



55/398/0/0 Fritidsbolig, Fjellvegen 126, Haugastøl - Klagebehandling

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
51/25	Utvalg for plan og utvikling	15.05.2025

Rådmannens innstilling

Klagene tas til følge og vedtaket oppheves etter forvaltningsloven § 33 andre ledd.

Vedtak av 13.02.2025 med saksnummer 15/25 anses å være ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41. Saken sendes tilbake til administrasjonen for ny behandling.

Utvalg for plan og utvikling har behandla sak 51/2025 i møte den 15.05.2025

Behandling

Knut Erik Hallingstad (H) fremmet alternativ 3:

Utvalgt for plan og utvikling kan ikke se at det i klage datert 05.03.2025 og 10.03.2025 kommer frem nye opplysninger eller er begått saksbehandlingsfeil som skulle tilsi at vedtaket datert 13.02.2025 helt eller delvis skal omgjøres. Saken sendes til kommunal- og distriktsdepartementet for oppnevning av settestatsforvalter.

Lars Egil Furuseth (SV) fremmet alternativ 2:

Klagene tas til følge og vedtaket omgjøres etter forvaltningsloven § 33 andre ledd.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 avlås søknad om dispensasjon fra plankravet i kommuneplanbestemmelse pkt. 1.1 for omsøkt tiltak på eiendommen 55/398. Begrunnelsen

for avslaget fremkommer nederst i saksfremlegget.

Runar Tufto (Sp) ba om gruppemøte kl 10:52, møte ble hevet.

Møte ble satt igjen kl 10:56

Votering:

Rådmannens innstilling mot forslag fra Knut Erik Hallingstad (H), forslag fra H ble vedtatt 5 mot 1 (SV)

Forslag fra Lars Egil Furuseth (SV) mot forslag til Knut Erik Hallingstad, forslag fra H ble vedtatt 4 mot 2 (Sp, SV)

Protokolltilførsel fra Knut Erik-Hallingstad (H):

Selve protokolltilførselen legges inn i saken da den har flere vedlegg.

Protokolltilførsel:

Byggesak i Fjellvegen 126, gnr/bnr. 55/398, på Haugastøl, Hol kommune 15/05-2025

Hol Høyre v/ leder Knut Erik Hallingstad

Kommunestyrets vedtak 20. mars 2025 er rettslig og politisk forankret

1. Innledning

Saken gjelder vedtak fattet av Hol kommunestyre 20. mars 2025, der det ble gitt dispensasjon fra plankravet i kommuneplanens punkt 1.1 for oppføring av en fritidsbolig i området Fjellvegen på Haugastøl. Vedtaket er påklaget av Statsforvalteren i Oslo, Østfold, Akershus og Buskerud. Det er samtidig sendt krav om lovlighetskontroll fra SP, SV og Venstre.

Klagen og kontrollkravet bygger på påstander om at vedtaket ikke er i tråd med plan- og bygningsloven, OG naturmangfoldloven og at det mangler formell begrunnelse og dispensasjon fra arealformålet.

Denne merknaden fremmes av Hol Høyre, som deltok i flertallet som vedtok å gi dispensasjon fra plankrav.

Formålet med merknaden er å gi en presis vurdering av:

- Hvilket rettsgrunnlag som gjelder
- Hvorfor tiltaket er i tråd med gjeldende plan

-Hvilke rettslige og forvaltningsmessige feil som er begått i klagen og krav om lovlighetskontroll.

2. 2. Hva gjeldende arealplan sier (og tillater)

Området på Haugastøl tiltaket gjelder er i kommuneplanens arealdel 2014–2025 avsatt til fritidsbebyggelse, hvorav ca. 90 % av tomtene er bebygd (se vedlagt kart). Dette innebærer at kommunen har lagt til grunn at utbygging er tillatt innenfor visse rammer. Kommuneplanens punkt 1.2 e gir adgang til å behandle byggesøknader for fradelte og ubebygde tomter uten reguleringsplan, dersom visse kriterier er oppfylt. Punkt 1.2 a gir i tillegg adgang til å behandle tilbygg og mindre tiltak på eksisterende bebyggelse uten plankrav, så lenge tiltaket ikke strider mot vilkårene i 1.2 e og 2.1:

I denne saken har flertallet i Hol kommunestyre vurdert at:

A. Det aktuelle tiltaket ikke plasseres i sårbart snaufjell eller i dokumentert naturfaglig viktig område: Tomten ligger i lav fjellbjørkeskog og teknisk tilrettelagt område – ikke i urørt natur.

B. Tiltaket ikke skjemmer landskapet, og er tilpasset eksisterende bebyggelse.

C. Tiltaket har etablert VA, strøm og adkomst, og ligger tett på riksvei 7 og Bergensbanen.

D. Det er ingen registrerte rødlistearter eller naturtyper på tomten (bekreftet via Naturbase).

E. Tomten er kjøpt fra Hol kommune med byggetillatelse i skjøtet.

Tiltaket er således i tråd med arealplanens intensjon og lovens krav.

