



Hol kommune

Arkivsaksnr.: 2024/2936-16
Saksbehandler: Aleksandra
Sparby Aarstad

55/230/0/0 Tilbygg, Søterotvegen 3, Haugastøl - Klage på avslag om dispensasjon fra plankrav

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
91/24	Utvalg for plan og utvikling	07.11.2024

Rådmannens innstilling

Utvalg for plan og utvikling kan ikke se at det i klage datert 24.09.2024 fremkommer noen nye opplysninger som skal tilsi vedtak 05.09.2024 helt eller delvis skal omgjøres. Saken oversendes Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for endelig behandling.

Utvalg for plan og utvikling har behandla sak 91/2024 i møte den 07.11.2024

Behandling

Forslag fremmet av Knut Erik Hallingstad (H):

Dispensasjon innvilges for tilbygg på 38 m². Klagen tas til følge, og det delegerte vedtaket omgjøres etter forvaltningsloven § 33 andre ledd.

Begrunnelse:

Kumulative Vilkår i PBL § 19-2:

Tiltaket vesentlig tilsidesetter ikke de hensynene som planen eller loven skal ivareta. Tiltaket er plassert på en allerede planert del av tomten, og innebærer ingen nye inngrep i urørt natur. Det er godt tilpasset eksisterende terreng og vil ikke føre til økt ferdsel eller vesentlig påvirkning på villreinens leveområder.

Fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene. Tiltaket vil bidra til bedre kvalitet og funksjonalitet av eksisterende bebyggelse, samtidig som det ivaretar prinsippet om effektiv arealutnyttelse i etablerte områder.

Dispensasjon innvilges med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2. Tiltaket tilfredsstillende vilkårene i kommuneplanen og bidrar til nasjonale målsettinger om fortetning, uten å ha vesentlig negativ påvirkning på naturen eller dyrelivet.

Knut Erik Hallingstad (H) ba om en protokolltilførsel

Ber om protokolltilførselen til sak 91/24 legges i saken

Votering:

Rådmannens innstilling mot forslag fremmet av Knut Erik Hallingstad (H), rådmannens innstilling ble vedtatt 4 mot 3 (2H, 1 Frp)

Vedtak

Utvalg for plan og utvikling kan ikke se at det i klage datert 24.09.2024 fremkommer noen nye opplysninger som skal tilsi vedtak 05.09.2024 helt eller delvis skal omgjøres. Saken oversendes Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for endelig behandling.

Saken avgjøres av

Utvalg for plan og utvikling dersom klagen tas til følge

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus dersom klagen ikke tas til følge

Vedlegg

Vedlegg

- 1 Søknad om dispensasjon fra plankravet
- 2 1100-Ny Situasjonsplan
- 3 1000-Eksisterende situasjonsplan
- 4 3010-Fasader
- 5 3000-Ny Etasje 1
- 6 3020-Snitt
- 7 3020-Snitt1
- 8 2010-Eksisterende Fasader
- 9 2000-Eksisterende Etasje 1

Dokument i saken

Dokumenter i sak 2024/2936

Saksopplysninger

Utvalg for plan og utvikling avsto søknad om dispensasjon i sak 2024/2936 den 05.09.2024:

«Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 avslås dispensasjonssøknad for oppføring av et tilbygg på 38m2 BYA til en eksisterende fritidsbolig på 110m2 BYA. Kommunen vurderer at det vil være en vesentlig tilsidesettelse av formålet bak plankravet og nasjonale interesser, der virkningen for naturmangfold i et sårbart område bør avklares gjennom en reguleringsplanprosess. Kommunen kan ikke se at hensynene bak plankravet for mindre tiltak i sårbare områder ikke eller i liten grad gjør seg gjeldende i saken, der fordelene ikke er klart større enn ulempene.»

Tiltakshaver påklaget vedtaket 24.09.2024. Klagen er vedlagt i sin helhet. Klagers anførsler vil bli behandlet punktvis under vurderingen nedenfor. Klagers sammenfatning er følgende:

«Oppsummeringsvis har kommunen vist til svært få argumenter som faktisk underbygger den konklusjonen som er fattet. Det eneste argumentet kommunen lener seg på er at tiltaket vil kunne føre til flere sengeplasser. Det følger allerede av søknaden med tilhørende plantegninger at det ikke er ment å få flere sengeplasser, og det anføres derfor at kommunen ikke kan vektlegge dette i den grad det er gjort. Som nevnt ved flere anledninger er også de vurderinger som skal gjøres underlagt et rettsanvendelsesskjønn. Tiltaket i denne saken vil medføre at tiltakshaver får en mer anvendelig hytte, og får muligheten til å benytte hytten slik det passer hans egen situasjon og ønske om bruk. Det vil ikke medføre ytterligere sengeplasser, og følgelig ikke en økning i trafikk. Arealinngrepene som kreves er allerede foretatt, og tiltaket vil utformes slik at hyttens utforming i stor grad forblir den samme.»

