en dispensasjon ikke er oppfylt.

Miljødirektoratet ser i likhet med Statsforvalteren at uttalelsene i forvaltningsplanen gir signaler om at forvaltningsmyndigheten er positiv til oppføring av en ridehall i landskapsvernområdet. En forvaltningsplan er en retningslinje for forvaltningen av verneområdet, men kan ikke gå ut over rammene i verneforskriften. Statsforvalterens vurdering er videre at det omsøkte tiltaket vil medføre en vesentlig økning i samlet belastning på kulturlandskapet innenfor landskapsvernområdet, både på grunn av den store bygningsmassen, omdisponering av areal og økt bruk av området, se naturmangfoldloven § 10. Miljødirektoratet opprettholder Statsforvalterens avslag på søknad om oppføring av ridehall på Løkenes gård. Klagen tas ikke til følge.

Klagerett

Vedtaket er endelig, og dere kan ikke klage på vedtaket.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Fossum
seksjonsleder

Tone Lise Alstad Eid
seniorrådgiver

Kopi: Statsforvalteren i Oslo og Viken
Michael Rustad