Dette støttes også eksplisitt i de statlige planretningslinjene for arealbruk og mobilitet, fastsatt ved kongelig resolusjon 20. desember 2024. I punkt 3.5 slås det fast at;

- fortetningspotensialet i fritidsboligområder skal kartlegges og utnyttes før det åpnes for nye utbyggingsområder i fjellet, og at det bør kunne tillates mindre bygg i tilknytning til eksisterende hytter der infrastrukturen allerede er på plass.

- Det foreligger heller ingen forhold som tilsier at tiltaket er i strid med kriteriene i §1.2e strekpunkt 6. Det finnes ingen dokumentert sensitivitet eller forventet påvirkning – og dermed heller ikke grunnlag for å bruke strekpunkt 6 som begrunnelse for å utløse plankrav eller dispensasjonsplikt.

3. Hva som er problemet med dagens klagepraksis

Fra 2022 har administrasjonen i Hol kommune og Statsforvalteren innført en ny praksis ved å tolke planen strengere med krav om dispensasjon i saker hvor det tidligere ble gitt

tillatelse etter punkt 1.2 e eller 1.2 a. Denne nye praksisen er innført uten at dette er hjemlet ved et nytt politisk vedtak.

Dette er i strid med:

A. pbl. § 11-6: Vedtatt plan gjelder frem til ny vedtas.

B. pbl. § 11-17: Endring krever politisk behandling.

C. KDDs veileder (2022): Forvaltningen kan ikke stramme inn praksis uten nytt planvedtak.

Hol kommunestyre gjenopprettet praksisen før 2022 i sak 28/2025, men likevel fortsetter Statsforvalteren å bygge på en praksis som mangler hjemmel.

4. Rettslig grunnlag for vår vurdering

A. Advokatkontoret Holth & Winge: Endring av planpraksis må skje gjennom planprosess, og ikke i enkeltsaker.

B. KDDs veileder (2022): Eksisterende plan gjelder til ny vedtas.

C. Rt. 2009 Ambassadesaken) fastslår at forvaltningen ikke kan tillate eller avslå tiltak i strid med vedtatt planstruktur, med mindre det skjer via formell planprosess.

D. Høyesterett la også til grunn at hensyn til presedens og hypotetiske fremtidige virkninger ikke kan brukes til å tilsidesette det kommunen har bestemt i plan.

E. Sivilombudet 2022/1042: Presedenshensyn og frykt for fremtidige saker er ikke lovlig grunnlag i vurderingen etter PBL § 19-2 andre ledd, se lenke:

<https://www.sivilombudet.no/uttalelser/betydningen-av-en-dispensasjonskonsekvenser-for-behandlingen-av-senere-dispensasjonssoknader/?highlight=1042>

Eksisterende arealplan i Hol kommune gjelder til ny plan vedtas, og administrasjonen i kommunen kan ikke endre gjeldende praksis uten politiske vedtak om endring som må skje i en planprosess.

5. Kritikk av Statsforvalterens argumentasjon

Statsforvalteren viser til:

A. Nærhet til villreinområde" (250 m i luftlinje)

B. Eksponert i landskapet"

C. Forventet presedens"

D. Ny plan foreslår LNF"

Statsforvalterens argumentasjon har altså ikke gyldige retts- eller faktagrunnlag

6. Gjennomgang av påstandene fra SP, SV og Venstre

A. "Det er ikke gitt dispensasjon"

B. "Naturmangfoldloven er ikke vurdert"

C. "Saken er ikke tilstrekkelig begrunnet"

Ad A: Dette er ikke korrekt. Det er gitt dispensasjon fra plankrav, ikke fra arealformål.

Ad B: Dette er heller ikke korrekt. Vurdering etter §§ 8–12 er dokumentert og lagt til grunn.

Ad C: Dette er ikke korrekt. Begrunnelse følger av saksframlegg og vedtak, i tråd med pbl. § 19-2 og fvl. § 24.

Vi kan tilbakevise påstandene fra Sp, SV og Venstre.

Videre bygger SP, SV og Venstre sine påstander om avslag på en feilaktig anvendelse av §1.2e strekpunkt 6. Som vist i punkt 5, foreligger det ingen dokumentasjon som tilsier at tiltaket berører sårbar natur. Det er dermed ikke grunnlag for å kreve dispensasjon, og saken skulle vært behandlet som byggesak.

7. Oppsummering og anmodning

Vedtaket fattet av Hol kommunestyre 20. mars 2025 er i tråd med gjeldende kommuneplan, begrunnet i samsvar med plan- og bygningsloven § 19-2 og forankret i politisk behandling og flertallsvedtak. Vedtaket står seg både juridisk, planfaglig og demokratisk. Vi ber også om at Statsforvalterens bruk av strekpunkt 6 som avslagsgrunn revurderes, da det ikke er fremmet dokumentasjon i tråd med kravene i NINA Temahefte 73 eller Sivilombudets krav om etterprøvbarhet.

