



HOL KOMMUNE
Ålmannvegen 8
3576 HOL

Saksbehandler, innvalgstelefon
Guro Karlsen Roland, 62 55 11 63

Klageavgjørelse - settestatsforvalter - byggesak - Hol 55/338 - Fjellvegen - Haugastøl - oppføring av fritidsbolig

Statsforvalteren i Innlandet viser til oversendelse fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet i brev av 13. juni 2025, hvor vi oppnevnes som setteembete til å avgjøre klage i ovennevnte sak. Vi viser også til våre brev om behandlingstid datert 19. juni og 4. september 2025.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas til følge. Statsforvalteren i Innlandet omgjør Hol kommunes vedtak av 20. mars 2025. Søknaden om dispensasjon fra plankravet og søknaden om oppføring av hytte avslås.

Sakens bakgrunn

Sven Gundersen søkte 26. juni 2024 på vegne av tiltakshaver Ystholmen Felles AS om rammetillatelse og dispensasjon fra plankravet i kommuneplanens pkt. 1.1 for oppføring av ny fritidsbolig på 150 m² BYA på gbnr. 55/338 – Fjellvegen på Haugastøl. Det ble også søkt om tillatelse til etablering av grøft for tilkobling til felles, privat avløpsanlegg i området.



Over: Utklipp fra søknaden som viser skisse av omsøkt hytte



Hol kommune avslo søknaden om dispensasjon i administrativt vedtak datert 18. november 2024. Kommunen vurderte at hensynene bak bestemmelsen om plankrav ble vesentlig tilsidesatt, og at fordelene ved dispensasjon ikke var større enn ulempene.

Sven Gundersen klaget på vegne av tiltakshaver på avslaget i klage datert 9. desember 2024. Det ble fra tiltakshavers side blant annet anført at tiltaket ikke er i strid med naturinteressene i området, og at hyttens plassering på en resttomt i et velutviklet hytteområde neppe kan øke ferdselen i fjerntliggende naturområder på en slik måte at det er målbart.

Hol kommune v/kommunestyret behandlet klagen i møte 20. mars 2025, sak 27/25. Kommunestyret omgjorde her vedtaket, og innvilget dispensasjon. Vedtaket er i hovedsak begrunnet med følgende:

«Som det fremgår er Kommunestyret av den oppfatning at det ved vurderingen av om vilkårene for dispensasjon er innfridd, må gjøres en vurdering av dispensasjonens betydning for de hensyn plankravet er ment å ivareta, og ikke den aktuelle fritidsbolig med tilhørende forventede ferdsels betydning for en hensynssone som ikke blir direkte berørt. I denne forbindelse må Kommunestyret si seg enig i ansvarlig søkers anførsler om at en planprosess ikke, eller i svært liten grad, vil tilføre saken nye opplysninger av betydning som ikke også vil fremkomme gjennom en søknad om dispensasjon. Av betydning har vi notert oss at nærområdet i det vesentlige allerede er ferdig utbygd uten gjennom reguleringsplan. I vår vurdering av behovet for en detaljreguleringsplan har Kommunestyret lagt stor vekt på KPA2014-2025 sin planstatus sammen med det faktum at all nødvendig infrastruktur allerede er dimensjonert, opparbeidet og tilrettelagt for å kunne bebygge gnr 55 bnr 338 som omsøkt. Kort oppsummert er det i det vesentlig bare betydningen av fritidsboligen sitt bygningsavtrykk sammen med tilhørende areal for sommerparkering (150m2 BYA + 36m2BYA) som vil bli utredet gjennom en reguleringsprosess for denne eiendommen sitt vedkommende. Kommunestyret er etter dette kommet frem til at dispensasjonens betydning for de hensyn som ligger bak kravet om reguleringsplan, og hensynene til villreins beite- og leveområder av både lokal, regional og nasjonal interesse, ikke vil bli tilsidesatt i vesentlig grad dersom det blir gitt en dispensasjon som omsøkt i denne saken, jfr. plan- og bygningslovens § 19-2 (2) 1. pkt.»

