



HOL KOMMUNE
Ålmannvegen 8
3576 HOL

Saksbehandler, innvalgstelefon
Håvard Haugnes, 62 55 10 57

Klageavgjørelse - Dispensasjon fra plankrav - Gbnr. 55/184 i Hol kommune

Statsforvalteren i Innlandet viser til klagesak i Hol kommune, hvor vi ble oppnevnt som setteembete i brev av 18.06.2025 fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas til følge. Statsforvalteren i Innlandet omgjør Hol kommunes vedtak av 20.03.2025. Vi avslår søknaden om dispensasjon fra plankravet, jf. pbl. § 19-2 andre ledd. Hensyn bak plankravet og lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt.

Saken gjelder

Thomas Kvamme har søkt om dispensasjon fra plankravet i kommuneplanen pkt. 1.1, for å oppføre tilbygg til hytte på ca. 44 m².

Hol kommune avslo opprinnelig søknaden 30.01.2025. Tiltakshaver klaget og kommunen v/ Kommunestyret gjorde om vedtaket, i møte 20.03.2025. Etter Kommunestyrets vurdering er vilkårene for dispensasjon oppfylt. Vedtaket begrunnes bl.a. med følgende:

- «- Tiltaket gjelder en allerede eksisterende fritidsbolig innenfor et etablert hyttefelt.
- Området er allerede regulert til fritidsbebyggelse, og tiltaket medfører ingen nyetablering i urørt natur.
- Det er ikke sannsynlig at tiltaket vil medføre vesentlig økt belastning på området, verken med hensyn til infrastruktur, natur- eller dyreliv.
- Villreinens reelle leveområder er langt unna tomten, og eksisterende infrastruktur som Riksvei 7, Bergensbanen og løypekjøring har allerede en større påvirkning enn det omsøkte tiltaket. [...]
- Tilbygget medfører ikke flere sengeplasser og innebærer ingen etablering av nye veier eller VVS-infrastruktur. Hytten vil fortsatt fremstå som enkel og i samsvar med områdets karakter. [...]
- Tilbygget muliggjør en modernisering og energieffektivisering av en eldre fritidsbolig, i tråd med kommunens klima- og miljømål. [...]
- Hytteøkonomien i Hol kommune er av stor betydning for lokalt næringsliv, og modernisering av fritidsboliger sikrer fortsatt verdiskapning gjennom bruk av lokale håndverkere og tjenester.»

Vedtaket ble påklaget av Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus i brev av 10.04.2025. De anfører at tiltaket skal skje i et sårbart område i snaufjellet og derfor ikke er unntatt fra plankravet. Videre mener de vilkårene for å gi dispensasjon ikke er oppfylt. De vurderer at tiltaket legger ytterligere press på villreinen i Nordfjella og at utbygging i hytteområdene må avklares helhetlig gjennom plan, og ikke som enkeltvis dispensasjoner. Tiltaket er følgelig i strid med nasjonale og regionale føringer om forvaltning av fjellområdene.



Arkitekthuset Knut H Knudtsen (ansvarlig søker) innga tilsvaret til klagen i brev av 23.04.2025. Foretaket anfører bl.a. at det ikke blir flere sengeplasser, kun en omorganisering idet det i dag er soveplasser på hems. Tilbygget har moderat størrelse og vil ikke virke dominere landskapet. Videre vil tiltaket ikke bidra til bit-for-bit-utbygging som kan skade villreinen.

Hol kommune v/ Kommunestyret behandlet klagen 22.05.2025, men tok den ikke til følge.

Formelle forhold og Statsforvalterens kompetanse

Vedtaket ble sendt ut til partene 24.03.2025. Vi konstaterer at klagen er fremsatt i tide, av et statlig organ med rettslig klageinteresse, jf. 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.

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:

«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.»

Kommuneplanen pkt. 1.2 oppstiller unntak fra plankravet for noen tilfeller, se særlig bokstav e:

«e) Eksisterende byggeområder uten plan:

På fradelte og ubebygde enkelteieendommer 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.»

Iht. Store Norske leksikon defineres snaufjell som «fjellområdene ovenfor skoggrensen». «Sårbar» er noe som «tåler lite påkjenning» eller «lett kan bli ødelagt eller satt ut av spill».¹ Snaufjellet vil i seg selv være sårbart for nye påvirkninger. Både fordi det er visuelt eksponert (åpent landskap med lite vegetasjon) og fordi det er leveområde for arter som har spesialisert seg for kun dette habitatet. Naturmiljøet i snaufjellet er særlig utsatt for påvirkninger fra mennesker og klimaendringer.² En naturlig forståelse av bestemmelsen tilsier at hytteområdene på Haugastøl og Ustaoset (900+ moh.) må anses som «sårbare områder i snaufjell».

¹ Ordbøkene av Språkrådet og UiB: <https://ordbokene.no/nob/bm/s%C3%A5rbar> (17.09.2025)

² Se bl.a. Miljødirektoratets rapport: «Antall nær truede og truede arter og naturtyper i fjell» <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/miljomal/naturmangfold/miljomal-1.2/miljoindikator-1.2.5> og Wikipedia: <https://no.wikipedia.org/wiki/Snaufjell> (17.09.2025)



Det er også dette synet Kommuneplanutvalget la til grunn i 2023, da de uttalte seg konkret om områdene på Haugastøl og Ustaoset. Vi viser til utdrag fra vedtak 6/2023 (22.02.2023):

«Områdene Ustaoset, Haugastøl, Verpestølen vurderes å være sårbare og verdifulle høyfjellsområder med et stort antall eksisterende fritidsboliger.»