Vi ber om at:

A. Vedtaket opprettholdes.

B. Klagen ikke tas til følge.

C. Lovlighetskontrollen faller bort

8. Om Miljødirektoratets tiltakspakke og hensyn til villrein

Miljødirektoratets anbefalinger er viktige i det store bildet, men må avveies politisk og forvaltningsrettslig i den rette sammenhengen: planrevisjon, ikke enkeltsaker. I desember 2023 la Miljødirektoratet frem en tiltakspakke for bedre forvaltning av nasjonale villreinområder. Et sentralt råd var å unngå videre hyttebygging i eller i nærheten av slike områder. Hele strekningen mellom Ustaoset og Haugastøl er imidlertid et eksisterende og sammenhengende hytteområde. Det er altså ikke snakk om å bygge nye hytter lengre inn mot randsoner for villrein, eller ta i bruk nye områder. Hol Høyre støtter intensjonen i dette arbeidet, men understreker at slike anbefalinger skal følges opp i revisjon av kommuneplanen – ikke brukes som avslagsgrunn i

enkeltsaker som er i tråd med gjeldende plan.

-Tiltaket i denne saken gjelder:

-En tomt avsatt til fritidsbebyggelse i kommuneplanen

-Et område med eksisterende infrastruktur, utenfor kjerneområder for villrein

-En avgrenset utbygging uten dokumentert påvirkning på naturmangfold eller villrein

Naturmangfoldloven § 8 krever at kunnskap skal legges til grunn. Det er ikke fremkommet ny dokumentasjon som tilsier at tomten er i konflikt med trekkveier, kalvingsområder eller rødlistearter eller -naturtyper.

Statsforvalterens henvisning til Miljødirektoratets faglige råd er forståelig, men det gir ikke rettsgrunnlag for å sette til side gjeldende plan og innvilget dispensasjon. Dette må håndteres i planrevisjonen som allerede er i gang, der kommunen kan gjøre de nødvendige avveiningene med lokalt selvstyre og hensyn til rettssikkerhet.

Vedlagt kart over Haugastøleiendommen hvor Hol kommune har skilt ut og solgt tomter fra siden 1950-

tallet. Siste ble solgt 2018/2019. Blå sirkel markerer aktuelle tomter. Den er allerede bebygd.

Gult er

bebygd, grønt er solgt med tinglyst rett til å bygge hytte i skjøtet, men ubebygd. Forfatters fargekode: Gult

solgt og bebygd, grønt solgt og ubebygd.

Tilleggsopplysning

Vi gjør oppmerksom på at Hol Høyre har sendt en egen henvendelse til Klima- og miljødepartementet (KLD) angående praksisen Statsforvalteren har fulgt i byggesaker på Haugastøl og Ustaoset. Henvendelsen omhandler spørsmål om rettsanvendelse, bruk av ikke-vedtatte planer og hvorvidt vurderingene bygger på faglig dokumentert naturpåvirkning.

Departementets svar, datert 7. mai 2025, bekrefter at:

- Gjeldende plan skal legges til grunn i byggesaker
- Endring av arealbruk skal skje gjennom planprosess, ikke gjennom dispensasjonspraksis eller administrativ tolkning
- Dispensasjon er ment som en snever unntaksregel for mindre tiltak, og krever konkret vurdering
- Vedtak fra Statsforvalteren kan omgjøres dersom det foreligger ugyldighet,

jf. forvaltningsloven § 35

Vi tolker dette som en prinsipielt viktig bekreftelse på at kommunen har rett til å legge vedtatt kommuneplan til grunn, og at den praksisendringen som er fulgt siden 2022 ikke

er i tråd med lovens forutsetninger.

Se vedlegg 1 og 2 for henvendelsen og departementets svar.

Vedtak

Utvalgt for plan og utvikling kan ikke se at det i klage datert 05.03.2025 og 10.03.2025 kommer frem nye opplysninger eller er begått saksbehandlingsfeil som skulle tilsi at vedtaket datert 13.02.2025 helt eller delvis skal omgjøres. Saken sendes til kommunal- og distriktsdepartementet for oppnevning av settestatsforvalter.

Saken avgjøres av

Utvalg for plan og utvikling dersom klagen tas til følge

Settestatsforvalter dersom klagen ikke tas til følge

Vedlegg

Vedlegg

- 1 Fullstendig saksprotokoll 55/398/0/0 Riving og bygging av ny fritidsbolig, Fjellvegen 126, Haugastøl - Klage på avslag på søknad om dispensasjon fra plankrav
- 2 Klage på vedtak på disp. Fjellvegen 126.pdf
- 3 Hol - Klage på vedtak om dispensasjon for riving og oppføring av en ny hytte ved Haugastøl - Fje.pdf
- 4 Merknad til klage sendt 24.03.25(4160423.1).pdf
- 5 55/398/0/0 Fritidsbolig, Fjellvegen 126, Haugastøl - Beslutning om oppsettende virkning jf. forvaltningsloven § 42

Saksopplysninger

Det ble i utvalg for plan og utvikling i møte den 13.02.2025 fattet følgende vedtak:

Vedtak

Klagen imøtekommes. Vi kan ikke se at tiltaket strider imot noen punkt i Kommuneplanens Arealdel for Hol 2014-2025 punkt 1.1, jf. punkt 1.2e) Eksisterende byggeområder uten plan. Det blir ingen økning i antall sengeplasser samt bedre miljøtilpassinger. Klagen tas til følge og tiltaket godkjennes.

