



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato:

19.03.2025

Vår ref:

2024/44008

Deres dato:

Deres ref:

2024/3268

HOL KOMMUNE
Ålmannvegen 8
3576 HOL

Saksbehandler, innvalgstelefon

Hege Rasch-Eng, 69 24 70 00

Vedtak i byggesak - Hol 52/313 - Nyestølvegen 195 - Ustaoset - tilbygg

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av klagesak 07.11.24.

Vi har behandlet saken og vår konklusjon er:

Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak 05.09.24 (i sak 24 /3268) om avslag på dispensasjon fra plankravet i kommuneplanen. Klagen har ikke ført frem.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder søknad om rammetillatelse med dispensasjon fra arkitekt Lund Laastad, på vegne av tiltakshaver Henrik Lahn-Johannessen. Det ble søkt om dispensasjon fra plankravet for oppføring av et tilbygg til fritidsboligen på 41 kvm som ligger på Ustaoset. Maks bebygget areal vil bli på 150 kvm. Søknaden innebærer også å rive en bod (5 kvm) på fritidsboligen, som ligger på nordsiden av Nyestølvegen. Eiendommen er på 3633 kvm. Hytten har ikke vinterbrøytet vei.

Hol kommune avslo søknaden 05.09.24 fordi tiltaket fordrer en dispensasjon fra plankravet. Kommunen ga ikke dispensasjon fra plankravet angitt i kommuneplanen (KP) 2.1 a).

Arkitekt Lund Laastad arkitekter AS på vegne av tiltakshaver, klaget på vedtaket den 25.09.24. Det anføres at tiltaket (tilbygget på 41 kvm) er godt tilpasset både eksisterende bebyggelse og sine omgivelser, og med bruk av de materialer som beskrevet i søknaden vil tiltaket virke dempet i terrenget. Det presiseres, som i søknaden, at det er en samfunnsmessig fordel å få utbedret / gjenbruke hytten med energitiltak. De gode kvalitetene hytten har i dag, med bevaringsverdige bygningselementer innvendig, vil også bli bevart og gjenbrukt. Når det gjelder den konkrete dispensasjonen mener klager at en dispensasjon fra kravet om reguleringsplan vil spare både tid og ressurser for alle involverte parter. Prosjektet vil raskere kunne gjennomføres, noe som er til fordel for både tiltakshaver og lokalsamfunnet. Det anføres at fordelene ved at dispensasjon innvilges er at eiendommen oppgraderes, energi- og miljømessig uten at det går på bekostning av naturen, klimaet, landbruket eller friluftsinnteresser. Det vises også til at man med en større og mer funksjonell hytte unngår en bit-for-bit-utbygging, og at familien splittes opp ved å evt etablerer seg med egen

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



fritidsbolig et annet sted i fjellheimen. Det presiseres videre at det ikke søkes om flere soverom, men å omdisponere hyttens bebygde areal hvor noe fjernes og noe tilføres for å bedre hyttens planløsning, kvaliteter, dets energibehov og estetikk. Og etter klagers syn vil hyttens fremtoning i landskapet dempes. Det vises også til at en evt reguleringsplan på en allerede bebygget fritidseiendom med innlagt vann, avløp og veitilkomst ikke vil avdekke vesentlige nye viktige momenter å ta hensyn til. Å dispensere fra plankravet vil her ikke bety en tilsidesettelse av nasjonale føringer eller interesser. Presedens vil heller ikke skapes. I dette tilfellet er det snakk om et mindre tilbygg på en eksisterende hytte i et fullt utbygd hytteområde med hytter i alle himmelretninger. Det er langt utenfor observerte leveområder for villrein og omsøkte tiltak vil heller ikke påvirke eller endre forholdene for dyr, mennesker eller naturen i området. Klager vurderte og viste også til naturmangfoldlovens prinsipper.

Flertallet (4 mot 3 representanter) i Utvalg for plan og utvikling Hol kommune opprettholdt vedtaket i møte 07.11.24.

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

En søknad om byggetillatelse kan bare avslås dersom tiltaket er i strid med materielle bestemmelser i plan- og bygningsloven, arealformål eller juridisk bindende bestemmelser i gjeldende kommuneplan eller reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 1-6 andre ledd.

Gjeldende regulering

Dersom søknaden er i strid med lov eller plan, kan søknaden bare innvilges dersom vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt.