Videre uttaler kommunestyret ved vurderingen av fordeler og ulemper:

«Som det fremgår av KPS2018-2030 er fritidsturisme svært viktig for kommunens økonomi og lokal sysselsetting. Hol kommune er i mange sammenhenger en helårsdestinasjon, hvor hytteeierne er godt representert. Et vedtak om dispensasjon i denne konkrete saken vil nok isolert sett ikke føre til en direkte merkbar fordel for kommunen, men det kan likevel ikke sees bort ifra at byggeriet vil representere et skattesubjekt gjennom eiendomsskatten til kommunen, men enda viktigere vil tiltaket kunne få betydning for det lokale næringsliv.»

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus (SFØBOA) påklaget vedtaket i klage datert 9. april 2025. Det anføres i klagen i hovedsak at tiltaket er i strid med nasjonale og regionale føringer knyttet til forvaltning av arealer på høyfjellet, herunder at området grenser til leveområdet til villreinen i Nordfjella og ligger eksponert til i landskapet ved Haugastøl. Statsforvalteren anfører at fortetting av hyttefelt ikke bør skje i sårbare naturområder og arealer over skoggrensen, og at videre fortetting vil forsterke det bebygde preget i negativ virkning. Videre anføres det at den nye situasjonen for villreinen gjør at det må utvises varsomhet i dette området, da en utbygging av ubebygde tomter i dette området vil kunne forverre situasjonen for villreinen.



Hol kommune v/kommunestyret behandlet klagen i møte 22. mai 2025, men tok ikke klagen til følge. Da SFØBOA var inhabil til å behandle klagen, ble Statsforvalteren i Innlandet oppnevnt som settestatsforvalter til å avgjøre saken.

Formelle forhold og Statsforvalterens kompetanse

Kommunestyrets vedtak ble sendt ut 24. mars 2025. Vi konstaterer at klagen er fremsatt i tide, av et statlig organ med rettslig klageinteresse, jf. fvl. § 28 flg.

Statsforvalteren er gitt delegert myndighet til å behandle klager etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9. For behandling av klager etter plan- og bygningsloven gjelder reglene i forvaltningsloven, så langt ikke annet er bestemt.

Statsforvalteren kan overprøve 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 Statsforvalteren fullt ut kan overprøve om lovens to vilkår er oppfylt, da dette gjelder *rettsanvendelsen*. Derimot skal vi være tilbakeholdne med å overprøve om dispensasjon *bør* innvilges, da dette hører til kommunens frie skjønn.

Statsforvalterens vurdering av saken

Forholdet til gjeldende plangrunnlag

Eiendommen er ikke regulert. I kommuneplanens arealdel (vedtatt 27.08.2014) er eiendommen avsatt til fritidsbebyggelse. For alle byggeområder gjelder det et generelt plankrav i pkt. 1.1, som omfatter oppføring av hytte. Kommuneplanen pkt. 1.2 oppstiller unntak fra plankravet for noen tilfeller, se særlig bokstav e. Spørsmålet i saken gjelder om kriteriet i bokstav e er oppfylt:

«e) Eksisterende byggeområder uten plan:

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

...

Ikke plasseres i område med vesentlige friluftsinnteresser, sårbare områder i snaufjell eller områder som er viktige for naturmangfold.» (vår understrekning)

Både administrasjonen, og tilsynelatende også kommunestyret, har lagt til grunn at det her er et plankrav, da tiltaket bryter med ett eller flere av strekpunktene i kommuneplanens 1.2 e. Tomta ligger på 1090 moh., med svært lite vegetasjon rundt. Området tomte ligger i må slik vi vurderer det, sies å ligge i snaufjellet, og i alle fall i overgangen mellom skoggrensen og snaufjellet. Tomte inngår uansett også i et større område hvor tiltak gir en samlet påvirkning, uavhengig av om hver enkelt tomt har skog/enkeltrær eller ikke. Vi finner derfor at tiltaket strider mot kriteriet om å ikke bygge i «sårbare områder i snaufjell eller områder som er viktige for naturmangfold». Dette er også lagt til grunn av administrasjonen i det opprinnelige vedtaket av 18. november 2024:

«I dette tilfellet er formålet at denne vurderingen gjøres i et område på ca. 1090 moh, som anses som snaufjellet, og med en avstand på ca. 250 meter i luftlinje til villreinens leveområde.» (vår understrekning)

Statsforvalteren vurderer etter dette at tiltaket ikke oppfyller kriteriene for unntak fra plankravet. Vi framhever spesielt at området er viktig for naturmangfoldet. Vår konklusjon er følgelig at det gjelder et krav om regulering for å kunne bygge på gbnr. 55/488, jf. pkt. 1.1. Når det nå ikke foreligger reguleringsplan for området, må tiltaket dermed behandles som dispensasjon etter pbl. § 19-2.