Kommunen har mottatt to klager på vedtaket.

Administrasjonen har besluttet å gi vedtaket utsatt iverksetting etter forvaltningsloven § 42. Beslutningen er vedlagt. Det vil ha innvirkning på klageinstansens saksbehandlingstid som halveres fra 12 til 6 uker.

Klagene:

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus (hele klagen er vedlagt)

Konklusjon

Med hjemmel i forvaltningsloven § 28, jf. pbl. § 1-9 tredje ledd, klager vi på Hol kommunes vedtak av 13. februar 2025 hvor det er gitt dispensasjon fra krav om utarbeidelse av reguleringsplan for riving og oppføring av en større hytte. Vi mener tiltaket er i strid med nasjonale og regionale føringer om å bedre tilstanden for villreinen i Nordfjella og om å unngå utbygging over skoggrensen i eksponert landskap. Dersom klagen ikke blir tatt til følge, ber vi om at vedtaket og eventuelle nye opplysninger i saken blir oversendt Statsforvalteren for videre ekspedisjon til Kommunal- og distriktsdepartementet. Departementet vil da oppnevne en settestatsforvalter for behandling av klagesaken.

Naturvernforbundet i Hallingdal

Naturvernforbundet i Hallingdal mener at vedtaket som her er gjort er ikke i tråd med lovverket. Først vil vi påpeke at tidligere vedtak på avslag her blir omgjort uten nye opplysninger eller momenter kommer fram i saken. Som tidligere vedtak viser til, vil dette vedtaket være en dispensasjon fra plankrav. For at kommunen skal gi dispensasjon her må det komme fram at dette er til fordel for allmennheten noe som vi ikke kan se, og som heller ikke kommer fram i klagen fra tiltakshaver. Ved å si ja her vil en undergrave naturmangfoldloven §8-10 som skal ivareta verdiene vi har i naturen. Hytteutbyggingen i og rundt Haugastøl har opp gjennom mange ti år som har skapt store konsekvenser for villreinen i området. At vi her fortsetter i samme bane uten en ordentlig utredning som viser konsekvensen for villreinen vil være uhørt. Nå når kommunen har mottatt 500.000 kr. fra staten for arbeidet med planvask med ny arealplan for kommunen vil det framstå merkelig hvis vi fortsatt ikke skal vise vilje til å se grundig på sakene, men bare fortsette trenden med tvilsomme dispensasjoner

Tiltakshaver har fått oversendt klagen og fått mulighet til å komme med merknader.

Merknad til klage ble sendt inn 24. mars 2025. Denne er vedlagt saken.

Forhold til overordnet plan

Kommuneplanens arealdel 2014-2025.

Miljøkonsekvenser

Se under vurdering

Økonomiske konsekvenser

Ingen for kommunen

Vurdering

Klage fra Statsforvalteren

I merknaden fra tiltakshaver vises det til at Statsforvalteren har sendt inn klagen etter fristens utløp. Etter forvaltningsloven § 29 er det 3 ukers klagerett på et enkeltvedtak. Klagefristen løper fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part jf. § 28. Melding om vedtak ble sendt ut til partene i saken og høringsinstansene mandag 17.02.2025. Det er fra den datoen klagefristen begynner å løpe og ikke vedtaksdato 13.02.2025. Klagefristen var derfor mandag 10.03.2025. Klagen ble mottatt mandag 10.03.2025 og fristen er derfor ikke oversittet.

Klagen skal behandles jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

Klage fra Naturvernforbundet i Hallingdal

I merknaden fra tiltakshaver så vises det til at man ikke mener at Naturvernforbundet i Hallingdal har rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28. Etter § 28 så er det bare parter i saken eller andre som vurderes å ha rettslig klageinteresse som kan klageadgang på et enkeltvedtak. Det vises til at interesseorganisasjoner som for eksempel naturvernforbundet vil kunne ha rettslig klageinteresse i saker som berører forhold som ligger innenfor deres formål.

Naturvernforbundet har som det klare utgangspunkt rettslig klageinteresse på vedtak som gjelder naturinngrep. Klagen er i hovedsak begrunnet med at en innvilgelse av søknaden vil undergrave naturmangfoldloven § 8-10 som skal ivareta de verdiene vi har i naturen. Det vises også til at hyttebyggingen i og rundt Haugastøl har opp gjennom mange ti år skapt store konsekvenser for villreinen i området. At det fortsettes i samme bane uten en ordentlig utredning som viser konsekvenser for villreinen vil være uhørt. De mener derfor at deres formål blir berørt.

