



Fylkesmannen  
i Oslo og Akershus

Ski kommune  
Postboks 3010  
1402 Ski

#### Juridisk avdeling

Tordenskiolds gate 12  
Postboks 8111 Dep, 0032 OSLO  
Telefon 22 00 35 00  
fmoapostmottak@fylkesmannen.no  
www.fmoa.no  
Organisasjonsnummer NO 974 761 319

Deres ref.: 14/75  
Deres dato: 17.03.2015  
Vår ref.: 2014/24789-14 FM-J  
Saksbehandler: Maria Giessing Kallevik  
Rødde  
Direktetelefon: 22 00 35 78

Dato: 21.10.2015

## **Vedtak i klagesak Ski kommune - Ski flyplass - Ski Gård - gnr 75 bnr. 1 - dispensasjon fra reguleringsplan**

Fylkesmannen viser til Ski kommunes oversendelse av klagesak ved brev 17. mars 2015. Fylkesmannen beklager den lange saksbehandlingstiden.

Saken gjelder søknad datert 22. august 2014 fra Arntzen de Besche AS på vegne av Nor Aviation AS om dispensasjon fra gjeldende reguleringsformål landbruksområdene i søndre del av Ski, stadfestet 29. mai 1978, for videre drift av flyplass på Søndre Ski gård. Dispensasjonen ble gitt på en rekke vilkår og gjelder for 10 år.

Byggesaksutvalget i Ski kommune godkjente søknaden den 2. desember 2014.

Vedtaket ble påklaget av Jan Erik Martinsen i brev datert 18. oktober 2014, Kråkstad og Ski bondelag i brev datert 16. desember 2014 samt Jørn og Hanne Grøstad med flere i brev datert 20. oktober 2014.

Byggesaksutvalget i Ski kommune tok ikke klagen til følge i møte den 10. mars 2015.

Det fremgår av oversendelsen fra Ski kommune at klagen fra Kråkstad og Ski bondelag ved en inkurie ikke ble tatt med i saksfremlegget til sak 12/15 (vedtak datert 10. mars 2015)

I brev datert 20. april 2014 fra Ski kommune fremgår det at Byggesaksutvalget i kommunen har behandlet klagen fra Kråkstad og Ski bondelag i møte den 14. april 2014. Klagen ble ikke tatt til følge.

Follo landbrukskontor har uttalt seg i saken 22. oktober 2014.

Fylkesmannen har mottatt ytterligere bemerkninger fra Hanne Grøstad med flere, mottatt her 21. mai 2015, fra Kråkstad og Ski bondelag, mottatt her 21. mai 2015 og fra Jan Erik Martinsen, mottatt her 27. mars 2015.

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



Fylkesmannen er klageinstans for kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven, jf. Kommunal- og regionaldepartementets brev av 28. september 2009 og Miljøverndepartementets rundskriv T-2/09.

### **Fylkesmannen ser slik på saken**

Plan og byggesaksutvalget i Ski kommune behandlet saken om dispensasjon fra reguleringsformål samtidig som det ble gitt samtykke til at Luftfartstilsynet gir konsesjon for driften for første gang i vedtak datert 8. april 2014. På bakgrunn av innkomne klager på dette vedtaket, behandlet byggesaksutvalget i Ski kommune klagen i møte den 27. mai 2014. Klagen førte ikke frem.

Fylkesmannen behandlet så klage på gitt dispensasjon i vedtak datert 8. august 2014 (vår referanse 2014/11616-4). Fylkesmannen opphevet Ski kommunes vedtak på bakgrunn av manglende dispensasjonssøknad og dispensasjonsvurdering fra kommunen. Fylkesmannen stilte seg også i vedtaket tvilende til hvorvidt saken var tilstrekkelig utredet, jf. forvaltningsloven § 17, da det i Rådmannens saksfremstilling tilsynelatende ble uttrykt en viss tvil om hva konsekvensene av å innvilge dispensasjon var.

For å få innvilget dispensasjon fra reguleringsplanen for fortsatt drift av Ski Flyplass må det søkes særskilt om dette jf. plan- og bygningsloven § 19-1. Denne søknaden må være begrunnet, jf. plan- og bygningsloven § 19-1. Arntzen de Besche AS har på vegne av Nor Aviation AS søkt om midlertidig dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven § 19-3, fra gjeldende reguleringsformål landbruksområdene i søndre del av Ski i brev datert 22. august 2014.