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 utredning, 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.

Dispensasjonsvurderingen

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 en helhetlig og forsvarlig planavklaring. Gjennom en reguleringsplan fastsettes det mer i detalj hvordan arealene skal benyttes, og man får vurdert områder i en større sammenheng, ikke kun enkelttomter. 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 naboer, foreninger, offentlige myndigheter og allmennheten sikret medbestemmelse når det gjelder interessen motsetninger om f.eks. utbygging og vern. I det opprinnelige avslaget (18.11.2024) skriver kommunen nærmere på s. 5 og 6 om bakgrunnen for bestemmelsen om plankrav i kommuneplanen:

«Formålet med bestemmelsen om at det er plankrav i er sårbare områder i snaufjellet eller områder som er viktig for naturmangfoldet er å sikre at utbygging skjer etter en helhetlig vurdering fra landskapstilpasning og krav til infrastruktur. I dette tilfellet er formålet at denne vurderingen gjøres i et område på ca. 1090 moh, som anses som snaufjellet, og med en avstand på ca. 250 meter i luftlinje til villreinens leveområde.

(...)

Ved en byggesak blir det ikke gjort en helhetstlig vurdering av hele området, men kun en konkret vurdering av den enkelte byggesak på den enkelte eiendommen. I det aktuelle området er det nødvendig og gjøre en større vurdering sett fra regional, nasjonale og lokale hensyn. Særlig fordi dette er et område som anses som sårbart og viktig for naturmangfoldet, herunder villreinen.»

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 plankravet.¹

¹ Se Sivilombudets sak 2019/4292



Konkret vurdering

Det er søkt om oppføring av en ny hytte på gbnr. 55/338. Tomta ligger på ca. 1090 moh., og ut ifra våre målinger i kart, kun 240 meter fra leveområdet til villreinen i Nordfjella (registrert vinterbeite samt barmarksbeite). Omsøkt tiltak fremstår som en alminnelig hytte i samme størrelsesorden og utforming som ellers på Haugastølen.

Idet hytteområdet er bygget ut, er rammene for bygningsmiljøet langt på vei gitt av eksisterende bebyggelse. Kommuneplanen har også bestemmelser om fritidsbebyggelse. Videre er infrastruktur løst med private anlegg i området. Det er søkt om tillatelse til etablering av grøft på tomta for tilkobling til felles, privat avløpsanlegg i området. En reguleringsplan for flere eiendommer kunne sikret en fellesløsning gjennom helhetlig vurdering av avløp. Dette kan normalt gi en mer samordnet og ressurseffektiv utbygging. Muligheten for nye fellesløsninger begrenses imidlertid når flertallet av hyttetomtene allerede har private løsninger. Statsforvalteren deler kommunen syn om at hensynet til bygningsmiljø og infrastruktur her ikke er tungtveiende grunner til å regulere.

Spørsmålet i saken dreier seg om å avklare omfanget av ny utbygging i området og økt ferdsel inn i fjellet. Området har betydelige arealkonflikter, hvor lokale hensyn til utbygging og reiseliv står mot regionale og nasjonale villreininteresser. Både kommuneplanen og Nordfjella-planen påpeker at reiseliv også er viktige hensyn, ved siden av villreinen. Lovens system legger opp til å avklare arealbruk og vesentlige interessekonflikter gjennom planer.² Sivilombudets uttalelse i sak 2019/4292 er treffende i denne saken: «*Dersom viktige forhold ikke er avklart [...] eller tiltaket er særlig omstridt, vil det være vanskelig å konkludere med at hensynene bak plankravet ikke blir vesentlig tilsidesatt*».