Kommunens vurdering er at Naturvernforbundet har rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28.

Klagen skal behandles jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

Dersom en skulle komme frem det det motsatte, vil det ikke noe å si for saken, da klima- og miljøvernavdelingen hos Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus også har påklagd vedtaket.

Vurdering

Administrasjonen vurderer klagen dit hen at vedtaket er tolket som at det er gitt dispensasjon fra plankravet i kommuneplanens arealdel punkt 1.1. Administrasjonen hadde i sitt delegerte vedtak om avslag og i klagebehandlingen vurdert at tiltaket var avhengig av dispensasjon fra plankravet og ikke falt inn under unntakene i punkt 1.2 e).

Administrasjonen er usikker på hva utvalget har ment å vedta og det gjør det vanskelig å vurdere av anførselene i klagen. Vedtaket er heller ikke særlig begrunnet. Forvaltningsloven §§ 24 og 25 setter også krav til vedtakets begrunnelse.

Dersom vedtaket skal tolkes som en dispensasjon fra plankravet, vil administrasjonen vise til at vedtaket ikke er tydelig nok knyttet til dette. Et vedtak om dispensasjon må også begrunnes i henhold til forvaltningslovens regler. Det må konkret vises på hvilken måte lovens vilkår anses oppfylt. Det må gå klart frem av vedtakets begrunnelse hvilke hensyn

som er vektlagt, og hvilke vurderinger som er foretatt. Det bør vises til hva fagmyndigheten har uttalt i saken. I vurderingen skal det også legges særlig vekt på nasjonale og regionale rammer og mål. Ved vurdering av om lovens to vilkår er oppfylt skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet, jf. pbl. § 19-2 tredje ledd. Kommunen har en plikt til å legge vekt på disse forholdene. Vurderingen skal i utgangspunktet være objektiv. Sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn har som en hovedregel ikke avgjørende vekt i dispensasjonsvurderingen, men kan tillegges vekt i helt spesielle tilfeller.

Administrasjonen kan ikke se at det er vist til hjemmel for dispensasjonen og det er heller ikke gjort noen vurderinger om vilkårene for dispensasjon er oppfylt etter plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd. Mangelfull begrunnelse er en saksbehandlingsfeil som kan føre til ugyldighet og opphevelser av dispensasjonsvedtak. Begrunnelsen for dette er at det kan være vanskelig å vite hva man har tenkt og om vedtaket rettslig sett er riktig, dersom begrunnelsen ikke finnes eller er mangelfull. Det er også viktig for å skape trygghet i forhold til faktiske forhold, gi partene grunnlag for å vurdere klage, økte tilliten til forvaltningen og gi partene en forklaring på hvorfor vedtaket ble som det ble.

Dersom vedtaket skal tolkes som om utvalget har vurdert at tiltaket ikke er avhengig av dispensasjon fra plankravet og unntakene i punkt 1.2 e) gjør seg gjeldende, er begrunnelsen for dette mangelfull. Spesielt der rådmannens innstilling opprinnelig har vært det motsatte, så må utvalget gjøre en vurdering av hvorfor man vurderer det annerledes.

For å kunne gjøre vurderinger som skiller denne eiendommen fra andre som er vurdert å ha et plankrav, vil det måtte vises til hvorfor denne eiendommen er omfattet av unntakene. Dessuten vil administrasjonen påpeke at strekpunkt 8 under punkt 1.2 e) ikke er oppfylt da tiltaket ikke har en tilfredsstillende avløpsløsning. Tiltaket er avhengig av dispensasjon fra plankravet, uavhengig om man vurderer at de andre unntakene er oppfylt. Ut fra dette er vedtaket vurdert å være klart i strid med kommuneplanens bestemmelser.

Administrasjons vurdering av saken er at tiltaket er avhengig av dispensasjon fra plankravet. Om et tiltak faller inn under unntaket fra plankravet, må få sin vurdering ut fra

kunnskapsgrunnlaget og vektleggingen av de kriteriene tiltaket ikke må komme i konflikt med ved mottak av søknaden. Hytta det er søkt om tillatelse til å oppføring ligger i et høyfjellsområde 1123 moh i en avstand av om lag 100 meter fra område som vist som randsone for villrein jf. strekpunkt 5 og 6 i kommuneplanens punkt 1.2 e). Ut fra planer om lignende tiltak i nyere tid i området og nye opplysninger knyttet til tilstanden til villreinen som har ført til at slike tiltak ikke er unntatt plankravet. Tiltaket er også i strid med strekpunkt 8.

Uavhengig om vedtaket skal tolkes som en dispensasjon eller ikke skal de miljørettslige prinsipper §§ 8-12 i naturmangfoldloven legges til grunn for kommunens saksbehandling. Det skal fremgå av vedtaket hvordan prinsippene er vurdert jf. naturmangfoldloven § 7. Kravene i naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven må sees i sammenheng, slik at oppfyllelse av lovenes krav i størst mulig grad samordnes, integreres og synliggjøres i vedtaket.