Det fremgår av kommunens oversendelse 17. mars 2015, at klagen fra Kråkstad og Ski bondelag ved en inkurie ikke ble tatt med da saksfremlegget til politisk behandling ble utferdiget. I brev datert 20. april fra Ski kommune fremgår det imidlertid at klagen fra Kråkstad og Ski bondelag er blitt behandlet av plan og byggesaksutvalget i møte den 14. april 2015. Utvalget fant ikke grunn til å ta klagen til følge.

Fylkesmannen vil innledningsvis presisere at den som vil angripe en forvaltningsavgjørelse som går en i mot, kan påklage dette vedtaket til organet som har truffet vedtaket, jf. forvaltningsloven § 28. Den som har klagerett og som benytter seg av denne innen gitte frister som fremgår av forvaltningsloven, har krav på en vurdering av klagen. Dette innebærer samtidig at forvaltningen plikter å behandle klagen. Når Ski kommune i vedtaket datert 10. mars ikke behandlet klagen fra Kråkstad og Ski bondelag er dette en saksbehandlingsfeil. Fylkesmannen kan ikke utelukke at dette har virket inn på klagesaksbehandlingen. Ski kommune har imidlertid behandlet klagen i møte den 14. april. Klagen er således realitetsbehandlet og Fylkesmannen vil derfor behandle klagen i sin videre gjennomgang av saken.

Ski kommune har kommet til at vilkårene for dispensasjon er oppfylt. Kommunen har stilt følgende vilkår til dispensasjonen:

1. Det tillates inntil 2000 bevegelser i perioden mai til oktober og inntil 1000 bevegelser i perioden november til april. I sommerhalvåret tillates inntil 100 bevegelser pr uke, hvorav inntil 50 bevegelser med helikopter. I vinterhalvåret tillates inntil 50 bevegelser pr uke. Dette er absolutte tall, og skal ikke overskrides. Driften skal ellers begrenses i tid i samsvar med vilkårene til konsesjon gitt 22.5.14.



2. Rundflyging med helikopter (korte sightseeingturer med samme start- og landingssted) tillates i dagslys mandag til og med lørdag mellom kl. 10.00 og kl. 20.00.
3. Ski kommune forutsetter at det holdes regelmessig kontakt med kommunen og naboer vedrørende ut- og innflygningstraséer, slik at disse kan justeres ved behov. Trafikkdata for flyplassen skal sendes kommunen hvert år i januar.
4. Driften skal ikke påvirke naturmiljøet negativt, jfr. reguleringsplanens bestemmelser § 5, og virksomheten skal ikke være til unødige ulemper for nærmiljøet. Det skal ikke gjøres inngrep i flystripa, og den skal opprettholdes med gressdekke.
5. Ved etablering av helikopterbase skal det sendes inn søknad etter plan- og bygningslovens § 20-1. Søknaden skal inneholde en plan for organisering av utomhusområdene mht. atkomst og parkering. Planen skal godkjennes av Ski kommune.
6. Oppstillingsplasser for fly samt parkeringsplasser for biler skal skje etter en plan godkjent av Statens vegvesen. Avkjørselen fra Tomterveien skal være utformet i henhold til gjeldende avkjørselstillatelse, og skal godkjennes av Statens vegvesen før den tas i bruk. Endring av atkomst skal søkes Ski kommune etter plan- og bygningslovens § 20-1.
7. Dersom støyen fra aktiviteten på flyplassen går ut over tillatte støygrenser i Miljøverndepartementets retningslinjer for støy i arealplanleggingen (T-1442/2012), kan Ski kommune endre vilkårene eller trekke tilbake dispensasjonen uten økonomiske konsekvenser for kommunen. Dokumentasjon om gjennomført støymåling sendes inn til Ski kommune først etter 1 år og deretter hvert andre år.

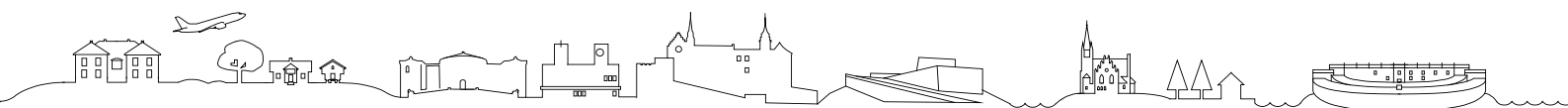
Fylkesmannen vil presisere at klagen er svært omfattende og Fylkesmannen vil derfor ikke gjengi klagen i sin helhet. Klagen er imidlertid i stor grad sammenfallende og klagen retter seg i hovedsak mot utvidelsen av driften på Ski flyplass slik at også kommersiell helikoptervirksomhet kan drives på Ski flyplass. Klagerne har anført at vilkårene for å gi midlertidig dispensasjon ikke foreligger. Klagerne har blant annet anført at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har vurdert den negative effekten helikopterdriften vil ha for gårdbrukerne i området. Klagerne fremhever videre at kommunens vedtak lider av saksbehandlingsfeil, herunder at det foreligger informasjon som ikke var kjent da kommunen behandlet klagen. Klagerne har særlig anført at tiltaket skulle ha vært konsekvensutredet, og har blant annet vist til Fylkesmannen vedtak datert 8. august 2014.