Eiendommen 52/313 ligger ca. 1100 meter over havet og er omfattet av Kommuneplanens arealdel 2014-2025 for Hol kommune.

Den delen av denne tomten som er bebyggt er i kommuneplanen avsatt til byggeområde, resten av tomten er avsatt til LNF-område. Eiendommen ligger utenfor regional plan for Nordfjella, men likevel i kort avstand til det nasjonale villreinområdet.

Statsforvalteren er for det første enig med kommunen i at det i denne saken gjelder et plankrav før tillatelse til omsøkte tilbygg og ombygging kan gis. Plankravet følger av i KP § 1.1, vedtatt med hjemmel i pbl. § 11-9 nr. 1 og lyder:

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.



Etter kommuneplanen § 1.2 Unntak fra plankrav §§ 11-10 nr. 1 og 11-11 nr. 2, kan utvidelse av fritidsbebyggelse, samt VA-anlegg, godkjennes uten plankrav, forutsatt at det ikke er i konflikt med kriteriene i pkt. 1.2.e og 2.1:

1.2 Unntak fra plankrav §§ 11-10 nr. 1 og 11-11 nr. 2.

a) I byggeområder uten reguleringsplan kan oppføring av anneks/uthus/garasje, mindre tiltak på eksisterende bygninger (pbl. § 20-3 a og c), utvidelse av eksisterende bolig- og fritidsbebyggelse, samt VA-anlegg, godkjennes uten plankrav, forutsatt at det ikke er i konflikt med kriteriene i pkt. 1.2.e og 2.1.

....

e) Eksisterende byggeområder uten plan:

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 grønnkorridorer.
- 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 bebyggd areal (BYA), jf. pkt. 2.1 b nedenfor.
- Har tilfredsstillende vann-, avløps- og parkeringsløsning.
- Støyforhold skal tilfredsstillende krav i T-1442/2012.

Og i 2.1 står:

2.1 FRITIDSBOLIGER (§ 11-9 nr. 5 og § 11-10 nr. 1)

a) 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. (vår understrekning)

Slik vi ser det er det ikke omstridt i saken at fritidsboligen ligger over tregrensen, i et sårbart område i høyfjellet. Det betyr at dispensjon fra plankravet må gis for at omsøkt tilbygg på eiendommen kan oppføres.

Ad dispensasjon

Kommunen kan gi dispensasjon, men bare dersom de to kumulative vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er oppfylt. Det første vilkåret er om de hensyn som ligger til grunn for lovens formålsparagraf, den/de bestemmelser det er aktuelt å dispensere fra, eller statlige eller regionale interesser, ikke blir vesentlig tilsidesatt. Det andre vilkåret er at fordelene ved dispensasjon må være klart større enn ulempene. I forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 242, uttales det at det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon i den enkelte sak.

Spørsmålet om å dispensere fra planer reiser også særlige spørsmål. Planer er blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess, og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. De omhandler konkret vurderte forhold knyttet til arealutnyttelsen innenfor et



bestemt område, og det skal derfor ikke være en kurant sak å fravike disse. Dispensasjoner vil lett kunne undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensyn til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen er det viktig at endringer av planene ikke skjer gjennom enkeltdispensasjoner.

Dersom de materielle vilkårene for å innvilge dispensasjon er oppfylt etter § 19-2 andre ledd, må det gjøres en vurdering av om det skal innvilges dispensasjon, jf. ordet «kan» i første ledd: «Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon».

Det er på det rene at ingen har krav på dispensasjon selv om de materielle vilkårene er oppfylt.

Vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt vil være et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves fullt ut av klageinstansen og evt. domstolene. Forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale selvstyret kommer derfor bare i betraktning ved interesseavveiningen av om dispensasjon skal gis når de formelle krav er oppfylt.

Statsforvalteren bemerker her at det ikke skal være en kurant sak å fravike gjeldende plan.

Hensynene bak et plankrav:

Formålet med et plankrav å gi kommunen bedre mulighet til å styre arealdisponeringen. Bruken av arealene er ved planbehandlingen gjenstand for en omfattende politisk prosess der politiske organer spiller en sentral rolle, men der også statlige organer, eiere/brukere, berørte organisasjoner, enkeltpersoner og grupper deltar. Plankravet sikrer dermed offentlighet og medvirkning i arealdisponeringen.