Det kommer ikke frem av vedtaket en slik vurdering er gjort og administrasjonen vurderer at dette er en saksbehandlingsfeil. Sivilombudet har nylig i en sak opphevet en reguleringsplan på bakgrunn av at det ikke fremgår i saksfremstillingen eller kommunestyrets vedtak hvordan kommunen har vektlagt hensynet til naturmangfoldprinsippene mot de øvrige samfunnsinteressene som tilsier utbygging. Statsforvalteren hadde heller ikke gjort en tilstrekkelig overprøving av om kommunen hadde fulgt saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven § 7 jf. §§ 8-12, jf. forvaltningsloven § 34.

Deres vurdering var at denne feilen førte til at vedtaket var ugyldig. Lenke til saken:

[Mangelfullt kunnskapsgrunnlag og vurdering etter naturmangfoldloven – reguleringsplan for hytteutbygging i Sørskogen - Sivilombudet](#). Saken det vises til er en reguleringsplan og man må legge til grunn av kravene til vurdering av en slik sak vil være strengere enn ved vurderingen av et enkelt byggetiltak. Likevel skal det vises til at det er gjort en vurdering.

Konklusjon:

Det har ikke vært mulig for administrasjonen å gjøre konkrete vurderinger av anførselene i klagene da det ikke kommer klart frem av vedtaket hva som er vedtatt og hva begrunnelsen

for dette er. Administrasjonen vurderer at derfor begrunnelsen for vedtaket er mangelfullt og dermed i strid med forvaltningslovens regler for enkeltvedtak og det vil derfor anses som en saksbehandlingsfeil.

Etter forvaltningsloven § 41 sier at dersom reglene i denne lov ikke er overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Generelt presiseres det at manglende høring før vedtak blir fattet, manglende eller utilstrekkelig begrunnelse for vedtaket, eller manglende forutgående vurderinger (for eksempel etter naturmangfoldloven), kan være en saksbehandlingsfeil som kan føre til at vedtaket er ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41.

Vedtaket manglende begrunnelser og manglende vurderinger etter naturmangfoldloven må vurderes som sannsynlig at har virket bestemmende på vedtakets innhold. Administrasjonen vurderer at vedtaket trolig vil anses å være ugyldig jf. forvaltningsloven § 41.

Det er likevel utvalget som er nærmest å tolke sitt eget vedtak og det er derfor foreslått alternativer til vedtak under. Dersom utvalget går for alternativ 3, så bør en vurdering av anførselene i klagen legges til vedtaket.

Rådmannen innstiller på alternativ 1.

Alternative vedtak

Dersom utvalget mener at vedtaket lider av saksbehandlingsfeil som har fått innvirkning på vedtakets innhold og må kjennes ugyldig, er forslag til vedtak følgende:

- 1. Klagene tas til følge og vedtaket oppheves etter forvaltningsloven § 33 andre ledd.*

Vedtak av 13.02.2025 med saksnummer 15/25 anses å være ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41. Saken sendes tilbake til administrasjonen for ny behandling.

Dersom utvalget mener at klagen må tas til følge og vedtaket skal omgjøres til avslag på søknad om dispensasjon, er forslag til vedtak følgende:

2. *Klagen tas til følge og vedtaket omgjøres etter forvaltningsloven § 33 andre ledd.*

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 avlås søknad om dispensasjon fra plankravet i kommuneplanbestemmelse pkt. 1.1 for omsøkt tiltak på eiendommen 55/398. Begrunnelsen for avslaget fremkommer nederst i saksfremlegget.

Dersom utvalget mener at det ikke foreligger nye opplysninger eller at vedtaket lider av saksbehandlingsfeil, er forslag til vedtak følgende:

3. *Utvalgt for plan og utvikling kan ikke se at det i klage datert 05.03.2025 og 10.03.2025 kommer frem nye opplysninger eller er begått saksbehandlingsfeil som skulle tilsi at vedtaket datert 13.02.2025 helt eller delvis skal omgjøres. Saken sendes til kommunal- og distriktsdepartementet for oppnevning av settestatsforvalter.*

Dersom det nye vedtaket er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, vil det utløses klagerett på det nye vedtaket ihht forvaltningsloven § 28.

Begrunnelse for alternativ 2:

Det vurderes at anførselene i klagen tas til følge og vedtaket omgjøres til avslag etter plan- og bygningsloven § 19-2.

Hensikten med et plankrav er at det gjennom en planprosess kan fastsettes mer i detalj hvordan grunnen innenfor planområdet skal brukes eller vernes i tråd med det aktuelle arealformålet. En reguleringsprosess sikrer en helhetlig vurdering av arealutnyttelsen i et område, slik at viktige hensyn som for eksempel naturmangfold, landskapsvirkninger, bomiljø, trafikk og tekniske forhold ses i sammenheng ved en videreutvikling av dette. Det skal sikre en forutsigbar utvikling i forhold til omgivelsene, samt at nødvendige utredninger gjennomføres. Gjennom en slik prosess blir allmennheten, berørte naboer og andre sikret

medbestemmelse når det gjelder videreutviklingen av området. Plankravet sikrer dermed offentlighet og medvirkning i arealdisponeringen. Disse hensynene skal så veies opp mot søkerens interesse av å få innvilget dispensasjon uten å måtte avvente arbeidet med en eventuell reguleringsprosess.