Fylkesmannen finner grunn til å understreke at avslag på innsyn i dokumenter i forbindelse med klagesaken må påklages særskilt og vil derfor ikke behandles i denne saken.

Ski kommune har vurdert at vilkårene for å innvilge dispensasjon er oppfylt og at reguleringsformålet ikke blir vesentlig tilsidesatt ved innvilgelse av midlertidig dispensasjon på 10 år.

Plan- og bygningsloven § 19-3 første ledd lyder som følger:

*«Midlertidig dispensasjon kan gis tidsbestemt eller for ubestemt tid. Ved dispensasjonstidens utløp eller ved pålegg må søkeren uten utgift for kommunen fjerne eller endre det utførte, eller opphøre med midlertidig tillatt bruk, eller oppfylle det krav det er gitt utsettelse med, og hvis det kreves, gjenopprette den tidligere tilstand.»*



Loven inneholder ingen særskilte regler for adgangen til å gi midlertidig dispensasjoner. Dette innebærer at prinsippene og begrensningene som plan- og bygningsloven § 19-2 gir for dispensasjonsvurderingen, også kommer til anvendelse for midlertidig dispensasjon.

Plan- og bygningsloven § 19-2 gir anledning til å dispensere fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven, på nærmere vilkår. Adgangen til å dispensere, og vilkårene for å gjøre det, følger av pbl. § 19-2.

*«Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.*

*Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.*

*Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet.*

*Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.»*

Bestemmelsen viderefører den dispensasjonsadgang som tidligere var hjemlet i pbl. (1985) § 7 første ledd, men inneholder en klargjøring og innstramming av vilkårene for å gi dispensasjon. I tillegg er det gitt nærmere retningslinjer for kommunenes skjønnsutøvelse i dispensasjonssaker.

I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 242 er følgende uttalt om dispensasjonsadgangen:

*«Første ledd første punktum gir kommunen myndighet til etter søknad å dispensere fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven. Skjønnsutøvelsen er underlagt omfattende begrensninger som følger av andre ledd. Dispensasjon kan gis varig eller midlertidig. En dispensasjon endrer ikke en plan, men gir tillatelse til å fravike planen for det aktuelle tilfelle søknaden gjelder.*

*Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan.*

*Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner. Innstrammingen er likevel ikke til hinder for at det f.eks. dispenseres fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene.*

*Første ledd andre punktum viderefører adgangen til å sette vilkår for dispensasjon, jf. dagens § 7. Her har bestemmelsen samme innhold som uskreven, alminnelig forvaltningsrett (vilkårslæren).*



*Andre ledd avgrensner kommunens adgang til å gi dispensasjon. Vilkåret "særlige grunner" i gjeldende § 7 er erstattet med en mer detaljert angivelse som klargjør og strammer inn dispensasjonsadgangen. Det kreves at hensynene bak den bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må det foretas en interesseavveining, der fordelene ved tiltaket må vurderes opp mot ulempene. Dagens § 7 blir praktisert slik at det er tilstrekkelig med alminnelig interesseovervekt, men etter den nye bestemmelsen må det foreligge klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Ordvalget innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke.*

*Vurderingen av om lovens vilkår for å kunne dispensere vil være et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale selvstyret kommer således i betraktning kun ved interesseavveiningen om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt. Den kommer til anvendelse på samme måte ved behandlingen av klager og domstolskontroll etter andre ledd.  
(...)*

*Tredje ledd angir at det ved dispensasjon fra bestemmelser i lov, vedtekt eller forskrift skal legges vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Dette vil særlig gjelde i byggesaker. Formålet er at dispensasjoner ikke må innebære løsninger til nevneverdig skade for slike hensyn.*

*Bestemmelsen åpner for at det i saker hvor det foreligger helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn, kan slike hensyn tillegges vekt. Det understrekes at slike hensyn normalt ikke har avgjørende vekt i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven.»*

Plan- og byggesaksutvalget sluttet seg i møte den 2. desember 2014 til saksframstillingen fra Byggesaksavdelingen. Fra vurderingen av hvorvidt vilkårene for midlertidig dispensasjon er oppfylt, siteres følgende:

