



Fylkesmannen i Trøndelag

Trööndelagen fylhkenåлма

Vår dato:

04.06.2020

Vår ref:

2020/5512

Deres dato:

04.05.2020

Deres ref:

2019/4469

Indre Fosen kommune
Rådhusveien 13
7100 RISSA

Saksbehandler, innvalgstelefon

Elisabeth Holand Sjøli, 74 16 80 77

Vedtak i klagesak - detaljreguleringsplan for Fjølrika steinbrudd - Indre Fosen kommune - kommunens vedtak stadfestes

Sammendrag

Saken gjelder klage over Indre Fosen kommunes vedtak om detaljreguleringsplan for Fjølrika steinbrudd. Klagen omhandler forurensning av støv fra planområdet og de helsemessige konsekvenser dette vil medføre. Fylkesmannen har etter en gjennomgang av saken ikke funnet grunnlag for å ta klagen til følge. Planens konsekvenser hva gjelder støvforurensning er tilstrekkelig utredet under planprosessen og det er fastsatt avbøtende tiltak. Fylkesmannen kommer etter dette til at kommunens vedtak skal stadfestes.

Fylkesmannen viser til Indre Fosen kommunes oversendelse hit av 20. april 2020 hvor den ovennevnte klagesaken ble oversendt for endelig klagebehandling. Fylkesmannens myndighet som klageinstans følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 femte ledd og delegasjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Sakens bakgrunn

Indre Fosen kommunestyre vedtok den 6. februar 2020, sak 8/20, detaljreguleringsplan for Fjølrika steinbrudd. Formålet med den aktuelle reguleringsplanen er å legge til rette for steinbrudd i område som allerede er avsatt til slikt formål. Eksisterende reguleringsplan fra 2012 har en uheldig utforming med hensyn til miljø og omgivelser og en har i den nå vedtatte planen forsøkt å ivareta slike hensyn i større utstrekning. Masseuttaket flyttes nå ca. 50 m nordøst for eksisterende planområde.

Planområdet ligger ved FV715, ca. 6 km nord for Vanvikan i Indre Fosen kommune. Planens uttaksområde dekker et areal på ca. 24 daa og har et beregnet volum på ca. 600 000 fm³. Framtidig årlig uttaksvolum er estimert til ca. 10 000 fm³, hvilket gir grunnlag for drift i masseuttaket i ca. 60 år.

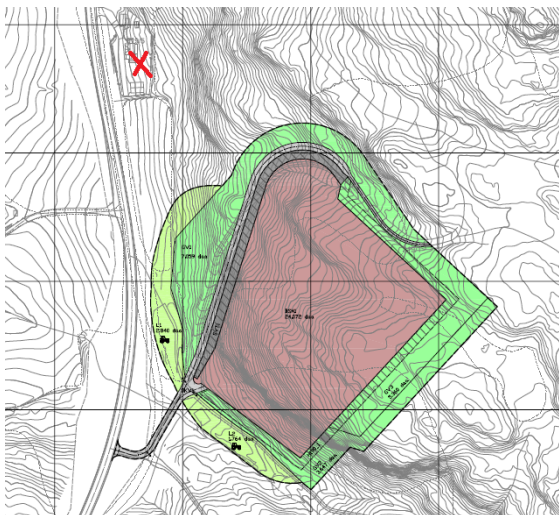
E-postadresse:
fmlpost@fylkesmannen.no
Sikker melding:
www.fylkesmannen.no/melding

Postadresse:
Postboks 2600
7734 Steinkjer

Besøksadresse:
Strandveien 38, Steinkjer
Prinsens gt. 1, Trondheim

Telefon: 74 16 80 00
www.fylkesmannen.no/tl

Org.nr. 974 764 350



Utsnitt vedtatt plankart, rødt kryss viser eiendommen 319/5

Kommunens planvedtak er ved e-post av 24. mars 2020 påklaget av Even Rekstad og Malin Rabben, hjemmelshavere til Storvassveien 210 (eiendommen 319/5). Fylkesmannen forstår klagen slik at den retter seg mot forurensning av støv fra planområdet. Det er i klagen redegjort for klagerens helseutfordringer og pekt på at den vedtatte planen vil føre til en forverring for klagerne. Fylkesmannen viser til klagen i sin helhet.