Om vesentlighetsvurderingen ved dispensasjon fra plankrav, har Sivilombudet i en uttalelse fra 2020 (SOM-2019-4292) vist til at det er naturlig å ta utgangspunkt i hva en reguleringsplan for området vil kunne avklare. Deretter må det sees hen til om disse forholdene allerede er avklart på en annen måte, f.eks. gjennom kommuneplanbestemmelser, etablert infrastruktur, eller at området har en etablert bebyggelsesstruktur. Dersom viktige forhold ikke er avklart, tiltakets virkning for omgivelsene er av en viss grad eller størrelse, eller tiltaket er særlig omstridt, vil det være vanskelig å konkludere med at hensynene bak plankravet ikke blir vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon etter pbl. § 19-2 andre ledd første punktum.

De fleste tomtene i området er allerede utbygd med fritidsboliger, der infrastruktur med veier, vann og avløp mv. er avklart. Kommunen har imidlertid valgt å vedta et plankrav for områder «med vesentlige friluftsinnteresser, sårbare områder i snaufjell eller områder som er viktige for naturmangfold», også for mindre eller større tiltak i byggeområder uten reguleringsplan. Hva som ligger i dette kriteriet, har endret seg over tid i tråd med nyere kunnskap. Det er i senere tid lagt mer vekt på og hensyn til å ta vare på sårbare landskap og viktige områder for planter og dyr.

Eiendommen ligger ca. 150 meter fra randsonen til Nasjonalt Villreinområde for Nordfjella. Videre er det et poeng at antallet hytter og sengeplasser bør holdes nede for å begrense virkningene for villreinen, særlig når det er kjent at villreinstammen i Nordfjella har blitt klassifisert med dårlig tilstand etter kvalitetsnormen. Selv om ikke hytten ligger innenfor nasjonalt villreinområde er ferdsel en utfordring for de fleste villreinområdene med negativ påvirkning på villreinen. Statsforvalteren uttaler at kommunen bør være forsiktige med å åpne opp for store hytter i områdene som grenser til leveområdene. Tilbygget er redusert noe i størrelse fra opprinnelig søknad og antall sengeplasser er tatt ned fra 10 til 8. Byggets bebygde areal vil fortsatt være på ca. 123 m², en økning fra 95,7 m² i dag.

Kommunen ser poenget i søknaden om at antall sengeplasser ikke økes og at det er et positivt grep som er gjort knyttet til problemstillingen om økt ferdsel i området. Kommunen mener at vurderingen bygget på utbygging i sårbare høyfjellsområder. Eiendommen ligger på ca. 1100 moh. Terskelen for utbygging i høyfjellsområder er blitt høyere, der denne eiendommen ligger over tregrensa i et sårbart område i snaufjellet. Inngrep her kan gi både nær- og fjernvirkning. Om en videre utbygging kan skje, bør da som hovedregel avklares ved utarbeiding av reguleringsplan. Kravet om reguleringsplan er i hovedsak ikke satt for å åpne for at utbygging kan skje på etablerte enkelttomter, men slik at den samlede konsekvensen av utbygginger blir vurdert opp mot andre interesser og verdier i ett større område som kan bli påvirket av utbyggingene. I en planprosess vil det gjøres konkrete vurderinger av hvilket omfang utbygging skal skje i disse områdene.

I høringsuttalelsen fra Statsforvalteren nevnes det også at en slik utbygging i snaufjellet som det er søkt om her, bør skje gjennom plan. Bakgrunnen for dette er blant annet at det er mange hytter i området, som gjør det uheldig å behandle utvidelser og utbygginger gjennom dispensasjon og ikke en planprosess. Konsekvenser for villrein er også vanskelig å vurdere for enkelttiltak. Enkelttiltak vil i sum vil bidra til en negativ utvikling gjennom en bit-for-bitnedbygging som er trussel for villreinen og andre arter i området. I en planprosess vil det gjøres grundige vurderinger knyttet til slike problemstillinger, samt at alle berørte med interesser innenfor områder kan komme med sine innspill og merknader.

Etter en konkret helhetsvurdering kan kommunen ikke se at vilkåret om at fordelene er «klart» større enn ulempene er oppfylt i denne saken. Dispensasjon kan derfor ikke gis, jf. § 19-2 annet ledd siste punktum.