*«Vurdering av vilkårene for dispensasjon:  
Gjeldende reguleringsbestemmelser for Landbruksplanen er fra 1978 og fastslår:*

*§ 4 I det regulerte område, jfr. § 2, må grunn ikke gis utnytting for andre formål enn jord-, skog-, og hagebruk. I det regulerte område, jfr. § 2, er det ikke tillatt å sette i verk tiltak med husbygging eller anlegg uten at disse har direkte tilknytning til jord-, skog- eller hagebruksdrift med tilhørende boliger. Det er således ikke tillatt å anlegge bensinstasjoner, campingplasser, søppelplasser o. I. Det er videre ikke tillatt å bygge eller påbygge hytter, sommerhus, kiosker, boder o. I. Allerede oppførte bolighus som ikke har tilknytning til jord-, skog- eller hagebruksdrift kan tillates ombygd eller tilbygd iden utstrekning det ikke i vesentlig grad endrer husets karakter eller gir flere leiligheter.*

*§ 5 Nyetableringer eller utvidelse av eksisterende virksomhet innen området må ikke komme i konflikt med jordloven eller være til skade for landbruksmiljøet. Slik virksomhet må ikke medføre vanskeligheter i form av utslipp av avløpsvann, røyk, lukt, økt trafikk eller økt akse/trykk på svake veier eller være uheldig ut fra estetiske hensyn. Dette*



*gjelder ikke bare bygningen, men også dens omgivelser når det gjelder lagring, parkering og terrenginngrep.*

*Flyplassvirksomhet er ikke i samsvar med disse bestemmelser, og er derfor avhengig av en dispensasjon for å kunne fortsette.*

*I henhold til plan- og bygningslovens § 19-2 kan kommunen gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Dispensasjon kan kun gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynet bak lovens formålsbestemmelse ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi en dispensasjon være klart større enn ulempene, etter en samlet vurdering.*

*En naturlig forståelse av lovteksten tilsier at terskelen for å gi dispensasjon skal være høy. Ved en vurdering skal det også legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet.*

*Reguleringsplanens formål er å legge til rette for landbruk, og hindre andre virksomheter som ikke er forenlige med dette. Flyplassen benytter seg av en grasdekt rullebane på 525 m som på kort tid igjen kan settes i produktiv stand. Landbrukssjefen påpeker i brev av 22.10.14 at aktiviteten til Follo flyklubb til nå har foregått uten nevneverdig sjenanse for driften av landbrukseiendommen, i og med at det ikke er foretatt inngrep som reduserer potensialet for å drive landbruk og matproduksjon på flystripa. Han har således heller ikke innvendinger til at det gis en tidsavgrenset dispensasjon.*

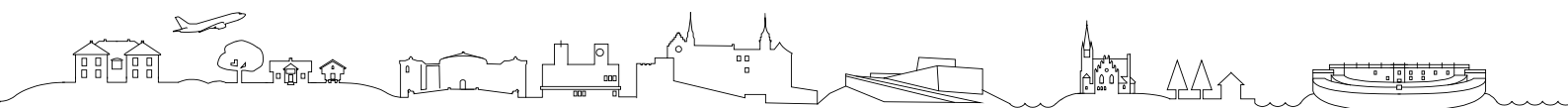
*Lagerbygget som tenkes benyttet til hangar og kontorer har ikke hatt landbruksmessig utnytting på mange år, og det bør derfor, etter søknad, kunne gis dispensasjon for en tidsavgrenset bruksendring. Hensynet bak planens formål er derfor etter rådmannens syn ikke vesentlig tilsidesatt i denne sak.*

*Det er i hovedsak de samfunnsmessige hensyn (allmenne interessene) av planfaglige og arealdisponeringsmessig karakter som skal tillegges vekt, og som må avveies når det snakkes om fordeler og ulemper. Reguleringsplanens formål er landbruk, dvs jord-, skog-, og hagebruk.*

*Flyplassen har vært i bruk i mer enn 50 år, men vil lett kunne settes i matproduserende stand ved behov. Leieavtalen er oppsigbar, og driften foregår bare så lenge grunneier ønsker å opprettholde avtalen. Det har ikke vært ført landbruksfaglige argumenter som tilsier at det er ulemper forbundet med å gi dispensasjon for fortsatt drift av flyplassen i inntil 10 nye år. Grunneier har skriftlig akseptert at det søkes om dispensasjon fra reguleringsplanen, så det må antas at han da ser på avtalen som en fordel for landbrukseiendommen. Fordelene synes derfor isolert landbruksfaglig sett å være større enn de mulige ulempene i denne sak.*

