



HOL KOMMUNE
Ålmannvegen 8
3576 HOL

Saksbehandler, innvalgstelefon

Guro Karlsen Roland, 62 55 11 63

Klageavgjørelse - Settestatsforvalter - Hol 5/88 - Skuggelivegen 89 - dispensasjon for tilbygg til hytte

Statsforvalteren i Innlandet viser til oversendelse fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet i brev datert 26. november 2025, hvor vi oppnevnes som settestatsforvalter i ovennevnte klagesak. Vi viser også til foreløpig melding datert 2. desember 2025. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas til følge. Statsforvalteren opphever Hol kommunes vedtak datert 12. juni 2025 om tillatelse til oppføring av tilbygg til hytte på gbnr. 5/88. Saken sendes tilbake til kommunen for ny behandling.

Saken gjelder

Vi legger til grunn at partene er godt kjent med sakens historikk. Vi gir derfor bare et kortfattet sammendrag.

Geiloark AS søkte 19. februar 2025 på vegne av tiltakshaverne Sissel Beate Kvalheim og Terje Hansen om dispensasjon fra plankrav for oppføring av to tilbygg til eksisterende hytte på gbnr. 5/88 ved Ustaoset. Eksisterende hytte er på 116,5 m2 BYA, og de to tilbyggene bestående av bod og stuedel er på til sammen 33,5 m2 BYA, slik at ny størrelse på hytta etter tilbygg vil bli 150 m2 BYA.

Rådmannen vurderte at vilkårene for dispensasjon ikke var oppfylt, og innstilte på avslag i sitt saksframlegg. Hol kommune v/ Utvalg for plan og utvikling godkjente likevel søknaden i møte 12. juni 2025. Utvalget kom til at saken ikke trengte å behandles som dispensasjon. Vi siterer fra deler av vedtaket:

«(...) byggesøknad for oppføring av tilbygg til fritidsbolig på gnr. 5/88 på Ustaoset, kan behandles, uten krav om detaljregulering. Tiltaket ligger i utbyggingsområde i Kommunepplanen og i et etablert hyttefelt. Tiltaket vurderes å være i tråd med unntaksbestemmelsene i det juridisk vedtatte punkt 1.2 e) og kravene i punkt 2.2. Tilbygget plasseres ikke i område med vesentlige friluftsinnteresser, sårbare områder i snaufjell eller områder som er viktig for naturmangfold...»



Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus (heretter klager) klaget på vedtaket i brev datert 4. juli 2025. Klager anfører at det gjelder et plankrav her. Hensikten med plankravet er å vurdere et større område i sammenheng og sette rammer for videre utbygging ut ifra helhetlige vurderinger, hvor hensynet til blant annet landskap, friluftsliv og naturmangfold er viktige hensyn. Det vises til at hytta er plassert på høyfjellet, over skoggrensen i eksponert fjellandskap. Det skal her føres en streng praksis for nye byggetiltak, hvor bit-for-bit-utbygging er en utfordring, blant annet av hensyn til villrein. Dagens hytte må regnes som en stor hytte hvor det i utgangspunktet bør være muligheter for et normalt hytteliv. Det vil være uheldig med en utvidelse av hytta med tanke på det eksponerte landskapet. Store deler av arealet rundt hytta består også av naturtypen boreal hei. Det vises til at det i søknaden ikke er opplyst hva slags endringer som legges opp til i den eksisterende delen av hytta når stuedelen skal flyttes ut i tilbygget. Ved å utvide hytta med over 30 m², vil det være mulig å omdisponere andre rom til eksempelvis soverom.

Hol kommune v/Utvalg for plan og utvikling behandlet klagen 9. oktober 2025, men tok ikke denne til følge.

Formelle forhold og Statsforvalterens kompetanse

Vi konstaterer at vedtaket er påklaget rettidig av et statlig organ med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 28 flg.

Statsforvalteren er gitt myndighet til å behandle klager etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9. Når Statsforvalteren selv er klager, blir saken behandlet av klageinstans i et annet embete. For behandling av klager gjelder reglene i forvaltningsloven, så langt ikke annet er bestemt. Klageinstansen kan prøve alle sider av saken, men skal legge stor vekt på det kommunale selvstyret ved vår prøving av det frie skjønn, jf. fvl. § 34. I dispensasjonssaker innebærer dette at klageinstansen fullt ut kan prøve om lovens to vilkår er oppfylt, da dette gjelder *rettsanvendelsen*. Hvis vilkårene er oppfylt, skal vi likevel være tilbakeholdne med å prøve om dispensasjon bør innvilges, da dette hører til kommunens *frie skjønn*.

