



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Vestre Toten kommune
Postboks 84
2831 RAUFOSS

Deres ref
10/51-78

Vår ref
201100067- /MT

Dato

Reguleringsplan for Plogveien 33 i Vestre Toten kommune – foreløpig vurdering

Miljøverndepartementet viser til kommunens brev 22. september 2011 med oversendelse av saksdokumentene for reguleringsplan (detaljregulering) for Plogveien 33.

Saken er oversendt på bakgrunn av Miljøverndepartementets brev 21. september 2011 om innkalling av planen. Departementet skal ta standpunkt til om planen strider mot nasjonale interesser knyttet til slåttemark.

Etter plan- og bygningsloven § 12-13 tredje ledd kan departementet av eget tiltak oppheve eller endre en reguleringsplan dersom den strider mot nasjonale interesser. Kommunen skal ha fått mulighet til å uttale seg før departementet treffer vedtak.

Miljøverndepartementet tar sikte på å oppheve reguleringsplan (detaljregulering) for Plogveien 33. Utbyggingen etter planen vil beslaglegge et område med slåttemark som er en utvalgt naturtype av nasjonal interesse. Departementet vil be om at kommunen utarbeider en ny reguleringsplan for området, som regulerer den ubebygde delen av eiendommen til naturvernformål, mens den bebygde delen kan reguleres til boligformål.

Miljøverndepartementet ber om at Vestre Toten kommune gir uttalelse til departementets forslag.

Bakgrunn for saken

Forslag til reguleringsplan (detaljregulering) for Plogveien 33 ble vedtatt sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn 22. mars 2010. Planområdet er på 4,3 dekar, og det åpnes for 11 boenheter i rekkehus og kjedehus.

Kommunen har i notat 3. mai 2010 vurdert naturmangfoldet på eiendommen, basert på en kartlegging fra 2000/2001 utført av Miljøfaglig Utredning ved Bjørn Harald Larsen. Eiendommen er slåtteeng klassifisert i verdiklasse A, svært viktig (nasjonal verdi). Det gjelder en restlokalitet fra tidligere jordbrukslandskap inne i tettbebyggelse på østsiden av Raufoss. Lokaliteten bærer preg av tidligere gjødsling og jordbearbeiding, men en bred kantsone mot vegen har stort innslag av naturengplanter og beitemarkssopp. På grunn av gjengroing de siste 10 årene anser kommunen verdien av lokaliteten å være redusert til verdiklasse B, viktig (regional verdi). Kommunen har flere potensielt gode slåtteeng/beitemarker som anses mer egnet for sikring.

Fylkesmannen i Oppland uttalte seg 3. mai 2010, og ba om at hensyn til naturverdiene vurderes i forbindelse med utarbeiding av planforslaget. Fylkesmannen mener lokaliteten av slåttemark trolig har redusert verdi på grunn av gjengroing, og anbefaler at det gjøres en ny kartlegging.

Fylkesmannen ga sin høringsuttalelse 10. august 2010. Fylkesmannen viser til at eiendommen er registret i Naturbasen som slåttemark med verdi A, svært viktig (nasjonal verdi). Med bakgrunn i kommunens vurdering, området status som byggeområde og hensynet til effektiv arealutnytting i byggesonen, godtar fylkesmannen at eiendommen tas til utbyggingsformål uten krav om å sikre gjenværende slåttemark med tilhørende arter i området. Fylkesmannen forventer at kommunen har en aktiv holdning til å sikre andre lokaliteter av slåttemark med stor verdi for naturmangfold.