*Men det er også et element om konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet. Det må da forutsettes at virksomheten holder seg innenfor gjeldende regelverk mht forurensning av jord og vann.*

*Naboene har i denne sak først og fremst vært opptatt av støybelastningen for seg og sine eiendommer. Støyvurderingene var et viktig tema ved konsesjonsbehandlingen, og det foreligger derfor en detaljert støyrapport fra Sintef som konkluderer med at ingen eiendommer i umiddelbar nærhet av flyplassen vil komme i verken rød eller gul sone jfr.*



*miljøverndepartementets retningslinjer T-1442/2012. Det er allikevel sider ved støyproblematikken det kan være vanskelig å skulle forutse, så det er viktig at dispensasjonsvedtaket gir kommunen retrettmuligheter og anledning til å justere dispensasjonsvilkårene, uavhengig av konsesjonen i medhold av Luftfartsloven. Erfaringsmessig demper imidlertid konfliktene seg etter hvert som hverdagen inntreer og det etableres gode rutiner for gjensidig varsling og samspill for å minimalisere løpende konflikter. Erfaringene fra Steinerskolen på Holstad, hvor NorAviation i dag har en base 300 m unna, tilsier at støy ikke er et problem. Tilsvarende erfaringer ble gjort i Verdal der protestene fra naboer la seg etter at landingsplassen til Midtnorsk Helikopter ble etablert i 2005. Men det er viktig at konsesjonsbetingelsene og dispensasjonsvilkårene overholdes og eventuelt justeres underveis.»*

Fylkesmannen vil understreke at det er på det rene at utvidelsen av bruken av flyplassen er i strid med reguleringsformålet «landbruk» i reguleringsplanen, og at utvidelsen derfor er avhengig av dispensasjon fra plan for å kunne tillates.

Fylkesmannen vil bemerke hvorvidt det rettslig sett er anledning til å gi midlertidig dispensasjon jf. plan- og bygningsloven § 19-3 jf. § 19-2 vil være avhengig av

- om hensynet bak bestemmelsen som det dispenseres fra, eller hensynene i formålsbestemmelsen ikke blir vesentlig tilsidesatt, og
- om fordelene ved å gi dispensasjon vil være klart større enn ulempene.

Fylkesmannen bemerker således at dispensasjonsbestemmelsen innehar en høy terskel for dispensasjonsinnvilgelse. Det vises i den forbindelse til at lovgiver i den nye dispensasjonsbestemmelsen har strammet inn dispensasjonsadgangen ved å stille vilkåret om at «fordelene ved å innvilge dispensasjon må være **klart** større enn ulempene etter en samlet vurdering». (Fylkesmannens utheving)

Fylkesmannen vil videre bemerke at formålet bak reguleringsplanen er å legge til rette for landbruk, og hindre at andre virksomheter som ikke er forenlige med dette etableres. Spørsmålet i det videre er hvorvidt dette formålet ikke blir vesentlig tilsidesatt ved fortsatt drift av Ski flyplass samt etableringen av helikoptervirksomhet.

Etter Fylkesmannens oppfatning er det i utgangspunktet klart at flyplass for småfly samt helikopterdrift ikke er forenlig med alminnelig landbruksvirksomhet. En slik drift vil etter Fylkesmannens oppfatning hindre eller i alle fall kunne vanskeliggjøre fortsatt landbruksdrift. Det fremgår imidlertid av kommunens oversendelse at rullebanen er gressdekket og kan således ved utløp av dispensasjon eller på et tidligere tidspunkt tilbakeføres til en landbrukseiendom hvor det igjen kan etableres matproduksjon.

Likevel må en etter Fylkesmannens oppfatning se hen til at den midlertidige dispensasjonen gjelder kommersiell virksomhet på helårsbasis i et regulert landbruksområde. Driften det nå søkes om med både småflyplass og helikopterdrift er mer omfattende og kan innebære større påvirkninger på omkringliggende miljø og eiendommer, spesielt i form av støy, enn tidligere gitte dispensasjoner for flyplassvirksomheten. Plan – og Byggesaksutvalget sluttet seg til byggesaksavdelingens vurdering hvor det blant annet ble fremhevet at det ikke har vært ført landbruksfaglige argumenter som tilsier at det er ulemper forbundet med å gi dispensasjon for fortsatt drift av flyplassen i inntil 10 nye år. Ski kommune har i den forbindelse lagt vekt på at grunneier har akseptert at det søkes om dispensasjon fra reguleringsplanen, og at den på denne bakgrunn må antas at grunneier ser på avtalen som en fordel for landbrukseiendommen.