Gjennom en reguleringsplanprosess vil det kunne fastsettes mer i detalj hvordan arealet innenfor et område skal benyttes eller vernes i tråd med det aktuelle arealformålet. Gjennom en slik prosess skal allmennheten, berørte naboer og andre være sikret medbestemmelse når det gjelder videreutviklingen av området, slik at viktige hensyn som for eksempel bomiljø, trafikk og tekniske forhold sees i en større sammenheng. Dette innebærer at tiltak av et visst omfang på en eiendom, må sees i sammenheng med den ønskede fremtidige utnyttelsen av det større området som eiendommen er en del av.

Når det gjelder spørsmålet om det skal gis dispensasjon, vil det derfor ha betydning om det på bakgrunn av tiltakets omfang er naturlig å ta området opp til regulering.

Kommunen opplyser at 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. Kommunen fremhever videre at plankrav for områder «med vesentlige friluftsinnteresser, sårbare områder i snaufjell eller områder som er viktige for naturmangfold», også er gitt for mindre tiltak. I den forbindelse peker kommunen på at det i senere tid er lagt mer vekt på, og hensyn til å ta vare på, sårbare landskap og viktige områder for planter og dyr.

Hensynene bak plankravet samsvarer også i stor grad med hensynene bak plan- og bygningslovens formålsbestemmelser (§§ 1-1 og 3-1) – forutsigbarhet, medvirkning og helhetlig planlegging.

Kommunen mener hensynet bak plankravet blir vesentlig tilsidesatt og konkluderer:



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

Dette er vi enig i, og vi viser til at kommunen i vedtaket uttaler at tiltaket i denne saken blir plassert over tregrensen, og ligger i et sårbart område i høyfjellet. Og selv om de fleste tomtene her er utbygget og det er lagt infrastruktur som både vei, vann og avløp inn i området, har kommunen gjort et bevisst valg ved å vedta plankravet også for mindre tiltak i slike områder «med vesentlige friluftsinnteresser, sårbare områder i snaufjell eller områder som er viktige for naturmangfold»,

Det sentrale her for kommunen er å avklare virkningen for naturmangfold, friluftsinnteresser mv i en planprosess. Hensynene til å ta vare på sårbare landskap og viktige områder for planter og dyr har endret seg over tid, i tråd med nyere kunnskap. Inngrep her kan som kommunene uttaler gi både nær- og fjernvirkning. Videre er det en fare for at tiltaket kan påvirke uønsket ferdsel til villreinområder.

Konkret har også Sivilombudet uttalt følgende i en uttalelse fra SOM-2019-4292: *Dersom viktige forhold ikke er avklart, tiltakets virkning for omgivelsene er av en viss grad og størrelse, eller tiltaket er særlig omstridt, vil det være vanskelig å konkludere med at hensynene bak plankravet ikke blir vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon, jf. § 19-2 andre ledd første punktum.*

Ved vurderingen av vesentlighetsvilkåret fremgår det av Kommunal- og distriktsdepartementets lovkommentar 2022, side 191 at:

Generelt kan man si at de nasjonale og regionale interessene må gjøre seg gjeldende med en viss tyngde for at de skal kunne anses som vesentlig tilsidesatt. En tilsynelatende mindre sak kan imidlertid reise viktige prinsipielle spørsmål, hvor valg av løsning kan ha betydelige konsekvenser utover den foreliggende sak. Dette kan gjøre at den er av vesentlig betydning. Den samlede miljøeffekten for et område skal også vektlegges.

Når det gjelder vurderingen av hvorvidt første vilkår er oppfylt er vi i enig med kommunen i at plankravet blir vesentlig satt til side ved dette mindre tiltaket. Nyere kunnskap om både fjellområdet og det nærmeste nærområdet til hytten blir med i vurderingen, slik fagmyndigheten ga anbefaling om. Vi er enig i at de nasjonale og regionale interessene som foreligger i området gjør seg gjeldende med tyngde i denne saken. I regional plan står det bla under pkt 5 at "Selve bebyggelsen utenfor nasjonalt villreinområde gir ingen konflikt. Men ferdsel fra denne bebyggelsen kan være konfliktfylt." (vår understrekning)

Etter vår oppfatning er det relevant å legge vekt på at kapasiteten ved selve hytten øker, ved at allrom lett kan omgjøres til soverom el medføre at hytten kan brukes av flere, som igjen vil kunne gi en økt ferdsel inn i villreinområdet. Av denne grunn er vi enig med kommunen i at selve rammene for arealbruken (hvordan et bebygd hytteområde evt kan utvides/ utvikles) bør avklares i en planprosess.