Den regionale planen er avgrenset til nasjonalt villreinområde med randsone. Influensområdet for villreinen er imidlertid større enn dette, på grunn av den relativt korte avstanden til bebyggelse og reiselivsaktivitet. På s. 73 i plandokumentet står følgende om avgrensningen, og at påvirkning fra områdene utenfor ikke er utredet:

«Miljøverndepartementet forutsatte i sitt oppdragsbrev (12.04.2007) at planens avgrensning ikke skulle bli for snever, verken arealmessig eller tematisk. [...] Utredningsområdet har i løpet av prosessen blitt innskrenket til det som nå foreligger som planområde. Hovedbegrunnelsen for dette er at kommunene har hatt et sterkt ønske om, så langt mulig, å følge 1998-planens grenser. [...] Konsekvensen av dette er at ferdsel fra områder utenfor planområdet kan påvirke villreinens leveområder.»

Aktuell tomt ligger rett utenfor villreinens leveområde. Det er søkt om oppføring av en ny hytte, og tiltaket vil følgelig legge opp til økt bruk av området og dermed økt ferdsel innover i fjellet. Det vises til faglige uttalelser fra Villreinnemnda for Nordfjella og Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. Statsforvalteren i Innlandet vurderer det på samme måte, at tiltaket vil kunne gi negativ påvirkning på villreinen, og at omfanget av dette ikke er avklart i eksisterende planer.

Hol kommune mangler avklaring av totalt omfang nye hytter. Noen byggeområder er uten plankrav og noen områder er med plankrav, men som uten gjennomført planlegging gir et ukjent potensial for ny utbygging. Derfor er nåværende og framtidig utbygging ikke vurdert opp mot områdene sin verdi og mulig framtidig verdi for villreinen.»

Økt ferdsel fra nye tiltak er nettopp det plankravet er ment å ivareta, siden konsekvensene og samlet belastning ikke ble vurdert i den regionale planen. Vi viser til retningslinje 2.9: «*Planer og tiltak utenfor*

² Det vises til pbl. §§ 1-1 og 3-1 andre og fjerde ledd, samt Ot.prp. 32 (2007-2008) s. 242.



planområdet som kan påvirke villreinen i Nordfjella skal også utrede konsekvenser for dette». Selv om det er avsatt til fritidsbebyggelse i kommuneplanen, er det ikke gjort en slik utredning. Det er forutsatt at dette skal skje helhetlig gjennom en ny plan. En dispensasjon fra plankravet vil følgelig undergrave hensynet til forsvarlige utredninger.

Som følge av at villreinens leveområde ligger så tett inntil eiendommen og konsekvensene for økt bruk av området ikke er tilstrekkelig utredet, kan vi ikke si oss enige i kommunestyrets anførsler om at en reguleringsplan her bare vil kunne avklare *akkurat denne fritidsboligens bygningsuttrykk*. Ved en regulering vil man kunne se helhetlig på området, og utrede hvordan økt utbygging og ytterligere belastning vil påvirke de sårbare områdene i fjellet og eventuelle konsekvensene for villrein. En slik helhetlig vurdering av området vil ikke være mulig å gjøre enkeltvis ved dispensasjoner.

Tilstanden for villreinen i Nordfjella er allerede dårlig, på grunn av bl.a. ferdsel og annen menneskelig aktivitet.³ Den fulle belastningen fra reguleringsplaner som ikke er ferdig utbygd, har ikke slått inn for villreinen enda. Dvs. at det allerede i regulert arealreserve ligger inne noen byggeklare tomter, som også vil forverre tilstanden. For å åpne for ytterligere utbygging må det vurderes helhetlig hvor stort omfang som kan aksepteres – eller om man i det hele tatt skal kunne bygge mer, evt. ta ut eksisterende tomter. Helhetlig avklaring av den samlede belastningen er forankret i både plankravet, Nordfjella-planens retningslinjer, pbl. §§ 1-1 og 3-1 og naturmangfoldloven § 10. En dispensasjon for en ny hytte vil bidra til ytterligere press på villreinen og bryte med kravet til helhetlig planlegging. Statsforvalteren tiltrer for øvrig administrasjonens vurderinger i det opprinnelige avslaget av 18.11.2024:

«Det er hytter i nærområdet, men planlagt hytte vil forsterke det bygde preget og virke negativt inn på landskapsopplevelsen. Som Statsforvalteren peker på i sin uttale er det klare føringer om at det i høyfjellsområder ikke skal åpnes for mer hyttebygging, for å ta vare de sterke allmenne interessene og landskapsverdiene som gjelder her. Dette må og gjelde for fortetting av områder som alt er bygd med hytter.

