



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato:

19.03.2025

Vår ref:

2024/44097

Deres dato:

Deres ref:

2024/2936-21

HOL KOMMUNE
Ålmannvegen 8
3576 HOL

Saksbehandler, innvalgstelefon
Odd Meldal, 69 24 70 00

Vedtak i klagesak - Byggesak - Hol 55/230 - Søterotvegen 3 - Haugastøl - tilbygg til fritidsbolig

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av klagesak 08.11.2024.

Vi har behandlet saken og vår konklusjon er:

Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak 05.09.2024. Klagen har ikke ført frem.

Sakens bakgrunn

Det er søkt om dispensasjon fra plankravet i kommuneplanen for oppføring av et tilbygg til en fritidsbolig.

Fritidsboligen har en størrelse på 110 m2 BYA i dag og tilbygget, som skal inneholde bad og to soverom, vil få en størrelse på 38 m2. Utvidelsen av hytta begrunnes blant annet med større familie og behov for bedre plass.

Hol kommune ga avslag på søknad om dispensasjon fra plankravet for oppføring av tilbygg til fritidsbolig på eiendom med gnr. 55 bnr. 230 i vedtak 05.09.2024. I vedtaket legger kommunen til grunn at plankravet i kommuneplanen punkt 1.1 kommer til anvendelse. Videre har kommunen kommet frem til at vilkårene for å gi dispensasjon ikke er oppfylt. Tilsidesettelsen av nasjonale føringer/interesser og hensynet til å avklare virkningen for naturmangfold bak bestemmelsen om plankrav er etter kommunens syn vesentlig. Kommunen anser heller ikke at fordelene er klart større enn ulempene.

Insa Advokater AS klaget på vedtaket på vegne av tiltakshaver Olav Sendal Aase i brev 23.09.2024.

Utvalg for plan og utvikling i Hol kommune tok ikke klagen til følge i møte 07.11.2024. Det fremgår av protokollen at Rådmannens innstilling ble vedtatt med 4 mot 3 stemmer for forslag fremmet av Høyre.

E-postadresse:
sfospost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Pb 325
1502 Moss

Besøksadresse:
Moss: Vogts gate 17
Drammen: Dr. Hansteinsgate 9
Oslo: Stensberggata 27

Telefon: 69 24 70 00
www.statsforvalteren.no/os
Org.nr. 974 761 319



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

Statsforvalteren som klageinstans

Statsforvalteren er klageinstans for vedtak etter plan- og bygningsloven. Myndigheten er delegert fra Kommunal- og distriktsdepartementet, jf. plan- og bygningsloven § 1-9. Vår myndighet som klageinstans fremgår av forvaltningsloven § 34.

Statsforvalteren ser slik på saken

Eiendommen ligger på Haugastøl ved Søterotvegen, og er bebygd med en fritidsbolig. I gjeldende kommuneplan er området avsatt til fritidsbebyggelse (merka F 1 på plankartet).

Etter kommuneplanen punkt 1.1 første ledd gjelder et generelt plankrav:

I område for bygninger og anlegg, samt LNF-områder hvor det er åpna for spredt utbygging av fritidsboliger, kan arbeid og tiltak som nevnt i plan- og bygningslovens § 20-1 ikke skje før det foreligger godkjent reguleringsplan (områdeplan eller detaljplan). Plankravet gjelder a) oppføring, tilbygging, påbygging, d) bruksendring, k) vesentlig terrenginngrep, l) anlegg av veg, parkeringsplass og m) deling av eiendom.

Det følger av kommuneplanen punkt 2.1 Fritidsboliger (§ 11-9 nr. 5 og § 11-10 nr. 1) bokstav a at:

Om det ikke er vedtatt egne bestemmelser gjennom godkjent reguleringsplan, skal bestemmelsene i pkt. 1.2.e og 2.1 gjelde for nybygg på eksisterende fritidstomter og tilbygg til eksisterende bygninger.

Utnyttingsgrad i område uten reguleringsplan avgrenses oppover til maksimalt 186 m² BYA pr. tomt, jf. punkt 2.1 bokstav b.