Og fra rådmannens saksframlegg (s. 7):

«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 villreinenes leveområder og urørt natur.»

Den aktuelle eiendommen ligger innenfor «sårbare områder i snaufjell» og «områder som er viktige for naturmangfold». Unntaket i kommuneplanens pkt. 1.2 e er derfor ikke til stede. Statsforvalteren konkluderer med at det gjelder et krav om regulering for å kunne bygge på gbnr. 55/184, jf. pkt. 1.1. Statsforvalteren vil i det følgende overprøve kommunens dispensasjonsvurdering.

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.

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 fastsettes det mer i detalj hvordan arealene skal benyttes. 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 allmennheten sikret medbestemmelse når det gjelder interessemotsetninger om f.eks. utbygging og vern. I det opprinnelige avslaget (30.01.2025) skriver kommunen nærmere om hva som skal ivaretas med plankravet i kommuneplanen:



«Et sentralt formål med plankravet innenfor sårbare områder i høyfjellet er å avklare virkningen for naturmangfold, friluftsinnteresser mv. De fleste tomtene i området er allerede utbygd med fritidsboliger, der infrastruktur med veier, vann og avløp mv. er 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.»

Konkret vurdering

Det er søkt om oppføring av tilbygg til hytte på gbnr. 55/187. Tomta ligger ca. 1070 moh. og 370 m fra leveområdet til villreinen i Nordfjella. 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. Videre er infrastruktur løst med private anlegg i området. Tiltaket gir ikke behov for noen ny avløpsløsning eller vegatkomst. Statsforvalteren deler kommunens syn om at hensynet til avklaring av bygningsmiljø og infrastruktur ikke blir tilsidesatt.

Spørsmålet i saken dreier seg om å avklare omfanget av utbygging i området og økt ferdsel inn i fjellet. Tilbygget vil øke bruksarealet fra 55 til 99 m². Antallet soverom øker fra 2 til 4 stk. Det blir dermed økt størrelse og kapasitet på hytta. Tiltakshaver har anført at tilbygget skal erstatte sengeplasser på hems. Statsforvalteren bemerker at disse ikke kan medregnes i hyttas bofunksjoner, da hemsen er vanskelig tilgjengelig og ikke har tilfredsstillende romkvaliteter, jf. TEK17 § 12-7. Det må derfor legges til grunn at tiltaket gir flere sengeplasser og mer omfattende bruk av hytta, og dertil økt ferdsel i fjellet.

Området har betydelige arealkonflikter, hvor lokale hensyn til utbygging/reiseliv står mot regionale/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.³ 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 randsoner. 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.»

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



Aktuell tomt ligger rett utenfor villreinenes leveområde. Det er søkt om et tilbygg som gir økt overnattingskapasitet, og tiltaket gir følgelig negative virkninger med 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. Hol kommune mangler avklaring av totalt omfang av utbygging i eksisterende planer. Områder med plankrav, men uten gjennomført planlegging gir et ukjent potensial for ny utbygging, herunder økt BRA. 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 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.

Tilstanden for villreinen i Nordfjella er allerede dårlig, på grunn av bl.a. ferdsel og annen menneskelig aktivitet.⁴ 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 utvidelse av eksisterende bebyggelse må det vurderes helhetlig hvor stort omfang man kan akseptere – eller om man i det hele tatt skal kunne bygge mer. 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 tilbygget vil bidra til ytterligere press på villreinen og bryte med kravet til helhetlig planlegging. Statsforvalteren tiltrer for øvrig kommunedirektørens vurderinger i det opprinnelige avslaget av 30.01.2025:

«I denne sammenheng vurderer kommunen 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 i det utgangspunktet bør utarbeides en reguleringsplan. Føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 og hensynet til bit-for-bit-nedbygging i § 10 kan tilsi at det er behov for å utarbeide reguleringsplan for å få et godt kunnskapsgrunnlag, jf. § 8. En reguleringsplanprosess innebærer 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 i større grad avklare tålegrensen for området, i motsetning til innvilgelse av enkeltvis dispensasjoner der det er utfordrende å holde oversikt.

Kommunen vurderer at det omsøkte tiltaket representerer en klar endring fra dagens bruk og med usikker påvirkning på omgivelsene. Den mulige negative påvirkningen på naturmangfold og villreinhensyn tilsier at både hensynet med å avklare virkningen for naturmangfold, friluftsinnteresser mv. bak bestemmelsen og plankrav er vesentlig.»

Konklusjon

Statsforvalteren vurderer at tilbygget vil skape økt kapasitet på hytta, og dermed 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

⁴ Kvalitetsnorm for villrein, Nordfjella villreinområde (2021): <https://villrein.no/villreinomrader/nordfjella/>



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. Vi finner følgelig ikke grunn til å drøfte det andre vilkåret, om fordeler og ulemper.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas til følge. Statsforvalteren i Innlandet omgjør Hol kommunes vedtak av 20.03.2025. Vi avslår søknaden om dispensasjon fra plankravet, jf. pbl. § 19-2 andre ledd. Hensyn bak plankravet og lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt.

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

Mottakerliste:

Thomas Kvamme	Brekkekroken 10	1430	ÅS
ARKITEKTHUSET KNUT H KNUDTSEN AS	Postboks 117	1431	ÅS
HOL KOMMUNE	Ålmannvegen 8	3576	HOL
STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS	Postboks 325	1502	MOSS