Fylkesmannen ga ytterligere merknader 14. oktober 2010. Fylkesmannen ber om at kommunen foretar vurderinger av planen etter prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12. Det er foretatt ny registrering av naturmangfoldverdiene på eiendommen, som omtaler området som eng preget av gjengroing, men forholdsvis artsrikt og med potensial for restaurering. Det er registrert flere arter på Norsk rødliste for arter 2010 i området. Sammenliknet med andre slåttemarker rangeres lokaliteten på tredje plass i kommunen, etter Stenberg og Skjærdalen. I regional sammenheng er det trolig 6-8 lokaliteter som kan anses å ha større naturverdi. Etter fylkesmannens vurdering inneholder planområdet fortsatt vesentlige naturverdier, men er avhengig av kontinuerlig skjøtsel. Områdets har begrenset størrelse og inneklemt beliggenhet i tettstedsbebyggelsen i Raufoss, og fylkesmannen anser at lokaliteten ikke har avgjørende betydning for samlet utbredelse av slåttemark i denne delen av fylket. Ut fra en samlet vurdering vil fylkesmannen ikke motsette seg at reguleringsplanen blir vedtatt. På bakgrunn av de nye opplysningene ber fylkesmannen likevel kommunen

vurdere en redusert utbygging slik at en ca 30 meter bred sone mot Rudslåtten blir regulert til naturområde med bestemmelser om skjøtsel for bevaring av naturmangfoldet.

Kommunen har i notat 12. november 2010 foretatt en vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12. Det framgår blant annet at kommunen mener en redusert utbygging ikke vil hindre framtidig skade på naturmangfoldet på eiendommen.

Kommunestyret vedtok 18. november 2010 reguleringsplan (detaljregulering) for Plogveien 33. I saksframstillingen fra rådmannen er merknader fra blant annet Naturvernforbundet og Samarbeidsrådet for biologisk mangfold kommentert. Rådmannen mener kommunen ikke har ressurser til å innløse eiendommen eller skjøtte den i framtida, og ny registrering vil ikke endre det. Kommunen vil imidlertid vurdere å oppdatere registreringene og få en helhetlig plan for bevaring av slåttemarker. Kommunen vil prioritere slåttemarker i landbruksområdene, og mener Stenberg friluftsmuseum er et område det er lettere å bevare fordi det er etablert skjøtsel og vedlikehold der.

Fylkesmannen behandlet saken som klagesak 1. juli 2011 og stadfestet kommunens vedtak. Klager fra Samarbeidsrådet for biologisk mangfold, Naturvernforbundet og naboer ble ikke tatt til følge. Fylkesmannen har ikke vesentlige innvendinger til behandlingen av reguleringsplanen og kommunens skjønn i denne saken. Fylkesmannen peker likevel på at hensynet til naturmangfoldet kunne vært håndtert noe bedre i planprosessen.

Direktoratet for naturforvaltning tok saken opp med Miljøverndepartementet i brev 17. juli 2011.

Miljøverndepartementet besluttet 21. september 2011 å innkalle planen til behandling i departementet, og saken ble oversendt departementet ved kommunens brev 22. september 2011.

Befaring og møte ble holdt 26. oktober 2011 med deltakelse fra kommunen, fylkesmannen, Miljøfaglig Utredning og Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementets vurdering

Saken behandles etter plan- og bygningsloven av 2008. Reguleringsplanen, som er en detaljregulering, er vedtatt av kommunestyret etter loven § 12-12. Miljøverndepartementet behandler saken etter § 12-13 tredje ledd. Bestemmelsen gir departementet mulighet til å oppheve eller endre en reguleringsplan som strider mot nasjonale interesser, selv om det ikke er reist innsigelse.

Saken vurderes i tillegg etter naturmangfoldloven. Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold, og vurderingene og vektleggingene skal framgå av vedtaket.

Det er i denne saken spørsmål om utbyggingen av Plogveien 33 etter den vedtatte reguleringsplanen vil føre til at en forekomst av slåttemark av nasjonal interesse vil gå tapt. Eiendommen er i Naturbasen registrert som slåttemark klassifisert som A-lokalitet, svært viktig (nasjonal verdi). Slåttemark er klassifisert som sterkt truet på Norsk rødliste for naturtyper 2011.

Forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven ble vedtatt ved kongelig resolusjon 12. mai 2011 og trådte i kraft samme dato. I forskriften § 3 punkt 1 er forekomster av slåttemark klassifisert som A-lokalitet (svært viktig) og B-lokalitet (viktig), angitt som utvalgt naturtype etter naturmangfoldloven § 52. Av forskriften § 4 framgår det at betydningen av angivelsen følger av naturmangfoldloven §§ 53 til 56. Av naturmangfoldloven § 53 andre ledd følger det at ved utøving av offentlig myndighet skal det tas særskilt hensyn til forekomster av en utvalgt naturtype slik at forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstens økologiske tilstand unngås. Av fjerde ledd framgår det at rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven som avklarer arealbruken for en forekomst av en utvalgt naturtype som er vedtatt etter at forskriften kom, går foran forskriften.

Reguleringsplanen for Plogveien 33 ble vedtatt av kommunestyret 18. november 2010, og planvedtaket er derfor fattet før forskriften ble vedtatt. Fylkesmannen stadfestet kommunestyrets vedtak 1. juli 2011, dvs. etter at forskriften ble vedtatt. Det er imidlertid tidspunktet for kommunestyrets vedtak som er avgjørende i forhold til forskriften, og dette betyr at forskriften og naturmangfoldloven § 53 skal legges til grunn ved vurderingen av den aktuelle utbyggingen. I denne saken er forholdet til den aktuelle forekomsten av slåttemark ikke avklart i reguleringsplanen.

Forskriften fastsetter ikke noe forbud mot inngrep i utvalgte naturtyper og opphever ikke reguleringsplaner som er vedtatt før forskriften trådte i kraft. Imidlertid følger det av forskriften sammenholdt med naturmangfoldloven § 53 at det ved utøving av offentlig myndighet *skal tas særskilt hensyn* til forekomster av en utvalgt naturtype slik at forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstens økologiske tilstand unngås. Det innebærer at hensynet til den aktuelle forekomsten av slåttemark skal tillegges stor betydning i saken. I praksis innebærer dette at selv om tidligere vedtatte planer vil gjelde inntil de eventuelt oppheves eller endres, gir forskriften om utvalgte naturtyper planmyndighetene et særskilt grunnlag for å vurdere om tidligere vedtatte planer som berører en forekomst av en utvalgt naturtype, bør gjennomføres eller om planene bør endres eller oppheves.

Miljøverndepartementet har i dette tilfellet etter henvendelse fra Direktoratet for naturforvaltning besluttet å innkalle reguleringsplanen for Plogveien 33, og departementet vurderer derfor i denne saken om det er grunn til å oppheve eller endre planen. Det er spørsmål om utbyggingen etter planen skal tillates ut fra de opplysninger som nå foreligger, eller om slåttemarken på eiendommen skal bevares.

Både kommunen og fylkesmannen har foretatt en grundig behandling av denne saken. Utgangspunktet har vært at Plogveien 33 er avsatt til boligformål i reguleringsplan for Raufoss utenfor sentrum fra 1959. I kommuneplanens arealdel er området vist som byggeområde. Virkningen av utbyggingen i forhold til naturtypen slåttemark er også vurdert av både kommunen og fylkesmannen. De har etter en konkret vurdering kommet til at slåttemarken i Plogveien har mistet mye av sin verdi på grunn av gjengroing og manglende skjøtsel, og i realiteten har gått fra å være en A-lokalitet til å bli en B-lokalitet. De har dessuten ansett andre områder som viktigere.

Miljøverndepartementet er klar over at de skjønsmessige vurderingene av utbyggingen i forhold til slåttemarken på eiendommen har vært vanskelige. Dessuten er det gamle registreringer som har ligget til grunn ved behandlingen av reguleringsplanen. Det har seinere blitt foretatt nye registreringer og derfor kommet fram nye opplysninger om naturmangfoldet på eiendommen.