Følgende unntak fra plankravet gjelder eksisterende byggeområder jf punkt 1.2 e:

På fradelte og ubebygde enkelteiendommer kan utbygging tillates etter byggesøknad, når utbyggingen:

- Ikke skjer på dyrka mark eller stølsvoll
- Ikke fører til ny avkjøring til riksveg eller fylkesveg, og tillatelse til utvida bruk av eksisterende avkjørsel er innhenta fra vegstyremakten.
- Ikke hindrer eksisterende løypetraseer eller grønncorridorer.
- Ikke nærmere vassdrag enn 50/100 meter, jf. pkt. 1.7 nedafor.
- Ha en plassering og utforming som ikke skjemmer landskapet.
- Ikke plasseres i område med vesentlige friluftsinnteresser, sårbare områder i snaufjell eller områder som er viktige for naturmangfold.
- Ikke overskrider tillatt bebygd areal (BYA), jf. pkt. 2.1 b nedenfor.
- Har tilfredsstillende vann-, avløps- og parkeringsløsning.
- Støyforhold skal tilfredsstillende krav i T-1442/2012.

Kreves det dispensasjon fra plankravet?

Kommunen uttaler at det omsøkte tilbygget på 38 m² BYA ligger i et sårbart område i høyfjellet, der et sentralt formål med plankravet er å avklare virkningen for naturmangfold, friluftsinnteresser mv.



Unntaket fra plankravet kommer ikke til anvendelse for områder «med vesentlige friluftsinnteresser, sårbare områder i snaufjell eller områder som er viktige for naturmangfold».

I følge Store Norske Leksikon er snaufjellet fjellregionen som ligger ovenfor skoggrensen.

I KPU-sak 6/23 beskrives området Ustaoset – Haugastøl – Verpestølen slik:

Områdene Ustaoset, Haugastøl og Verpestølen ligger rundt Ustevatn og Sløddfjorden som begge ligger på 985moh. Ustaoset, Haugastøl og Verpestølen vurderes derfor i sin helhet å ligge i snaufjell eller i det høyestliggende skogbelte opp mot tregrensa. Dette er sårbart høyfjellsområde, og den høyestliggende fjellbjørkeskogen er sårbar og verdifullt leveområde for småvilt. Områdene grenser til større sammenhengende naturområder og urørt natur (INON), og med nasjonalparkene Hallingskarvet og Hardangervidda på hver side. Grensen til villreinens leveområde følger langs kanten av eksisterende bebyggelse på begge sider av vannene, og infrastruktur, bebyggelse og ferdsel påvirker og definerer villreinens leveområder og urørt natur. Villreinen har viktige beiteområder, spesielt vinterbeiter i området rundt hele Hallingskarvet og på alle sider av Ustevatnet og Sløddfjorden. Trekruter for villrein går rundt og over Hallingskarvet. Ferdsel fra de store hytteområdene på Ustaoset, Haugastøl og Verpestølen går inn i villreinens leveområder. Det store antallet eksisterende fritidsboliger i området utgjør en utfordring og trussel for villreinen. Ytterligere utbygging av området vil øke presset på villreinen. På bakgrunn av dette, er det nødvendig å vurdere i hvilket omfang videre utvikling av fritidsbebyggelse skal skje i disse områdene.

Slik vi forstår kommuneplanen er det avgjørende om eiendommen ligger i snaufjell ovenfor skoggrensen. I KPU-sak 6/23, vist til ovenfor, er Haugastøl et av områdene som vurderes å ligge i snaufjell eller i det høyestliggende skogbelte opp mot tregrensa. Om eiendommen ligger ovenfor skoggrensen må vurderes konkret.

Vi viser for øvrig til kommuneplanens retningslinjer til eksisterende enkelthytter i LNF-område med beskrivelse av Overgangssonen mellom skog og snaufjell.

Kommunen uttaler at denne eiendommen ligger i overgangssone mot tregrensa som er et sårbart landskap. Vi legger til grunn at dette er riktig, og at tiltaket ikke ligger innenfor skoggrensen, dvs. høydegrensa for sammenhengende skog. En tillatelse til omsøkte tilbygg krever derfor dispensasjon fra plankravet om den skal være gyldig.

Er de kumulative vilkårene for dispensasjon oppfylt?

De materielle begrensningene fremgår av plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene. Det følger av forarbeidene til lovbestemmelsen at endringer fortrinnsvis skal skje gjennom endring av plan, ikke gjennom å gi dispensasjoner, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 242.

Vurderingen av lovens vilkår for å kunne dispensere er underlagt rettsanvendelsesskjønn, som kan overprøves fullt ut av domstolene. I tillegg kan statsforvalteren som klageinstans, prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum.