Fylkesmannen påpeker at eventuelle ulemper helikopterdriften vil medføre, må ses i et mer helhetlig perspektiv hvor også påvirkningen, herunder ulemper for omkringliggende landbrukseiendommer må legges til grunn. Videre er ikke Fylkesmannen enig med kommunen i at avtalen, som for grunneier vil kunne innebære økonomiske fordeler, nødvendigvis vil kunne anses som et relevant argument landbruksfaglig sett.

Fylkesmannen er ikke enig med Ski kommune i at en forlengelse av flyplassdriften ikke medfører noe utvidet konflikt i forhold til planformålet. Fylkesmannen viser i den forbindelse til at en ved vurderingen av hvorvidt hensynet bak reguleringsbestemmelsen vesentlig tilsidesettes, ikke bare kan se hen på arealet som blir tatt i bruk og hvorvidt arealet med enkle grep kan tilbakeføres. Etablert landbruk i samsvar med gjeldende formålsregulering skal ikke måtte tilpasse seg virksomhet i strid med reguleringsformålet. Det er virksomhet som etableres i strid med reguleringsformålet som må tilpasse sin virksomhet opp mot landbruket.

Videre må det også ses hen til varigheten av den midlertidige dispensasjonen. Fylkesmannen viser til at det i foreliggende sak er søkt om midlertidig dispensasjon i 10 år. Selv om lovgiver ikke har nedfelt noen direkte begrensning på antall år for en dispensasjon, må ikke karakteren av dispensasjonen fremstå som varig. Fylkesmannen viser til at flyplassen har drevet i en årrekke.

Fylkesmannen viser til at hensynet bak reguleringsformålet trolig blir tilsidesatt gjennom dispensasjonen. Dette ettersom flyplassvirksomhet og helikopterdrift medfører en betydelig annen bruk enn hva gjeldende reguleringsformål legger opp til. Fylkesmannen er imidlertid i tvil om hvorvidt hensynet bak reguleringsbestemmelsen vesentlig tilsidesettes ved innvilgelse av midlertidig dispensasjon. Fylkesmannen finner imidlertid ikke grunn til å konkludere på dette spørsmålet, da Fylkesmannen er kommet til at fordelene ved å innvilge midlertidig dispensasjon ikke klart overstiger ulempene, se nedenfor.

Fylkesmannen finner grunn til å bemerke at ingen av de aktuelle fagmyndighetene har uttalt seg negativt til gitt dispensasjon. Klagerne har blant annet anført at landbrukssjefen i Follo deler klagerne bekymringer. Fylkesmannen må imidlertid forholde seg til uttalelsene som formelt sett er gitt i forbindelse med dispensasjonssaken. Fylkesmannen kan vanskelig legge vekt på forhold som, etter det anførte, er blitt sagt til noen av klagerne, selv om dette er tilfellet. Likevel kan det etter Fylkesmannen syn stilles spørsmål om hvorvidt de aktuelle høringsinstanser er gitt alle nødvendige opplysninger i forbindelse med høringen, herunder forhold knyttet til nærliggende husdyrproduksjon og hestevirksomhet. Fylkesmannen finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette forholdet.

Klagerne har påpekt at særlig etablering av helikoptervirksomheten vil innebære en rekke ulemper for omkringliggende naboer. Det er særlig vist til at helikoptervirksomheten vil føre til økt støyforurensning. Ski kommune har ved behandlingen av klagen vurdert at ingen eiendommer i umiddelbar nærhet av flyplassen vil komme i rød eller gul sone jfr. miljøverndepartementets retningslinjer T-1442/2012. Fylkesmannen vil i den forbindelse understreke at støy uansett vil kunne anses som en ulempe, selv om støyen er innenfor støygrensene satt i T-1442.

Kommunen har vist til at hensynene til naboeiendommene, og dyrehold på nærliggende gårder er ivaretatt ved at kommunen har stilt vilkår til innvilgelsen av dispensasjonen. Fylkesmannen er ikke enig med kommunens vurdering. Fylkesmannen viser til at en ved vurderingene av om fordelene ved innvilgelsen av midlertidig dispensasjon klart overstiger ulempene må det foretas