Miljøfaglig Utredning v/Bjørn Harald Larsen har gitt oppdaterte vurderinger av slåttemarkslokaliteten i Plogveien 33 i e-post til Miljøverndepartementet 14. september 2011, basert på oppdaterte registreringer gjennomført i 2011. Han peker på at artsmangfoldet på denne eiendommen fortsatt er svært stort, både når det gjelder karplanter og særlig beitemarkssopp. På eiendommen er det en 8 truede og 8 nær truede arter på Norsk rødliste for arter 2010. Med fornyet hevd i form av slått, anses det ikke å være tvil om at lokaliteten fortsatt er klassifisert til verdi A, svært viktig (nasjonal verdi). Lokaliteten er også vurdert opp mot de øvrige slåttemarkslokalitetene i kommunen, og lokaliteten i Plogveien 33 vurderes til å være den andre eller tredje viktigste slåttemarkslokaliteten i kommunen. Lokaliteten på Mjøsmuseet på Stenberg vurderes som den viktigste.

Ved befaring i Plogveien 33 ga Bjørn Harald Larsen i Miljøfaglig Utredning en gjennomgang av naturmangfoldverdiene i lokaliteten. Det framkom at deler av det tresatte arealet mot Rudslåtten i vest anses som det naturfaglig viktigste, da det er her de fleste truede og nær truede artene er registrert.

Naturtypen slåttemark er klassifisert som sterkt truet på Norsk rødliste for naturtyper 2011, på grunn av blant annet nedbygging, opphør av drift og gjengroing. På grunn av truslene mot slåttemark/slåtteeeng utarbeidet Direktoratet for naturforvaltning i 2009 en handlingsplan for slåttemark. Av handlingsplanen framgår det at det pr. 31. desember 2008 var registrert 24 svært viktige (A) slåttemarkslokaliteter i Oppland fylke, av totalt 241 svært viktige lokaliteter (nasjonal verdi) på landsbasis. Arealet av slåtteeeng har, i

følge handlingsplanen, minket sterkt de siste 50 årene, og den gjennomsnittlige tilstanden for naturmangfoldet i slåttemark/slåtteeeng har blitt sterkt redusert først og fremst på grunn av gjengroing eller intensivt bruk som gjødsling eller oppløying (jf. Naturindeks for Norge 2010).

Ut fra den informasjonen som foreligger om slåttemarkslokalitetene i kommunen, legger Miljøverndepartementet til grunn at lokaliteten i Plogveien 33 er en av de viktigste slåttemarkene i Vestre Toten kommune. Det er registrert flere truede og nær truede arter på denne slåttemarkslokaliteten, også en art som ikke tidligere er registrert og sannsynligvis er ny for vitenskapen. Det at lokaliteten har truede og nær truede arter, herunder en ny art, tilsier at den også vil være viktig i forsknings- og undervisningssammenheng. Miljøverndepartementet mener ut fra dette at kunnskapsgrunnlaget viser at slåttemarken har nasjonal verdi. I denne saken foreligger det både eksisterende og ny kunnskap, og det er redegjort for planens effekter på naturmangfoldet. Kravet til kunnskapsgrunnlaget i naturmangfoldloven § 8 er dermed oppfylt, jf. også vurderingene nedenfor om konsekvensene av en delvis nedbygging.

Det foreligger tilstrekkelig kunnskap i denne saken, både om naturmangfoldet og om planens virkninger på naturmangfoldet. Førre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 får derfor liten vekt i denne saken.

Etter naturmangfoldloven § 10 skal planens samlede virkninger på slåttemarken og de artene som befinner seg der, vurderes ut fra den samlede belastningen disse er eller vil bli utsatt for. Det er ikke påvist tidligere inngrep i den aktuelle slåttemarken. Det er heller ikke så langt departementet er kjent med planer om andre tiltak på eiendommen. Den samlede belastningen etter naturmangfoldloven § 10 er dermed vurdert. Realisering av planen vil føre til at slåttemarken blir ødelagt. Det er også av betydning for vurderingen hvordan situasjonen er for slåttemark i kommunen, på fylkesnivå og på landsbasis, jf. blant annet forvaltningsmålet for naturtyper i naturmangfoldloven § 5. Omfattende vurderinger av lokalitetene av naturtypen slåttemark i Vestre Toten viser at kommunen har mistet flere av sine tidligere slåttemarken gjennom opphør av drift, endret arealbruk og inngrep. Departementet anser det derfor som uheldig å bygge ned en av de viktigste gjenværende lokalitetene i kommunen. Tilsvarende naturmangfoldverdier er ikke påvist på de andre lokalitetene i kommunen. Som nevnt foran er det registrert 24 tilsvarende slåttemarkslokaliteter i Oppland fylke, av totalt 241 på landsbasis.