Arealutvalget i Indre Fosen kommune gjennomførte forberedende klagebehandling i møte 28. april 2020, men fant ikke grunnlag for å ta klagen til følge. Kommunen så ikke at det framkom opplysninger i klagen som ikke allerede var vurdert under planprosessen. Fra klagebehandlingen gjengis:

«Støv og sandflukt til luft er vurdert i ROS-analysen som medfølger saken (avsnitt 5.4.1). Der vurderes risikoen for støv/sand i lufta. Støv og sand kan virvles opp i lufta og ned på omgivelsene ved tørrvær og ugunstig vindretning. For å avbøte problemet er følgende tiltak innført i planen:

- ☐ *Det er etablert en vegetasjonssone rundt masseuttaket som vil skjerme omgivelsene mot støvflukt og innsyn. I vegetasjonssonen skal det være mest mulig vegetasjon og skog for å oppnå best mulig effekt.*
- ☐ *Mest mulig knusing og bearbeiding vil foregå i le bak bruddvegger eller bak opplagrede masser/støyskjerm.*
- ☐ *Det skal ikke avdekkes unødvendig stort areal. Ferdige utnyttede arealer som ikke er nødvendig som lagerarealer, skal istandsettes så snart som mulig. Avdekkingsmasser og/eller finstoff fra knuseprosessen skal legges ut slik at stedegen vegetasjon naturlig kan etablere seg.»*

Saken ble den 30. april 2020 oversendt Fylkesmannen i Trøndelag for endelig avgjørelse.

Fylkesmannen bemerker

En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. pbl. § 12-1 første ledd. Kommunen skal i henhold til pbl. § 12-1 andre ledd sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplaner for de områder i kommunen hvor det følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for det.

Plan- og bygningsloven har i §§ 12-8 til 12-12 saksbehandlingsregler for utarbeidelse og vedtakelse av reguleringsplaner. Gjennom en omfattende planprosess skal ulike løsninger utredes og



konsekvensene for området kartlegges. Det endelige vedtaket fattes på bakgrunn av denne prosessen, men er samtidig underlagt et betydelig skjønn fra kommunens side.

Det er kommunestyret som etter plan- og bygningsloven er planmyndighet, jf. pbl. § 12-12 første ledd. Det er altså kommunestyret som avgjør hvilke arealer som skal inngå i planen og hva disse arealene skal brukes til. Fylkesmannen viser til Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 s. 281 hvor det uttales at «*Både valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen, faller inne under forvaltningens frie skjønn (...)*». Dette skjer på bakgrunn av en omfattende vurdering av de ulike hensynene som gjør seg gjeldende i saken. Når det gjelder avveiningen av disse hensynene, vil det som regel alltid kunne diskuteres hvilken løsning som er den beste. Kommunestyret må søke å oppnå en løsning som sikrer at areal- og ressursbruken blir til størst mulig gagn for den enkelte og for samfunnet som helhet. Dette vil innebære at ofte motstridende hensyn må veies opp mot hverandre. Avveiningen av slike hensyn, herunder avgjørelsen av hvilken ressursbruk som er mest hensiktsmessig, hører inn under kommunestyrets frie skjønn.

Fylkesmannen kan som klageinstans prøve alle sider av saken, men det gjelder visse begrensninger i Fylkesmannens kompetanse til å gjøre endringer i planvedtaket.

Ved prøving av det frie skjønnnet skal Fylkesmannen som klageinstans legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

Vurdering av klagen

Klagernes bolig på eiendommen 319/5 ligger ca. 140 meter fra bruddkanten og ca. 110 meter fra planavgrensningen. I planbeskrivelsen opplyses det at boligen ligger forholdsvis skjermet til i forhold til steinbruddet. Bruddet skal gjennomføres som en «gryte» med naturlig skjerming og vegetasjon i tre retninger.



Figur 22. Steinbrudd sett fra nordvest med boligeiendom gnr/bnr 319/5 til venstre i bildet

Fylkesmannen har forståelse for klagernes bekymringer hva gjelder støvforurensning fra planområdet. Støvproblematikk er sammen med støy en av de vanligste ulempene for naboer til steinbrudd.



Det avgjørende i denne saken er at kommunen har redegjort og avklart konsekvensene for naboene i området og at det er fastsatt tilstrekkelig avbøtende tiltak for å begrense eventuelle konsekvenser. Fylkesmannen bemerker at støvforurensning har inngått som et sentralt tema under den gjennomførte planprosessen. Ved oppstart av planarbeidet uttalte Fylkesmannens klima- og miljøavdeling, jf. uttalelse til oppstartsværsl av 2. juli 2019, at planforslaget måtte beskrive effektene av tiltaket hva gjaldt støv og støv, herunder vurdere behovet for planbestemmelser for driften. Fra uttalelsen gjengis:

«(...) I den grad tiltakene vil medføre endring med hensyn til utslipp til luft, forventer vi at retningslinjene for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging T-1520 legges til grunn for planforslaget. Virksomheter med mindre enn 500 meter til nærmeste nabo skal gjennomføre støvnedfallsmålinger.»