Forhold til overordnet plan

Eiendommen ligger kommuneplanens arealdel for Hol (2014-2025) og er vist som fritidsbebyggelse.

Miljøkonsekvenser

Se under vurdering.

Økonomiske konsekvenser

Ikke relevant.

Vurdering

Klagen er mottatt innen fristen og skal etter fvl. §§ 28 og 29 behandles. Klagers anførsler gjengis i kursiv med kommunens vurderinger fortløpende. Det vises ellers til klagen og dispensasjonsbehandlingen som er vedlagt.

Klager anfører at vilkåret i § 19-2 annet ledd første punktum «vesentlig tilsidesettelse» av de opplistede er et strengt kriterium, hvor det må vises til konkrete holdepunkter som gjør at det foreligger en betydelig grad av tilsidesettelse. Klager anfører at det er vanskelig å se hvilke faktiske argumenter kommunen har for at tiltaket skal medføre en vesentlig tilsidesettelse.

Klager viser til at tiltaket er en liten økning i bebygd areal i et område avsatt til fritidsbebyggelse i kommuneplanens arealdel, som ikke fører til flere sengeplasser. Tilbygget skal oppføres på allerede planert areal, og vil medføre svært begrensede inngrep, samt ikke oppta ytterligere ubehandlet areal. Tilbygget skal bygges i samme form og farge som fritidsboligen har fra før. Det anføres at kommunen fremholder at dispensasjon kan føre til negative konsekvenser for reinbestanden, uten å vise til konkrete sider ved tiltaket, og noen konkrete negative konsekvenser for reinen.

Klager anfører at det er vanskelig å se at tiltaket skal ha noen konsekvenser for reinen – trafikken til og fra hytten blir den samme, antall sengeplasser forblir den samme, størrelsen på uberørt areal blir den samme, og utseendet på fritidsboligen forblir så å si uendret. Klager anfører at tiltaket plasseres utenfor villreinsens leveområder og påvirker ikke disse. Det anføres at fritidsboligens kapasitet ikke skal økes, slik at det ikke blir økt forstyrrelser fra mennesker. Det vil ikke føre til endring av trekkveier, påvirke ferdsel og ferdselsårer eller medføre støy- og lysforurensning, eller ha virkning på beiteressurser.

Kommunen vurderer fortsatt at et økt areal på 38m² innebærer en reell potensiell økning i sengeplasser, uavhengig av hva dagens plantegning illustrerer. Det nye oppholdsrommet kan enkelt benyttes som eller endres til sengeplasser igjen, enten av nåværende eller senere hytteeiere. Det er vist til i dispensasjonssøknaden at en fordel er en større hytte som huser tiltakshavers økende familie. Med kort vei inn til leveområdet for villreinen, er det et poeng at antallet hytter, størrelse og sengeplasser bør holdes nede for å begrense virkningene for villreinen, slik Statsforvalteren vurderer. Det er kjent at villreinstammen i Nordfjella har blitt klassifisert med dårlig tilstand etter kvalitetsnormen (publisert av Norsk institutt for naturforskning, på oppdrag fra miljødirektoratet i april 2022). Kommunen vurderer at den eksisterende fritidsboligen på 110m² BYA må anses som en romslig hytte som kan ivareta et alminnelig hytteliv.

Statsforvalteren viser til at selv om en sak kan ha liten virkning isolert sett, vil den samlede virkningen av flere tiltak over tid føre til en uheldig belastning. Kommunen vurderer 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 bør utarbeides en reguleringsplan. Førre-var-prinsippet i naturmangfoldlovens § 9 og hensynet til bit-for-bit-nedbygging i § 10 tilsier at det er behov for å utarbeide reguleringsplan for å få et godt kunnskapsgrunnlag, jf. § 8. Som fylkeskommunen viser til, innebærer en reguleringsplanprosess at det stilles større krav til medvirkning og utredning av virkningene sammenlignet med en byggesaksbehandling når det gjelder tiltak i sårbare områder. En reguleringsplanprosess vil avklare tålegrensen for området, i motsetning til innvilgelse av enkeltvis dispensasjoner der det er utfordrende å holde oversikt.