Statsforvalterens vurdering av saken

Forholdet til gjeldende plangrunnlag

Utgangspunkter

Eiendommen er ikke regulert. I kommuneplanens arealdel (vedtatt 27.08.2014) er eiendommen avsatt til fritidsbebyggelse. Her gjelder det krav om regulering, jf. pkt. 1.1: «*I område for bygninger og anlegg [...] kan arbeid og tiltak som nevnt i plan- og bygningslovens § 20-1 ikke skje før det foreligger godkjent reguleringsplan*». Plankravet gjelder for de fleste tiltak, herunder «*a) oppføring, tilbygging, påbygging, d) bruksendring, k) vesentlig terrenginngrep*» osv.

Kommuneplanens pkt. 1.2 oppstiller unntak fra plankravet for noen tilfeller, se særlig bokstav a, som gjelder «*utvidelse av eksisterende bolig- og fritidsbebyggelse, samt VA-anlegg [...] forutsatt at det ikke er i konflikt med kriteriene i pkt. 1.2.e*». Bokstav e lister opp flere forutsetninger for at unntak kan være aktuelt, herunder (vår understreking):

*«- Ha en plassering og utforming som ikke skjemma landskapet.
- Ikke plasseres i område med vesentlige friluftsinnteresser, sårbare områder i snauffjell eller områder som er viktige for naturmangfold.»*

Statsforvalteren finner det klart at unntakene ikke er til stede. Vi vil i det følgende redegjøre nærmere for vårt syn.



Tolkning av unntakene i pkt. 1.2 e

Rådmannen har ved forberedelsen av saken vurdert at unntakene fra plankravet ikke kommer til anvendelse. Rådmannen har ved vurderingen lagt vekt på høringsuttalelser fra Statsforvalteren og Villreinnemnda og at vurderinger om naturmangfold må sees i en større sammenheng. Det vurderes derfor at hytta plasseres i «område med vesentlige friluftsinnteresser, sårbare områder i snaufjell eller områder som er viktige for naturmangfold».

Kommuneplanutvalget har i sak 6/2023 (22.02.2023) gitt en prinsipputtalelse om konkrete områder i fjellet. I det store og hele anses områdene Ustaoset, Haugastøl og Verpestølen å være sårbare og verdifulle høyfjellsområder. Den høyestliggende fjellbjørkeskogen er sårbar og verdifullt leveområde for småvilt. Områdene grenser til større sammenhengende naturområder, urørt natur, nasjonalparker og villreinsens leveområde. Statsforvalteren finner likevel at tiltak på enkelttomter kan måtte vurderes konkret.

Denne tomten ligger på 1046 moh., og må sies å ligge over tregrensa i det som må karakteriseres som snaufjell. Landskapet er svært åpent rundt hytta, som ligger på en høyde, med i hovedsak lavere kjerr som vegetasjon rundt. Tiltakshaverne har også lagt til grunn i søknaden at dette er snaufjell. Vi viser til bilde innsendt fra søknaden som viser deler av området rundt hytta:



Uansett om området defineres som «snaufjell» eller ikke er ikke avgjørende for saken, da Statsforvalterens syn uansett er at tomten ligger i det høyestliggende vegetasjonsbeltet opp mot snaufjellet. Det fremstår klart at dette uansett er et område som er viktig for naturmangfoldet. Beliggenheten er rett utenfor villreinsens leveområde (1100 m), hvor utbygging og tilhørende ferdsel påvirker innover i leveområdet. Denne forståelsen følger også av planens forarbeider.

Villreinplanen for Nordfjella ble i sin tid innskrenket slik at utredningene og definert buffersone ble avgrenset til et stykke ovenfor Haugastøl/Ustaoset, etter ønske fra kommunene. Det ble da forutsatt at utbygging rett utenfor måtte avklares helhetlig gjennom ytterligere planarbeid¹. I kommuneplanen av 2014 gjorde ikke kommunen noen ytterligere avklaring. Kommunestyret valgte heller å sette plankrav for alle byggeområder, slik at vesentlige forhold skulle bli utredet gjennom senere reguleringer, spesielt i områder som er viktig for naturmangfoldet.