Ved høring av planforslaget i november 2019 var uttalelsen fra klima- og miljøavdelingen fulgt opp gjennom ROS-analyse, planbestemmelser og driftsplan. I planbeskrivelsen pkt. 5.3 var støv- og sandflukt oppgitt som mulig uønsket hendelse. I pkt. 5.4 var det gjort følgende risiko- og sårbarhetsvurdering hva gjaldt støv og sandflukt til luft:

5.4.1 Støv og sandflukt til luft

Nr	1	Type uønsket hendelse	Støv og sandflukt til luft
Beskrivelse av uønsket hendelse:			
Støv og sand virvles opp i luft og faller ned til naboer og omgivelser rundt bruddet.			
Årsaker:			
Bearbeiding av masser under tørre forhold.			
Risikovurdering			
Sannsynlighet		3. Sannsynlig.	
Begrunnelse: Situasjon kan oppstå ved tørrvær og ugunstig vindretning. Dersom det ikke er satt i verk tiltak i steinbruddet ved tørrvær kan større mengder støv virvles opp i luft og falle ned hos naboer.			
NB! Det bemerkes at forholdene i planforslaget ligger langt bedre til rette enn i gjeldende arealplan, da steinbruddet er flyttet 25-30 meter mot nordøst og vil bli mye mindre eksponert mot omgivelsene.			
Konsekvens		1. Ufarlig (kategori: liv og helse, miljø, materielle skader)	
Begrunnelse: Støv vil kunne legge seg som et støvlag på utendørs materialer. Dette kan oppleves som et irritasjonsmoment for berørte parter. Ved opphold ute under slike situasjoner, vil støvet oppleves som ubehagelig.			
Risiko		Lav risiko	
Usikkerhet		Middels	
Begrunnelse: Det er ikke gjennomført støvmålinger ved eksisterende brudd.			
Forslag til tiltak og mulig oppfølging i arealplanleggingen og annet			
Tiltak		Oppfølging gjennom planverktøy og annet	
Drift av masseuttaket skal til enhver tid skje iht. Forurensningsforskriftens kapittel 30 «Forurensninger fra produksjon av pukk, grus, sand og singel».		Dette er en forutsetning for drift og presiseres i bestemmelser og driftsplan.	
Regulere vegetasjonssone rundt masseuttaket, som vil skjerme omgivelsene mot støvflukt og innsyn. Her er det viktig med mest mulig vegetasjon og skog for best mulig effekt.		Dette er tatt inn i plankart, bestemmelser og driftsplan.	
Bruddet utformes med mest mulig naturlig skjerming mot omgivelsene og trekkes lenger inn i terrenget enn for godkjent steinbrudd i gjeldende reguleringsplan, slik at mest mulig av knusing og bearbeiding vil foregå i le bak bruddveggen eller bak opplagrede masser/støyskjerm. Dette vil ha stor effekt med tanke på innsyn, støv, støv og sandflukt til luft.		Dette er tatt hensyn til i utforming av nytt plankart og i driftsplan.	
Det må sørges for at det ikke avdekkes unødvendig stort areal. Ferdige utnyttede arealer som ikke er nødvendig som lagerarealer, skal istandsettes så snart som mulig. Avdekkingsmasser og/eller finstoff fra knuseprosessen legges ut slik at stedegen vegetasjon naturlig kan etablere seg. Massene bør legges ut med minimum tykkelse 0,3 meter med tanke på framtidig skogproduksjon.		Krav tas inn i bestemmelser og driftsplan.	

Fylkesmannen pekte i sin høringsuttalelse av 6. januar 2020 på at planforslaget ikke hadde tatt inn bestemmelser som sikret avbøtende tiltak mot støv. Det ble vist til forurensningsforskriften kap. 7 vedrørende lokal luftkvalitet. Fylkesmannen forutsatte at kommunen fulgte opp kravene i forskriften og sikret at minstekravene til luftforurensning ble overholdt.