Kommunen viser ellers til vurderingen som er gjort i dispensasjonsbehandlingen og vurderer fortsatt at tilsidesettelsen av nasjonale føringer/interesser og hensynet til å avklare virkningen for naturmangfold bak bestemmelsen om plankrav er vesentlig.

Klager viser til sak 2023/5699 hvor to tilbygg på Ustaoset med 26m² BYA, og kommunens vurdering av påvirkning på villreinen var: «tilbyggene er små og det er ikke snakk om økte sengeplasser, som gjør at de påvirker villreinens leveområde i liten grad». Klager viser også til sak 2023/1227 der et tilbygg med 37m² BYA på Haugastøl ble gitt dispensasjon, hvor kommunen ikke vurderte virkningen på villreinen, men hadde følgende begrunnelse: «Eiendommen ligger i eksisterende byggeområde der de fleste andre tomter i nærheten er utbygd. Kommunen mener ikke at det er nødvendig å utarbeide en reguleringsplan i dette området for å kunne godkjenne et tilbygg til eksisterende fritidsbolig, med et begrenset areal. Formålet med bestemmelsen blir derfor ikke vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon.» Klager stiller spørsmål ved hvordan kommunen for et år siden ikke fant det nødvendig å vurdere påvirkning på villreinen, mens et omtrent identisk tiltak i dag strider med villreinsinteresser.

Det anføres at vedtaket er i strid med forbudet mot usaklig forskjellsbehandling.

Klager viser også til argumentasjonen i 2023/5699: «Hensikten bak plankravet er ikke at det skal gjennomføres en planprosess for tiltak med beskjedne innvirkning på miljø og samfunn som denne saken har. Det gjeldende arealformålet, omfanget og plasseringen av tiltaket, gjør at en dispensasjon ikke innebærer en vesentlig tilsidesettelse av hensynet bak plankravet i denne konkrete saken.»

Til anførselene om usaklig forskjellsbehandling bemerker kommunen, som klager også innledningsvis og underveis henviser til, at vilkårene er rettsanvendelsesskjønn. Anførsler om usaklig forskjellsbehandling er aktuelt for anvendelsen av § 19-2 første ledd, se blant annet SOM-2022-1042. Dersom vilkårene er vurdert å være oppfylt i den konkrete saken, vil den enkelte ha et vern mot usaklig forskjellsbehandling under «kan»-vurderingen.

Det er gjort konkrete vurderinger i de enkelte sakene basert på de høringsuttalelsene som forelå den gang. De konkrete vurderingene som er gjort i tidligere dispensasjonsbehandlinger vil ikke forplikte kommunen til å komme til samme resultat i øvrige dispensasjonsbehandlinger. Ulike forhold og hensyn gjør seg gjeldende for ulike eiendommer, der det svært sjeldent er tilfelle at to saker er identiske sett opp mot vilkårsvurderingen i § 19-2 annet ledd og således blir vurdert helt likt. Dersom vurderingene av vilkårene i en sak skulle vise seg å ikke være korrekt rettsanvendelsesskjønn, vil dette likevel ikke forplikte kommunen til å komme til samme resultat i senere saker.

Vedrørende vilkåret om at fordelene skal være klart større enn ulempene, anfører søker at det kreves kvalifisert interesseovervekt. Klager stiller spørsmål ved hvorfor kommunen mener at fordelene med mindre ressursbruk og mindre byråkratisk prosess, som en dispensasjonsbehandling er, ikke kan tillegges særlig vekt. Klager viser til vurdering i sak 2023/5699 der det ble lagt avgjørende vekt på den enklere prosessen medfører betydelige samfunnsmessige fordeler: «I denne konkrete saken er dispensasjonsbehandling den mest gunstige prosessformen med hensyn til ressursbruk for tiltakshaver, kommunen og samfunnet, sammenliknet med en planprosess. Fordelene er klart større enn ulempene ved å innvilge dispensasjon i denne saken.»