Vi mener som kommunen at første vilkår i dispensasjonsbestemmelsen ikke er oppfylt, og at dispensasjon fra plankravet ikke kan gis. Kommunens vurderinger av vesentlighetsvilkåret i vedtaket er tilstrekkelige, og vi tiltrer disse.

Selv om vilkårene etter første punktum er oppfylt, kan det bare innvilges dispensasjon dersom fordelene ved å gi dispensasjon i tillegg er klart større enn ulempene. Vi er enig med kommunen i at dette vilkåret ikke er oppfylt i saken. En dispensasjon vil innebære at plankravet settes til side, slik at



tiltaket ikke er betinget av at det først utarbeides en reguleringsplan. En fordel ved å dispensere fra det generelle plankravet i denne saken vil i første rekke være å unngå en ressurskrevende planprosess.

Fordelene som er påpekt av søker knytter seg som kommunen uttaler primært til oppføringen av tilbygget. Siden dispensasjonen gjelder plankravet, vil det først og fremst være en vurdering av fordelene og ulempene til gjennomføring av en planprosess i tråd med plankravet. Vurderingstemaet er følgelig hvilke fordeler og ulemper det gir å fravike den fastsatte fremgangsmåten i denne konkrete saken (jf. SOM-2019-4292).

Vi har stor forståelse for klagers syn om at det vil være mer effektivt og praktisk å få gjennomført et godt gjennomtenkt prosjekt ved å innvilge dispensasjon fra plankravet. Dette er et hytteområde som er utbygd for mange tiår siden og klager mener en reguleringsplan på en allerede bebygget fritidseiendom med innlagt vann, avløp og veitilkomst ikke vil avdekke vesentlige nye vektige momenter å ta hensyn til. På den annen side vil plankravet ivareta at det blir foretatt helhetlige vurderinger av alle interesser i området.

Ulempen ved å dispensere vil være at man ikke får en like omfattende, grundig og demokratisk behandling av tiltaket som ved en reguleringsprosess. I likhet med kommunen mener vi hensynene til offentlighet, samråd og medvirkning gjør seg gjeldende i denne saken. Eiendommen ligger i et sårbart område hvor dispensasjoner for utvidelser samlet sett kan gi større virkninger.

Kommunen har i vurderingen også vektlagt at både fagmyndigheten hos Statsforvalteren og Fylkeskommunen har frarådet en dispensasjon fra vedtatt plankrav.

Statsforvalteren uttalte at en dispensasjon kommer i konflikt med nasjonale og regionale føringer som omfatter arealer over tregrensen og områder som grenser inn mot villreinens leveområder. Fylkeskommunens uttalelse ga uttrykk for at tiltaket kan medvirke til økt påvirkning på landskapet og påvirke hensynet til det tilgrensede villreinområdet.

Vår vurdering er at klagers syn er tilstrekkelig vurdert og sett i klagerunden uten at kommunen har funnet grunn til å endre vedtaket. Vi har merket oss en viss uenighet om dette blant politikerne når 3 stemte for å innvilge dispensasjonen. Vi viser her til kommunens behandling i møte den 07.11.2024, hvor Utvalget opprettholdt kommunedirektørens innstilling med en protokolltilførsel fra de tre (2 H og 1 Frp).

Etter vår oppfatning er kommunens vurderinger både saklige og tilstrekkelig. Vi kan ikke se at avgjørelsen er basert på uriktig rettsanvendelse. Det er derfor ikke grunnlag for å sette vedtaket til side.

Selv om de to kumulative vilkårene i pbl. § 19-2 skulle vært oppfylt, kan kommunen avslå dispensasjon etter bestemmelsens første ledd. Dette kan være fordi kommunen ennå ikke har foretatt selvstendige utredninger av naturmangfoldet etter prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 eller ønsker å se saken i større sammenheng, og vurderer at det er behov for ny plan før det gis tillatelser i området.



Konklusjon

Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak 05.09.24. Klagen har ikke ført frem.

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

Med hilsen

Odd Meldal
seksjonssjef
Juridisk avdeling

Hege Rasch-Engh
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi:
Lund og Laastad arkitekter as
Henrik Lahn-Johannessen