Om det eventuelt skal åpnes for utbygging i slike områder, må dette skje ved utarbeidelse av reguleringsplan som åpner for det. Det må da gjøres avklaringer opp mot nasjonale og regionale føringer, rettleider og forventninger. Om det blir åpnet for utbygging, må plassering, størrelse – både på areal og mønehøyde – avklares og få si fastsetting etter en konkret vurdering i planprosessen. I dette området må og nærheten til villreinområde, og resultatet av tiltaksplanen for bedring av villreinen sine levekår som er under utarbeidelse, være en del av konsekvensutredningen til en reguleringsplan. Sammen med andre hensyn til landskapet og naturmangfoldet i et høyfjellsområde, i samsvar med naturmangfoldloven.»

Konklusjon

Statsforvalteren vurderer at en ny hytte vil skape økt ferdsel inn i villreinområdet. Tiltaket berører betydelige arealkonflikter, hvor de motstridende hensynene ikke lett lar seg balansere. Tiltaket er i kjernen av det plankravet er ment å ivareta. Ved å gi tillatelse har kommunen kun prioritert den ene interessen på bekostning av den andre, uten noen helhetlig planprosess. Det er ikke vurdert samlet belastning eller mulig totalt omfang av utbygging. Regionale og nasjonale føringer er ikke ivaretatt. En dispensasjon vil dermed gå *vesentlig* ut over hensynene bak plankravet og lovens formålsbestemmelse. Det første vilkåret for dispensasjon er ikke oppfylt, og det er ikke anledning til å gi dispensasjon, jf. pbl. § 19-2 andre ledd.

³ Kvalitetsnorm for villrein, Nordfjella villreinområde (2021): <https://villrein.no/villreinomrader/nordfjella/>



Kort om vilkåret om fordeler og ulemper

Det første vilkåret er ikke oppfylt, og det er da ikke nødvendig å drøfte vilkåret om fordeler og ulemper. Vi vil imidlertid kort kommentere kommunestyrets vurdering av dette vilkåret:

Kommunestyret har i sin behandling 20. mars 2025 tilsynelatende lagt utelukkende vekt på tiltakets fordeler for «kommunens, herunder allmenne interesser» i form av fritidsturisme, eiendomsskatt og betydning for lokalt næringsliv. Dette er interesser som kan være relevant å legge vekt på, dersom tiltaket ikke medfører *andre negative konsekvenser*. Kommunestyret har imidlertid ikke nevnt noen form for ulemper ved tiltaket, og har ikke tatt i betraktning området tiltaket plasseres i, om tiltaket vil medføre økt bruk av de sårbare fjellområdene og lignende. Kommunestyrets vurdering fremstår dermed som ensidig i favør av kommunens sterke økonomiske interesser, mens andre viktige interesser i form av ivaretagelse av naturmiljø og sårbare områder ikke drøftes. Dette må anses som en mangel ved begrunnelsen av dette vilkåret. Uansett kan dispensasjon ikke gis når det første vilkåret ikke er oppfylt, og vi går derfor ikke nærmere inn på fordel/ulempe-vurderingen.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas til følge. Statsforvalteren i Innlandet omgjør Hol kommunes vedtak av 20. mars 2025. Vi avslår søknaden om dispensasjon fra plankravet og søknaden om oppføring av hytte. Tiltaket er i strid med kommuneplanen og vilkårene for dispensasjon er ikke oppfylt, jf. pbl. § 21-4, jf. § 19-2.

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

Vi gjør oppmerksom på partenes rett til å gjøre seg kjent med saksdokumentene, jf. fvl. §§ 18 og 19.

Med hilsen

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

Jo-Bjørner Haugen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

YSTHOLMEN FELLES AS

Postboks 234 Sentrum

5804 BERGEN

Mottakerliste:

HOL KOMMUNE

Ålmannvegen 8

3576 HOL

STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD,

Postboks 325

1502 MOSS

OSLO OG AKERSHUS

Sven Gundersen