Klager anfører at den eneste ulempen kommunen har vist til at ulempen med at virkningen for naturmangfold i dette sårbare landskaper ikke er avklart gjennom en planprosess. Videre at kommunen viser til, under vurdering av virkning for naturmangfold, ikke har funnet spesielle naturtyper eller naturvernområder etter søk i gardskart. Det er følgelig ikke vist til noen konkret ulempe, som klager anfører er årsaken til at kommunen presiserer at fravær av ulemper ikke er ansett å utgjøre en fordel i seg selv.

Klager anfører at det er flere fordeler som kommunen ikke viser til i vedtaket, herunder at klager gjennom tiltaket vil få en mer attraktiv hytte, som er vektlagt i sak 2023/5699.

Klager viser til at det er en fordel at tiltaket vil medføre arbeid for kommunens leverandører av byggetjenester, og andre tilgrensede aktører. Dette vil medføre at det legges mer penger i kommunen, det setter kommunens innbyggere i arbeid og vil føre til mer inntekter for kommunen.

Klager anfører at det er vist til flere fordeler, og det derfor er logisk umulig å konkludere med at fordelene som foreligger ikke er klart større enn ulempene som ikke finnes. Det vises til at kommunen har lagt terskelen for vurderingen slik tidligere: «Det er ingen klare samfunnsmessige fordeler eller ulemper ved dispensasjonen» og dispensasjon ble gitt. Klager anfører at vilkåret er oppfylt, og at noe annet vil være i strid med hensynet til likebehandling.

Kommunen viser til begrunnelsen i avslaget, der fordelene av å unngå mindre ressursbruk og byråkratisk prosess er av samfunnsmessig art, men at dette er en fordel som kan påberopes av de fleste. For å unngå at dispensasjoner blir hovedregelen, er det viktig at det kan pekes på klare og spesifiserte fordeler som gjør seg særskilt gjeldende i den aktuelle saken. Spørsmålet knytter seg til hvilke fordeler og ulemper det vil medføre å gjennomføre en planprosess i tråd med plankravet, og ikke til oppfølgingen av selve tilbygget. I saker som gjelder dispensasjon fra et plankrav, skriver Sivilombudet i sak SOM-2019-4292 at «Plan- og bygningslovens utgangspunkt er at arealdisponering skal skje gjennom plan. Utbygging etter dispensasjon skal kun skje unntaksvis. Det er bare der hensynene bak plankravet ikke eller bare i liten grad gjør seg gjeldende ved den aktuelle saken, at fordelene ved å dispensere vil kunne anses som klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.»

Vurderingen vil derfor bero på om hensynene bak plankravet for mindre tiltak i sårbare områder ikke eller i liten grad gjør seg gjeldende ved den aktuelle saken. Det er ikke gjort særskilte funn ved søk i gardskart for gbnr. 55/230, men det er samtidig en nærhet til villreinområdene som er nærmere vurdert og redegjort for. Gardskart er utviklet av NIBIO og fungerer som et hjelpemiddel/oppslagsverk for blant annet byggesaksbehandlere, men det gir ingen fasit for virkningen på naturmangfoldet. Statsforvalteren fraråder at dispensasjonen gis på grunn av det sårbare høyfjellslandskapet. Fylkeskommunen tilrår en reguleringsplanprosess for å avklare eventuell utbygging i et sårbart landskap, fremfor å gi dispensasjon fra plankravet. Når virkningen for naturmangfold ikke er avklart i dette sårbare landskapet gjennom en planprosess, vurderer kommunen at hensynene bak plankravet ikke kan vurderes til å «ikke eller bare i liten grad» gjøre seg gjeldende i denne saken. Kommunen vurderer følgelig at det ikke er vist til fordeler som er klart større enn ulempene.

Avslutningsvis viser kommunen til at vilkårene er kumulative. Kommunen kunne avslått dispensasjonen uten å ta stilling til begge vilkårene i § 19-2 i saken både ved den første dispensasjonsbehandlingen og under klagebehandlingen, når det er vurdert at ingen av vilkårene er oppfylt. Det er likevel gjort vurdering av begge vilkårene i begge omganger slik at søker/klager gis anledning til å belyse sine vurderinger opp mot vilkårene, i tilfelle det skulle komme inn nye momenter som medførte at avslaget burde omgjøres. Kommunen har imidlertid vurdert at det ikke er kommet inn nye momenter som tilsier at vedtaket bør omgjøres.