en konkret avveining der fordelene må veies opp mot ulempene tiltaket innebærer. I dette ligger det krav om at både ulemper og fordeler som dispensasjonen vil føre til er konkretisert og vurdert. Fylkesmannen kan ikke se at Ski kommune i tilstrekkelig grad har konkretisert fordelene og ulempene ved virksomheten. Fylkesmannen kan blant annet ikke se at kommunen i tilstrekkelig grad har vurdert hvilken betydning støyen fra helikopterdriften har for grisehold og andre former for dyrehold i landbruket. Fylkesmannen kan heller ikke se at kommunen gjennom stilte vilkår kan sies å ha foretatt en konkret vurdering, dette selv om kommunen har forutsatt at flyplassen ikke skal gå ut over tillatte støygrenser i Miljøverndepartementets retningslinjer for støy i arealplanleggingen (T-1442/2012). Slik saken står for Fylkesmannen må ulempene ved dispensasjonen konkretiseres og vurderes før dispensasjon kan gis. Fylkesmannen bemerker at helikopterdriften både vil ha miljømessige og samfunnsmessige ulemper som kommunen tilsynelatende ikke har vurdert. Videre kan det ut i fra kommunens kommentarer til klagen se ut til at kommunen har lagt vekt på at saken gjelder opprettholdelse av tidligere drift. Fylkesmannen vil understreke at det som er til behandling hos Fylkesmannen er søknad om dispensasjon for å drive helikopterdrift på Ski flyplass. Fylkesmannen er ikke kjent med at det tidligere har eksistert slik virksomhet på Ski flyplass. Slik saken står for Fylkesmannen er det en ny drift og konsekvensene av denne som må vurderes, ikke driften av tidligere småflyplass.

Videre kan ikke Fylkesmannen se at det foreligger tilstrekkelig fordeler ved å innvilge dispensasjon ved utvidelse av driften av Ski flyplass med etableringen av helikopterbasen. Fylkesmannen viser til at en i hovedsak må se hen til de samfunnsmessige hensyn, herunder hvilke planmessige arealdisponerings momenter som vektlegges. Fylkesmannen kan ikke se at kommunen i tilstrekkelig grad har vurdert ulempene det økte antall bevegelser innebærer for omkringliggende naboer, boligeiendommer og landbrukseiendommer. Videre må en etter Fylkesmannens oppfatning også se hen til at flyplassaktiviteten nå vil strekke seg ut over hele året. Tidligere virksomhet gjaldt stort sett kun i sommerhalvåret, mens helikopterdriften nå skal være helårig.

Fylkesmannen viser til at helikopterdriften i stor grad vil ha næringsmessige fordeler for Nor Aviation. Fylkesmannen kan ikke se helikoptervirksomhetens samfunnsnyttige fordeler er tilstrekkelig til å konkludere med at fordelene ved dispensasjonen klart overstiger ulempene. Selv om det av søker er vist til at selskapet er involvert i variert samfunnsnyttig virksomhet som blant annet innebærer linjeinspeksjoner for diverse kraftselskaper i Akershus, bygging av nye master for kraftlinjer i strekningen Skien - Kristiansand, filming under forskjellige typer sportsstevner med videre, kan ikke fylkesmannen se at disse samfunnsnyttige fordelene i seg selv er tilstrekkelig til å overstige de overnevnte ulempene som virksomheten vil medføre. At kommunen har stilt vilkår til dispensasjonen innebærer, slik Fylkesmannen ser det, ikke tilstrekkelige begrensninger i ulempene, til at en kan slå fast at fordelene ved helikopterdrift klart overstiger ulempene ved gitt dispensasjon.

Fylkesmannen viser i den forbindelse til Fylkesmannen tidligere vedtak datert 8. august 2014 hvor Fylkesmannen avslutningsvis uttalte:

*«Fylkesmannen gjør avslutningsvis også kommunen oppmerksom på at selv om eiendommen ligger i regulert område, og § 12-1(3) derfor ikke kommer direkte til anvendelse, mener vi at de hensynene som ligger bak bestemmelsen er relevante i en dispensasjonsvurdering.»*

Fylkesmannen viser til at ettersom konsekvensene av helikoptervirksomheten kan tenkes å være store, må det i vurdering av hvorvidt dispensasjon skal gis, ses hen til hvilke endringer i det



bestående miljøet dispensasjonen griper inn, videre må det stilles spørsmål om hvorvidt dispensasjonen skulle ha vært ute på en bredere høringsrunde enn tilfellet, for å sikre at saken ble tilstrekkelig belyst. Plasseringen av helikopterdriften i et område slik som gjeldende landbruksområdet er, tilsier en meget grundig behandling.

Fylkesmannen vil presisere at hvorvidt fordelene overstiger ulempene er helt avgjørende ved dispensasjonsvurderingen, og kommunens konkrete vurderinger og begrunnelser må fremgå klart av kommunens behandling. Fylkesmannen kan etter en helhetlig vurdering ikke se at fordelene ved gitte dispensasjon klart overstiger ulempene den fører med seg. Fylkesmannen kan etter overnevnte vurdering vanskelig se at det er grunnlag for å gi dispensasjon for omsøkte drift.