¹ Regional plan for Nordfjella, side 73 og 85, § 2.9



Hva som ligger i planbestemmelsen må tolkes dynamisk ut fra de gjeldende forholdene til enhver tid, jf. nml. § 8. Etter ny kvalitetsnorm (2022) og arbeidet med tiltaksplanene (2023–2025) er det dokumentert at tilstanden for villreinen er forverret pga. bl.a. utbygging og ferdsel i fjellet. Utviklingen siden 2014 og ny kunnskap understreker hvorfor dette er et viktig område for naturmangfoldet. Det gir også saklig grunn til å tolke ordlyden strengere nå enn tidligere, slik at terskelen for hva som er «viktig» område er blitt lavere. Ut fra nyere kunnskap, må Kommuneplanutvalgets prinsippvedtak fra 2023 sies å gi uttrykk for en riktig forståelse av planen. Administrasjonen i kommunen har hatt en konsekvent og planfaglig begrunnet praksis siden 2023, og lagt til grunn at det gjelder et plankrav i alle byggesaker på høyfjellet. Utvalget for plan og utvikling synes å ha delt dette standpunktet i flere saker, men har også fraveket det i andre, uten at dette er saklig begrunnet.

Statsforvalteren vurderer at høyfjellsområdene på Ustaoset er viktige for naturmangfoldet, idet utbygging gir påvirkning direkte inn i villreinens leveområde. Vår konklusjon er følgelig at det gjelder et krav om regulering for å kunne bygge på gbnr. 5/88, dette gjelder også tilbygg, jf. pkt. 1.1. Unntaket i pkt. 1.2 a, jf. 1.2 e er ikke til stede. Dette innebærer at søker ikke har noe rettskrav på å få bygge ut. Unntak fra plankravet må vurderes konkret iht. reglene om dispensasjon. Tiltakshaverne har søkt om dispensasjon, og Statsforvalteren vil vurdere vilkårene for dispensasjon i det følgende.

Generelt om dispensasjon

Plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd oppstiller to vilkår som begge må være oppfylt for at dispensasjon kan innvilges. Det ene er at tiltaket ikke *vesentlig* tilsidesetter hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser. Det andre er at fordelene ved å gi dispensasjon må være *klart større* enn ulempene etter en samlet vurdering.

Hensynene som begrunner bestemmelsen det er søkt dispensasjon fra, vil være sentrale ved vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt. Det samme er lovens formål om forutsigbarhet, medvirkning og helhet. Når det gjelder vilkåret om fordelene, er det primært den samfunnsmessige areal- og ressursdisponering som er relevant. Fordeler av privat karakter vil kun unntaksvis kunne vektlegges i interesseavveiningen.

Dispensasjonsvurdering

Hensyn bak plankravet

Hensyn bak et krav om reguleringsplan er å sikre at dette utarbeides i de områder hvor det er behov for å sikre forsvarlig planavklaring. Gjennom en reguleringsplan utredes området samlet og det fastsettes hvordan arealene skal benyttes for framtiden. Ved vurdering av om hensyn bak plankravet blir vesentlig tilsidesatt, må man ta utgangspunkt i hva en reguleringsplan for området vil kunne avklare. Det må videre ses hen til om disse forholdene allerede er avklart på annen måte, for eksempel gjennom helhetlige utredninger, kommuneplanbestemmelser og etablert infrastruktur og bygningsmiljø. Plankravet har en side mot lovens formål, om helhet, samordning, medvirkning og forutsigbarhet. Gjennom en planprosess blir offentlige myndigheter og allmennheten sikret medbestemmelse når det gjelder interessemotsetninger om f.eks. utbygging og vern. Lovens formålsbestemmelse er ment å sikre at slike arealavklaringer gjøres gjennom en forsvarlig prosess. Dersom viktige forhold ikke er avklart, vil det i liten grad være anledning til å fravike plankravet².

² Se Sivilombudets sak 2019/4292



Konkret vurdering

Dagens hytte på gbnr. 5/88 har et bebygd areal på 116,5 m² BYA. Det er søkt om å oppføre to tilbygg, hvorav en mindre bod og en ny, større stuedel på til sammen 33,5 m² BYA. Tomten ligger på 1046 moh, og 1,1 km unna villreinens leveområde. Det er registrert forekomst av den viktige naturtypen *boreal hei* i naturbase innenfor eiendommen på tre sider av hytta, på det nærmeste kun 5,6 meter fra eksisterende hytte. Slik søknaden med tilbygget med ny stuedel er utformet, ser det imidlertid ut til at tilbygget skal gå klar av naturforekomsten.