Etter naturmangfoldloven § 12 skal det også legges vekt på om det finnes alternativer som gir mindre skade på naturmangfoldet, jf. også § 8 om effekten av påvirkningen. Miljøverndepartementet har derfor vurdert spørsmålet om det er tilstrekkelig å bevare arealene mot Rudslåtten, slik at det tillates en begrenset utbygging i de østlige deler av planområdet. En slik utbygging på deler av området vil begrense arealet med slåttemark såpass mye at det vil gjøre det vanskelig å sikre en langsiktig bevaring av naturmangfoldverdiene på arealet. Mange arter tilknyttet slåttemark er ofte svært

spesialiserte, og finnes bare i denne naturtypen. Planområdet er på bare 4,3 mål og ytterligere innskrenkning av arealet kan derfor redusere mulighetene for langsiktig bevaring av naturmangfoldverdiene i lokaliteten. Utviklingen vil også avhenge av graden av påvirkning i form av blant annet tråkk og slitasje, og av hvordan skjøtselen i området blir gjennomført.

Miljøverndepartementet mener på denne bakgrunn at utbygging etter reguleringsplanen for Plogveien 33 vil forringe utbredelsen av naturtypen slåttemark og forekomstens økologiske tilstand, og at dette ikke vil være i samsvar med den nasjonale interessen som er knyttet til den utvalgte naturtypen.

Naturmangfoldloven § 11 om at kostnader ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver, får ikke betydning i denne saken, da det ikke er aktuelt å stille fordyrende vilkår.

Miljøverndepartementet har etter dette kommet fram til at de nasjonale interessene knyttet til den utvalgte naturtypen slåttemark og de arter som befinner seg der, veid opp mot hensynet til utbygging, må føre til at reguleringsplanen for Plogveien 33 må oppheves. Den ubebygde delen av planområdet må reguleres til formålet naturvern etter plan- og bygningsloven § 12-5 nr. 5 for å sikre området verdi som svært artsrik og relativt inntakt slåttemark. En mer omfattende utbygging i planområdet vil gi reduserte muligheter for langsiktig bevaring av naturmangfoldverdiene i denne utvalgte naturtypen.

Miljøverndepartementet har på dette grunnlaget kommet til at det er nødvendig å oppheve reguleringsplan (detaljregulering) for Plogveien 33. Departementet vil be om at kommunen utarbeider en ny reguleringsplan for området, som regulerer den ubebygde delen av eiendommen til naturvern, mens den bebygde delen av eiendommen kan reguleres til boligformål.

I tillegg til å sikre området med slåttemark gjennom regulering til formålet naturvern etter plan- og bygningsloven § 12-5 nr. 5, er det nødvendig å sikre at skjøtsel kan gjennomføres. Det må derfor gis tilhørende reguleringsbestemmelser om dette etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 6, jfr. nr. 9. Fylkesmannen har i brev 23. september 2011 nedlagt midlertidig forbud mot tiltak etter plan- og bygningsloven § 13-4 for planområdet, med varighet inntil Miljøverndepartementet har tatt standpunkt til om planen skal oppheves eller endres. Departementet vil gi fylkesmannen fullmakt til å forlenge forbudet inntil en ny reguleringsplan er vedtatt.

Departementet ber om at Vestre Toten gir uttalelse til forslag til avgjørelse, før departementet treffer endelig vedtak i saken.

Med hilsen

Jarle Jensen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Bjørn Casper Horgen
avdelingsdirektør

Kopi:
Fylkesmannen i Oppland
Oppland fylkeskommune
Direktoratet for naturforvaltning
Nordbohus Gjøvik AS