Uttalelsen fra Fylkesmannens klima- og miljøavdeling er kommentert av kommunen ved sluttbehandlingen av planen. Kommunen viser til at avbøtende tiltak er tatt inn i bestemmelsene og hensyntatt ved utformingen av plankartet/bruddområdet, samt i driftsplan. Kommunen viser til planbestemmelsene § 3.1 b og i, samt § 5.1 (krav om vegetasjonsskjerm mellom masseuttaket og



omgivelsene) og plankartets utforming av bruddet som en «gryte» med vegger på tre sider. I planbeskrivelsen var det framhevet at negative konsekvenser i form av støy og støv ville reduseres sammenlignet med gjeldende plan. Planens § 3.1 b og i lyder som følger:

«b) Drift av masseuttaket skal til enhver tid skje iht. Forurensningsforskriftens kapittel 30 «Forurensninger fra produksjon av pukk, grus, sand og singel».

i) Det må sørges for at det ikke avdekkes unødvendig stort areal. Ferdig utnyttede arealer som ikke er nødvendig som lagerarealer, skal istandsettes så snart som mulig og tilbakeføres til skogbruksområde. Etter endt uttak skal området være istandsatt i samsvar med gjeldende driftsplan. Istandsetting skal skje senest ett år etter avsluttet drift.»

Slik Fylkesmannen ser det, er det i planprosessen tilstrekkelig redegjort for støvforurensning fra planområdet, jf. forvaltningsloven § 17. Vi vurderer det også slik at det er fastsatt tilstrekkelig avbøtende tiltak i planen. Fylkesmannen vil i likhet med kommunen vise til at det allerede foreligger plan for steinbrudd i det aktuelle området og at formålet med den foreliggende planen nettopp er å sørge for færre negative konsekvenser for omgivelser og miljø.

Kommunen har i planbestemmelsene synliggjort at forurensningsforskriften kap. 30 må overholdes. Av forskriften § 30-4 følger det eksplisitte krav til støvdempende tiltak som støvavsug, påsprøyting av vann, støvfiltrering mm. I § 30-5 er det fastsatt krav til maksimal mengde nedfallsstøv. Som følge av at naboeiendommer til planområdet, herunder også klagerne bolig, ligger nærmere enn 500 m fra anlegget, vil det også inntre krav til støvmåling. Fylkesmannen viser til forurensningsforskriften § 30-9 bokstav a hvor det følgende er fastsatt:

«a) Støvnedfall

Virksomheter med mindre enn 500 m til nærmeste nabo skal gjennomføre støvnedfallsmålinger målt i 30-dagers intervaller. Måleperioden skal vare minst et år og skal ikke avsluttes før målingene dokumenterer at kravene i § 30-5 overholdes.

Stasjonære virksomheter skal gjennomføre målingene innen 1 år etter at dette kapittelet trer i kraft og midlertidige/mobile innen 8 uker.

Fylkesmannen kan bestemme at også virksomheter med mer enn 500 m til nærmeste nabo skal foreta støvnedfallsmålinger.

Nedfallsmålingene skal planlegges og utføres av uavhengig konsulent.»

Fylkesmannen ser ingen grunn til at forskriftens bestemmelser skal repeteres i planbestemmelsene, da forskriften uansett gjelder ved siden av reguleringsplanen, og også driftsplanen. Enhver overskridelse av forskriftens § 30-5 og øvre tillatt mengde nedfallsstøv vil innebære at det foreligger brudd på planbestemmelsenes § 3.1 bokstav b. Tiltakshaver vil derfor måtte gjennomføre avbøtende tiltak dersom kravene ikke overholdes.

Kravene i forurensningsforskriften angir hvilke verdier som er ansett å være forsvarlig for omgivelsene. Slik Fylkesmannen forstår det har klagerne særlige helseutfordringer som kan tilsi at disse verdiene ikke er tilstrekkelig. Fylkesmannen vil bemerke at klagerne ervervet den aktuelle eiendommen mens planprosessen pågikk. Vi viser til at det ved høring av forslaget var oppgitt andre hjemmelshavere til eiendommen. Fylkesmannen må legge til grunn at planarbeidet var kjent for klagerne og at det var påregnelig at det ville bli etablert et steinbrudd i nærområdet. Det forelå også



en allerede vedtatt reguleringsplan for steinbrudd nærmere klagernes eiendom enn det her er tale om. Vi ser ikke at klagernes særskilte helseutfordringer utløser noen ytterligere utredningsplikt fra kommunens side.

På bakgrunn av det ovennevnte og med hjemmel i forvaltningsloven § 34 fatter Fylkesmannen følgende

vedtak:

Indre Fosen kommunes vedtak av 6. februar 2020 om detaljreguleringsplan for Fjølrika steinbrudd stadfestes.

Klagen har ikke ført fram.

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Kjetil Ollestad (e.f.)
leder juridisk seksjon
Kommunal- og justisavdelingen

Elisabeth Holand Sjøli
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Trønderplan AS
Malin Rabben og Even
Rekstad