I kommunens avgjørelse heter det:

Det overordnede formålet bak plankravet er å sikre at utbygging skjer etter en helhetlig og grundig vurdering i et bestemt område ut fra landskapstilpasning og krav til infrastruktur. Prosessen sikrer at synspunkter fra offentlige myndigheter, grunneiere og andre berørte får anledning til å fremme sine synspunkter.

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.

Det omsøkte tilbygget på 38m² BYA er etter plan- og bygningsloven vil plasseres i et sårbart område i høyfjellet, der et sentralt formål med plankravet er å avklare virkningen for naturmangfold, friluftsinnteresser mv. De fleste tomtene i området er allerede utbyggt med fritidsboliger, der infrastruktur med veier, vann og avløp mv. er avklart. Flere av de hensynene som normalt vil bli avklart gjennom en reguleringsplanprosess er dermed allerede 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 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.

Fritidsboligen ligger kun ca. 260 meter fra leverområdet til villreinen, selv om den ligger utenfor regional plan for Nordfjella. Tilbygget vil inneholde to nye soverom, samt et nytt bad, men til gjengjeld fjernes de to eksisterende soverommene som blir et oppholdsrom på 29,5m². Det kan anføres at antall sengeplasser dermed ikke økes. Samtidig vurderer kommunen at økt areal 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. Som Statsforvalteren viser til, så 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. Økt ferdsel er en utfordring for de fleste villreinområdene med negativ påvirkning på villreinen, der Statsforvalter mener kommunen bør være forsiktige med å åpne opp for store hytter i områdene som grenser til leveområdene. Kommunen vurderer derfor at tilbygget med økte sengeplasser tilsidesetter nasjonale føringer.

Kommunens vurdering er at en dispensasjon vil tilsidesette nasjonale føringer, i tillegg til hensynet med å avklare virkningen for naturmangfold, friluftsinnteresser mv. bak bestemmelsen om plankrav. Spørsmålet er imidlertid om tilsidesettelsen er vesentlig.



Det er flere av kriteriene i 1.2 e som tiltaket ikke er i strid med, som søker har vist til, og det er følgelig flere forhold som er avklart med tanke på innholdet i en reguleringsplan.

Kommunen vurderer at eksisterende fritidsbolig på 110m² kan anses som en romslig fritidsbolig som vil ivareta et «alminnelig hytteliv», der en økning på 38m² vil innebære en (potensiell) økning i sengeplasser som igjen vil påvirke uønsket ferdsel til villreinområder. Av hensyn til dette bør utbygging i eller i nærheten til slike områder kun skje der større områder er helhetlig vurdert i plansammenheng. Terskelen for utbygging i høyfjellsområder er blitt høyere, der denne eiendommen ligger i overgangssone mot tregrensa som er et sårbart landskap. 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, slik Statsforvalteren og fylkeskommunen peker på, blir vurdert opp mot andre interesser og verdier i et større område som kan bli påvirket av utbyggingene. En reguleringsplan tar derfor ikke bare hensyn til at en enkeltomt til fritidsformål, kan knyttes til infrastruktur, ikke skaper silhuettvirkning eller er vurdert til å ikke føre til større inngrep i naturen. I en planprosess vil det gjøres konkrete vurderinger av hvilket omfang utbygging skal skje i disse områdene opp mot en tålegrense for området i samråd med aktuelle høringsinstanser og berørte parter. Ved å se et større område under ett, vil også summen av flere tiltak kunne utredes. Der vil det også gjøres en vurdering av om det i det hele tatt bør tillates videre utbygging i disse områdene.

Kommunen vurderer derfor at tilsidesettelsen av nasjonale føringer/interesser og hensynet til å avklare virkningen for naturmangfold bak bestemmelsen om plankrav er vesentlig.

Kommunen har i vurderingen vektlagt at eiendommen ligger i et sårbart høyfjellsområde, og at grensen til villreinsens leveområde følger langs kanten av eksisterende bebyggelse på begge sider av vannene. En økning på 38 m² vil ifølge kommunen innebære en (potensiell) økning i sengeplasser som igjen vil påvirke uønsket ferdsel til villreinområder. Av hensyn til dette bør utbygging i eller i nærheten til slike områder kun skje der større områder er helhetlig vurdert i plansammenheng.