Fylkesmannen finner avslutningsvis grunn til å bemerke at dispensasjon fra reguleringsplaner står i en særstilling blant de bestemmelser som det kan dispenseres fra. I plan- og bygningsrett av O.J Pedersen m. flere side 205 fremgår det blant annet følgende:

*«Planene har ikke karakter av generelle bestemmelser som er ment å fange opp mange forskjellige situasjoner, men de gir uttrykk for reguleringsmyndighetens konkrete vurdering av arealdisponeringen i et bestemt område på et bestemt tidspunkt. Reelle grunner tilsier derfor at dispensasjonsmyndigheten må anvendes med forsiktighet i plansaker. «*

Etter fylkesmannens oppfatning skal en derfor være forsiktig med å gi dispensasjon fra reguleringsformålet. Selv om planen i dette tilfellet er fra 1978 og således en eldre plan, hvor terskelen for å innvilge dispensasjon er mindre, er Fylkesmannen av den oppfatning at en slik ønsket bruk av landbrukseiendommen bør igjennom en eventuell reguleringsendring.

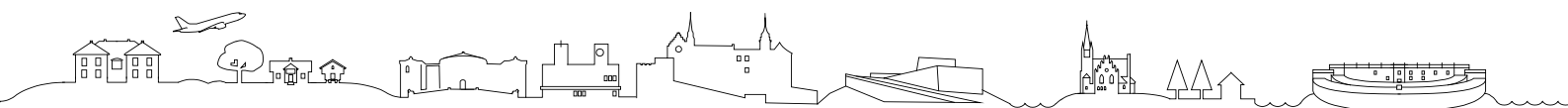
Fylkesmannen vil bemerke at det til dels er en flytende overgang for når en kan velge å gi dispensasjon og når det er nødvendig med en reguleringsendring. Fylkesmannen viser til at en gjennom dispensasjon gjør unntak fra gjeldende plan, reguleringsplanen som sådan forblir uendret. Gjennom en reguleringsendring sikrer en at omsøkte areal blir i samsvar med hva som er politisk ønskelig å benytte eiendommen til. I vurderingen av om en reguleringsendring er nødvendig må det ses hen til hvorvidt tiltaket har betydning for flere parter enn de som direkte er involvert i saken og om endringen er avhengig av medvirkning fra sektormyndigheten. Videre bør det tas stilling til hvorvidt en eventuell dispensasjon vil undergrave reguleringsformålet.

Selv om det i praksis er lagt vekt på at midlertidig dispensasjon ofte vil kunne aksepteres, må ikke en fortsatt bruk av dispensasjon i realiteten innebære en reguleringsendring. Fylkesmannen viser til at selv om helikopterdriften er ny, har kommunen akseptert flyplassvirksomhet i over 50 år. Dersom det etter kommunens syn er ønskelig med en slik fortsatt drift samt utvidet drift til helikoptervirksomhet kan det stilles spørsmål om en reguleringsendring er nødvendig, jf. plan- og bygningsloven § 12-14. Fylkesmannen viser i den forbindelse til at alle fordelene ved helikopterdrift kan imøteses gjennom en grundig reguleringsbehandling. Ettersom en reguleringsendring er en grundig prosess vil en da sikre at alle forhold, herunder fordeler og ulemper ved helikopterdrift i tilstrekkelig grad vil bli belyst og tatt stilling til.

Klagers anførsel har ført frem på dette punktet.

Fylkesmannen finner ikke grunn til å gå nærmere inn på øvrige anførsler da klagen har ført frem.

## Slutning



Kommunens innvilgelse av dispensasjon omgjøres. Med hjemmel i § plan- og bygningsloven 19-3 jf. § 19-2 avslås søknaden om dispensasjon om etablering av helikoptervirksomhet på Ski flyplass.

Klagen har ført frem.

Fylkesmannens avgjørelse kan ikke påklages vider, jf. forvaltningsloven § 28.

Kopi av denne avgjørelsen er sendt partene.

Med hilsen

Merethe Helstad  
avdelingsdirektør

Marius Vamnes  
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Kopi til:

Jan-Erik Martinsen	Tomterveien 6	1400	SKI
Hanne Grøstad	Oppsandveien 16	1400	SKI
Nor Aviation AS	Tårnveien 14	1430	ÅS
Jørn P. Grøstad og Tonje Hjeltnes	Oppsandveien 18	1400	SKI
Kråkstad og Ski Bondelag			