Idet hytteområdet er bygget ut, er rammene for bygningsmiljøet langt på vei gitt av eksisterende bebyggelse. Kommuneplanen har også bestemmelser om størrelse og utforming av fritidsbebyggelse, som tiltaket holder seg innenfor. (Det er blant annet bestemmelse om maks tillatt 150 m² BYA, hytta vil etter utbygging bli akkurat 150 m² BYA). Videre er infrastruktur løst med at det er offentlig avløpsnett her.

Et vesentlig forhold i saken er å avklare om tiltaket kan gi økt kapasitet på hytta og dermed økt ferdsel inn i fjellet. Tilbyggene vil øke BYA med i overkant av 30 m², hvor det er vist til at dette i hovedsak skal være ny stuedel. Det er ikke framlagt noen plantegning av eksisterende situasjon. Det problematiske her, slik Statsforvalteren vurderer det, er at det ikke er kjent hvordan eksisterende planløsning er, blant annet med tanke på antall soverom, og om en ny stuedel i såfall muliggjør at det etableres flere sengeplasser i eksisterende del. Det er i søknaden kun fremlagt plantegninger over planlagt tilbygg, mens eksisterende del er grå.

Dersom det er slik at antall sengeplasser ikke skal øke sammenlignet med lovlig, etablert bruk, vil det ikke bli like negative effekter som f.eks ved en ny hytte eller anneks. Videre er det i samsvar med statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet (pkt. 3.5) å fortette/videreutvikle eksisterende bebyggelse, framfor å ta i bruk nye områder. Slik Statsforvalteren vurderer det, kan man likevel ikke se bort fra at tiltaket vil gi økt bruk og dertil mer ferdsel inn i villreinområdet. Dette er noe som skal begrenses jf. planretningslinjene pkt. 3.8 og stortingsmelding Meld. St. 18 (2023-2024). Vi viser i forbindelse med dette også til administrasjonens vurdering i saksfremlegget til klagebehandlingen:

«Administrasjonen vurderer at et større tilbygg innebærer en reell risiko for økt bruk og trafikk inn i villreinområder, som igjen skaper forstyrrelser for villreinen. Eiendommen ligger ca. 1,1 km i luftlinje fra Nordfjella Villreinområde. Slik at administrasjonen – i tråd med høringsinstansenes uttalelser ved første behandling av saken – vurderer at det er påregnelig at tiltaket vil medføre slik økt trafikk, som da kan være med på den negative utviklingen som med eksisterende kunnskapsgrunnlag ikke er tilstrekkelig utredet.»

Statsforvalteren kan ikke se at de sentrale forholdene i saken er drøftet av Utvalg for plan og utvikling på en fullstendig måte, spesielt fordi utvalget ikke har vurdert dispensasjon i det hele tatt. Vi finner det vanskelig å kunne ta endelig stilling til om dispensasjonsvilkårene er til stede, slik saken er opplyst. Det er flere momenter som må vurderes nærmere, i lys av konkrete søknadsopplysninger, kommuneplanen og overordnede føringer. Vil særlig trekke fram følgende forhold som kommunen må vurdere nærmere i sin behandling etter pbl. § 19-2:

- Kommunen må vurdere om den økte størrelsen (30 m²+) er egnet til å gi betydelig mer kapasitet og bruk av hytta, enn dagens situasjon. Innebærer oppføring av tilbygget en økning i antall sengeplasser i eksisterende hyttedel? Det bør her innhentes plantegning av eksisterende hyttedel samt uttalelse fra tiltakshaverne. Kan det påregnes mer ferdsel som følge av tiltaket? Er det i så fall av en slik grad at endringen må avklares i en planprosess?