Klager er uenig i kommunens vurdering og viser til at antall sengeplasser forblir den samme, og det ikke blir økt forstyrrelser fra mennesker ved tiltaket. Kommunen gir i Rådmannens innstilling uttrykk for at et økt areal på 38 m² innebærer en reell potensiell økning i sengeplasser, uavhengig av hva dagens plantegning illustrerer. Det nye oppholdsrommet kan slik kommunen ser det enkelt benyttes som eller endres til sengeplasser igjen, enten av nåværende eller senere hytteeiere. Kommunen viser også til at det i dispensasjonssøknaden er anført at en fordel er en større hytte som huser tiltakshavers økende familie. Med kort vei inn til leveområdet for villreinen, er det etter kommunens syn et poeng at antallet hytter, størrelse og sengeplasser bør holdes nede for å begrense virkningene for villreinen, slik Statsforvalterens fagavdeling 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 110 m² BYA må anses som en romslig hytte som kan ivareta et alminnelig hytteliv.

Statsforvalteren mener kommunen har foretatt en tilfredsstillende drøftelse av vesentlighetsvilkåret, og er enig i vurderingen av at vilkåret ikke er oppfylt. Selv om det ikke etableres flere soverom enn i dag, vil det nye oppholdsrommet enkelt kunne benyttes som eller endres til sengeplasser. Kommunen mener videre at det ikke er avgjørende hvorvidt tiltaket faktisk får negative virkninger på



villreinen, men at det er behov for å utarbeide en reguleringsplan for å få et godt kunnskapsgrunnlag, og for å avklare tålegrensen for området. Vi kan ikke se at det er grunn til å sette til side denne vurderingen.

Det er etter dette ikke nødvendig å vurdere vilkåret om klar overvekt av fordeler. Statsforvalteren anser det imidlertid som klart at fordelene av å dispensere fra plankravet i dette tilfellet ikke kan anses som klart større enn ulempene. Som kommunen uttaler i klagebehandlingen er knyttet spørsmålet seg til hvilke fordeler og ulemper det medfører å gjennomføre en planprosess i tråd med plankravet, og ikke til oppføringen av selve tilbygget. 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. 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.

Statsforvalteren har merket seg protokolltilførselen i sak 91/24 i Utvalg for plan og utvikling.

I NINA Rapport 2126 uttales at «Infrastruktur og menneskelig aktivitet kan ha betydelige effekter på villreinens arealbruk, men det er ofte svært komplekse sammenhenger mellom ulike typer infrastruktur og ferdsel. Samvariasjon mellom alle disse påvirkningsfaktorene må også settes inn i en sammenheng med naturforhold, ressurstilgang og dynamikken i villreinbestandene. I dag er det begrenset tilgang til data som kartfester ferdsel og menneskelig aktivitet på et detaljeringsnivå som er relevant i forhold til å forstå variasjoner i reinens arealbruk. Veger, stier og skiløyper er i stor grad kartfestet, men vi vet lite om mengden og intensiteten av ferdsel i områder der det ikke er gjort spesielle registreringer av dette. Det er også mangel på kunnskap om direkte sammenhenger mellom forekomst av infrastruktur og forstyrrelseseffekt på villrein. Dette gjør det utfordrende å fastsette generelle anbefalinger knyttet til bruk og forvaltning av de aktuelle arealene. Det er derfor tatt utgangspunkt i villreinens arealbruk og ikke menneskelig arealbruk når det er fastsatt måleparametere for denne delen av kvalitetsnormen.»

Det fremgår også av Regional plan for Nordfjella at «Selve bebyggelsen utenfor nasjonalt villreinområde gir ingen konflikt. Men ferdsel fra denne bebyggelsen kan være konfliktfylt.» Vi kan derfor ikke se at uttalelsen fra Statsforvalterens fagavdeling eller vurderingene fra kommunen er gjort på et feil grunnlag.

De nærmere rammer for differensiert arealbruk bør etter vår oppfatning fastsettes gjennom en planprosess.

Konklusjon

Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak 05.09.2024. Klagen har ikke ført frem.

Vedtaket er endelig. Dere kan ikke klage på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Hege Rasch-Engh
seksjonssjef
Juridisk avdeling

Odd Meldal
Seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

Olav Svendal Aase

Insa Advokater AS

Forum Arkitekter AS