Vilkåret innebærer at det må kunne påvises relevante fordeler ved dispensasjon. Slike fordeler må være tilstrekkelig spesifisert og klart angitt, og de må ligge innenfor de rammene plan- og bygningsloven setter. For å unngå at dispensasjoner blir hovedregelen, snarere enn unntaket, er det også viktig at det kan pekes på klare og spesifiserte fordeler som gjør seg særskilt gjeldende i den aktuelle saken. Som det fremgår av bestemmelsens ordlyd er det ikke tilstrekkelig at relevante fordeler ved dispensasjon er mer tungtveiende enn ulempene,

de må være «klart større». I denne saken er det i tillegg tale om dispensasjon fra et plankrav. Spørsmålet er derfor egentlig ikke hvilke fordeler og ulemper som oppføring av tilbygget vil medføre, men fordeler og ulemper ved å gjennomføre en planprosess i tråd med plankravet. Plan- og bygningslovens utgangspunkt er at arealdisponering skal skje gjennom plan. Utbygging etter dispensasjon skal kun skje unntaksvis.

Når det gjelder utvikling av eiendommen i tråd med dagens standarder er dette noe som normalt kan være en relevant fordel. Kommunen viser likevel det at dette først og fremst vil gjelde økning av kvaliteten på bebyggelsen og ikke økning av størrelsen. Unntak kan nok tenkes der modernisering forutsetter en viss økning i areal, for eksempel der et bad i utgangspunktet er for lite til å inneholde moderne fasiliteter som f. eks dusj. I dette tilfellet er det snakk om en eksisterende hytte på 95,7 m², noe som må sies å være en normal størrelse på en fritidsbolig. I fordelene det vises til kan ikke kommunen se at det vil tilsa at det må foretas en økning på nesten 30 m². At bygget skal plasseres på påler på fjell og at energibruken blir mindre utløser ikke et behov for en større fritidsbolig enn det som er der i dag. Det samme vil gjelde for argumenter om at det ikke blir permanent veg. Når det gjelder argumenter om minirensaneanlegg som vil gi en klar miljøgevinst i stedet for dagens snurredass som blir tømt i terrenget, er etter kommunens syn en fordel av samfunnsmessig betydning. Det er likevel ingenting som tilsier at dette ikke kan gjøres dersom fritidsboligen blir 30 m² mer enn dagens fritidsbolig. Isolert sett er det positive grep som gjøres når det gjelder terrenginngrep ol. Det vurderes likevel som at det trolig kan gjøres gjeldende for en rekke eiendommer. Ettersom dispensasjoner skal gis unntaksvis fremstår det vanskelig å tillegge slike generelle fordeler avgjørende vekt.

Når det gjelder ulempene så er utbygging i disse områdene er problematiske, ikke bare for terreng og vegetasjon, men også for naturmangfoldet, spesielt knyttet til ferdsel og belastning på et villreinområde under sterkt press. Her vises det spesielt til uttalen fra miljøavdelingen hos Statsforvalteren og vurderingen gjort av kommunen når det gjelder naturmangfold i avslagsvedtaket. Det vises også til regionale føringer om bygging i snaufjell og sårbare fjellområder. Disse ulempene må veie tungt i denne sammenhengen. Fordelene kan ikke sies å være klart større enn ulempene. Etter en konkret helhetsvurdering kan

kommunen ikke se at vilkåret om at fordelene er «klart» større enn ulempene er oppfylt i denne saken.

Det følger av naturmangfoldloven § 7 at prinsippene i §§ 8-12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, der vurderingen skal fremgå av beslutningen. Dersom et tiltak berører naturmangfold, skal dette fremgå av vedtakets begrunnelse.

Kommunen viser til at villreinstammen i Nordfjella er blitt klassifisert med dårlig tilstand etter kvalitetsnormen. Statsforvalteren og villreinnemnda viser til at selv om et tiltak kan ha liten virkning isolert sett, vil den samlede virkningen over tid føre til en uheldig belastning. I denne sammenheng vurderer kommunen at det ikke er avgjørende hvorvidt tiltaket faktisk får slike negative virkninger på villreinen, men når disse forholdene gjør at tiltaket kan få visse virkninger for omgivelsene tilsier dette at det i utgangspunktet bør utarbeides en reguleringsplan. Føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 og hensynet til bit-for-bit-nedbygging i § 10 kan tilsi at det er behov for å utarbeide reguleringsplan for å få et godt kunnskapsgrunnlag, jf. § 8. En reguleringsplanprosess innebærer at det stilles større krav til medvirkning og utredning av virkningene sammenlignet med en byggesaksbehandling når det gjelder tiltak i sårbare områder. Ihht. punkt 5 i regional plan for Nordfjella innebærer ikke selve bebyggelsen utenfor nasjonalt villreinområde noen konflikt, men ferdsel fra denne bebyggelsen kan være konfliktfylt. Selv om de fleste tomtene her er utbygd, og det for flere eiendommer er lagt diverse infrastruktur inn i området, viser kommunen til at det er vedtatt et plankrav særskilt for «sårbare områder i snaufjell» og «områder som er viktige for naturmangfold». En reguleringsplanprosess vil i større grad avklare tålegrensen for området, i motsetning til innvilgelse av enkeltvise dispensasjoner der det er utfordrende å holde oversikt.

Dispensasjon kan derfor ikke gis, jf. § 19-2 annet ledd siste punktum.