- Etter vårt syn må kommunen også gjøre en grundigere vurdering av landskapshensynet. Slik både vi og klager vurderer det, ligger tomten på et høydedrag som gjør at hytta danner silhuettvirkning i landskapet. Det planlagte tilbygget vil ikke dempe dette. Vi viser her spesielt til kommuneplanens pkt. 2.1 bokstav h om at ny bebyggelse blant annet *ikke* skal lokaliseres på markerte høydedrag. Videre må kommunen vurdere hvordan tiltaket forholder seg til statlige og regionale føringer. Vi viser spesielt til nasjonale forventninger³ pkt. 57: «*Ny fritidsbebyggelse i og over skoggrensen [...] bør unngås*» og Regional plan for Buskerud⁴ pkt. 4.4.5: «*ikke tillate ny fritidsbebyggelse [...] over tregrensa eller i det høyestliggende skogbeltet*».
- Om kommunen kommer til at hensynene ikke blir satt vesentlig til side, må det deretter gjøres en vurdering av *om relevante fordeler klart overstiger ulempe*. Fordeler ved tilbygg må veies opp mot evt. ulemper for villrein, friluftsliv og landskap.
- Dersom begge de rettslige vilkårene er oppfylt, må kommunen deretter gjøre en skjønnsmessig vurdering etter § 19-2 første ledd. I denne vurderingen bør kommunen ta stilling til presedens, idet det er mange hytter med behov for oppgradering/utvidelse, jf. også nml. § 10 (samlet belastning) og flere lignende saker kan medføre uheldig bit-for-bit-utbygging i høyfjellet. Saken bør videre vurderes i lys av at det er en kommuneplan under arbeid⁵.

Oppsummering og konklusjon

Statsforvalteren er kommet til at det gjelder et plankrav for eiendommen, jf. kommuneplanen pkt. 1.1. Unntakene i pkt. 1.2 a, jf. 1.2 e er ikke til stede. Hol kommune v/Utvalg for plan og utvikling har lagt til grunn feil rettsanvendelse, når søknaden ble godkjent uten dispensasjonsbehandling. Vedtaket er derfor ugyldig. Videre kan vi ikke se at det er søkt om byggetillatelse slik utvalget ser ut til å ha lagt til grunn og innvilget, kun søknad om dispensasjon. Dette er derfor en feil ved vedtaket.

Statsforvalteren vurderer at det er flere forhold som ikke er tilstrekkelig vurdert. Siden det er søkt om dispensasjon, har Statsforvalteren i utgangspunktet kompetanse til å ta stilling til søknaden selv, jf. fvl. § 34 fjerde ledd. Slik saken er opplyst ligger den imidlertid ikke til rette for at vi fatter en realitetsavgjørelse. Av hensyn til en reell to-instans-vurdering, må søknaden i stedet behandles på nytt av kommunen etter reglene i pbl. § 19-2, i tråd med våre merknader.

Kommunen må fastslå om det blir en økning i antall sengeplasser og ferdsel som følge av tilbygget. Slik både rådmannen og klager vurderer det, er det først og fremst det største tilbygget med planlagt stuedel som vi også finner problematisk, ikke den lille boddelen på 4 m².

Det må deretter gjøres en fullstendig vurdering av vilkårene i § 19-2 andre ledd. Dersom begge vilkårene er oppfylt, må kommunen vurdere om dispensasjonen skal innvilges eller ikke, bl.a. med hensyn til presedensfare, jf. § 19-2 første ledd.

³ KDD: Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (20.06.2023)

⁴ Buskerud fylkeskommune: Regional plan for areal og transport i Buskerud (15.02.2018)

⁵ Se til sammenligning Sivilombudets temarapport om dispensasjoner i strandsonen, s. 21: «*Et relevant moment er om det er igangsatt en planprosess i området, eller om kommuneplanens arealdel er under revisjon, slik at det kan være ønskelig å vente med å tillate ny utbygging til planarbeidet er ferdig*».



Statsforvalterens vedtak

Klagen tas til følge. Statsforvalteren opphever Hol kommunes vedtak datert 12. juni 2025 om tillatelse til oppføring av tilbygg til hytte på gbnr. 5/88. Saken sendes tilbake til kommunen for ny behandling.

Vedtaket er truffet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 og plan- og bygningsloven § 1-9. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum (e.f.)
kommunal- og samordningsdirektør

Jo-Bjørner Haugen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

GEILOARK AS	Lienvegen 155	3580	GEILO
Sissel Beate Kvalheim	Klauvaneset 81	5108	Hordvik
Terje Hansen	Klauvaneset 81	5108	Hordvik

Mottakerliste:

STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS	Postboks 325	1502	MOSS
HOL KOMMUNE	Ålmannvegen 8	3576	HOL