



HOL KOMMUNE
Ålmannvegen 8
3576 HOL

Saksbehandler, innvalgstelefon
Håvard Haugnes, 62 55 10 57

Klageavgjørelse - Oppføring av fritidsbolig - Gbnr. 55/187 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. Vi beklager lang behandlingstid.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas til følge. Statsforvalteren i Innlandet omgjør Hol kommunes vedtak av 03.04.2025. 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.

Saken gjelder

Faun Gruppen har søkt om oppføring av hytte på vegne av Anders Dahm Gullaksen. Det er også søkt om dispensasjon fra plankravet i kommuneplanen pkt. 1.1.

Hol kommune avsto opprinnelig søknaden 03.01.2025. Tiltakshaver klaget og kommunen v/ Utvalg for plan og utvikling gjorde om vedtaket, i møte 03.04.2025. Etter Utvalgets vurdering er tiltaket i samsvar med kommuneplanen:

«Klagen tas tilfølge og avslag omgjøres. Søknaden og klagen er godt belyst og vi kan ikke se at tiltaket strider mot noen punkt i Kommuneplanens arealdel for Hol 2014 – 2025 og at tiltaket derfor ikke trenger å bli behandlet som en dispensasjonssøknad. Kravene i punkt 1.2 e) og punkt 2.1 for eksisterende byggeområder uten plan er oppfylt.»

Vedtaket ble påklaget av Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus i brev av 28.04.2025. 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.

Faun Gruppen sendte inn tilsvaret til klagen i brev av 13.05.2025. De anfører bl.a. at saken er forsvarlig vurdert, og at det gjelder bare én hytte, innenfor et byggeområde og nært Rv. 7. Påvirkningen for villrein blir marginal.

Hol kommune v/ Utvalg for plan og utvikling behandlet klagen 12.06.2025, men tok den ikke til følge.



Formelle forhold og Statsforvalterens kompetanse

Vedtaket ble sendt ut til partene 09.04.2025. 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, og kan oppheve vedtaket eller selv treffe nytt vedtak i saken, jf. fvl. § 34. I dispensasjonssaker innebærer dette at klageinstansen fullt ut kan prøve om lovens to vilkår er oppfylt, da dette gjelder *rettsanvendelsen*. Hvis vilkårene er oppfylt, skal vi likevel være tilbakeholdne med å prøve 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:

«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. Spørsmålet i saken gjelder om kriteriet i bokstav e er oppfylt:

«e) Eksisterende byggeområder uten plan:

På fradelte og ubebygde enkelteierdommer 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.»

Kommuneplanen definerer ikke hva som menes med «sårbare områder i snaufjell eller områder som er viktige for naturmangfold». Bestemmelsen må derfor tolkes basert på en naturlig språklig forståelse av ordlyden og andre relevante rettskilder (planens forarbeider, kommunens praksis mm).

Naturlig språklig forståelse

Snaufjell defineres som «fjellområdene ovenfor skoggrensen» iht. Store Norske leksikon. «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

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)



naturlig forståelse av bestemmelsen tilsier at hytteområdene på Haugastøl og Ustaoset (900+ moh.) må anses som «sårbare områder i snaufjell».

Bredere kontekst – Planbeskrivelsen, kommuneplanen og regional plan

I planbeskrivelsen gis det ingen forklaring på hva kommunen har ment med den konkrete ordbruken. Planbeskrivelsen synes imidlertid langt på vei å omtale snaufjellet ensbetydende med sårbare områder (se s. 7, 24 og 31). I kommuneplanens retningslinjer til LNF er det brukt formuleringen «Snaufjell og andre sårbare landskapsområde». Dette taler for at kommunen som hovedregel har lagt til grunn at snaufjell er å anse som sårbare områder.

Regional plan for Nordfjella ble utarbeidet parallelt med kommuneplanen, og vedtatt 2 måneder før. Føringene fra denne skal legges til grunn i kommuneplanen, jf. pbl. § 8-2. Den regionale planen kaster derfor lys over hvordan man skal forstå plankravet. Iht. Nordfjella-planen er områdene rett utenfor planavgrensningen beskrevet som en del av influensområdet til villreinen. Utbygging med tilhørende ferdsel påvirker innover i selve leveområdet. Området er på denne måten sårbart for nye tiltak. Nordfjella-planen forutsetter at utbygging rett utenfor planområdet skal utredes og avklares helhetlig gjennom plan, idet dette kan påvirke villreinen. Vi viser til planens s. 72-73 og 79-80, samt retningslinje 2.9. I lys av denne planen gir det sammenheng at kommunen har opprettholdt et plankrav for «sårbare områder i snaufjell» og «områder som er viktige for naturmangfold».

Kommunens praksis

Statsforvalteren har ikke gjort en full gjennomgang av kommunens praktisering av bestemmelsen de siste 10 årene. Vi har imidlertid sett på et utvalg saker, som kan belyse hvordan forståelse kommunen har lagt til grunn i praksis. I forbindelse med revisjon av kommuneplanen, tok Kommuneplanutvalget stilling til konkrete hytteområder i fjellet (sak 6/2023, 22.02.2023):

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

Rådmannen har gitt en utførlig vurdering av områdets karakter i saksframlegget (s. 7), og forklarer hvorfor dette er sårbare områder (vår understreking):

«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 villreinenens 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. Villreinen har viktige beiteområder, spesielt vinterbeiter i området rundt hele Hallingskarvet og på alle sider av Ustevatnet og Sløddfjorden. Trekkruter for villrein går rundt og over Hallingskarvet. Ferdsel fra de store hytteområdene på Ustaoset, Haugastøl og Verpestølen går inn i villreinenens 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.»

Administrasjonen i kommunen synes å ha hatt en konsekvent praksis siden 2023, og lagt til grunn at det gjelder et plankrav i alle klagesakene som er sendt oss for settebehandling. Dette standpunktet



er opprettholdt av Utvalg for plan og utvikling i sakene på gbnr. 55/338, 55/398, 55/488, 55/184, 55/348, 52/491 og 52/478. Utvalget har riktignok fraveket dette i andre saker (55/509, 55/295, 55/198, 5/267, 55/191, 55/187, 52/362 og 55/300). Det er imidlertid ikke grunnlagt hvorfor utvalget tolker planen på annet vis i disse sakene. Statsforvalteren vurderer at kommunens praksis, i hvert fall etter 2023, trekker i retning av at plankravet gjelder for de høytliggende hytteområdene på Haugastøl og Ustaoset. Vi legger vekt på rådmannens konkrete vurdering av områdenes karakter, og påfølgende konsekvente praksis.

Konklusjon vedr. plankravet

Statsforvalteren har gjort en tolkning av kommuneplanens pkt. 1.2 bokstav e, i lys av relevante rettskilder. Etter vårt syn taler ordlyden for at «sårbare områder i snaufjell eller områder som er viktige for naturmangfold» rammer de aktuelle høytliggende hytteområdene. Videre tilsier planens forarbeider og den regionale planen at plankravet også *er ment* å gjelde disse områdene. Kommunens praksis (spesielt med rådmannens konkrete vurderinger) tilsier vider at plankravet er tolket å omfatte Haugastøl og Ustaoset. Dette på grunn av åpent landskap, viktig naturmiljø og nærheten til nasjonalt villreinområde. Statsforvalteren konkluderer med at det gjelder et krav om regulering for å kunne bygge på gbnr. 55/187, jf. pkt. 1.1 i kommuneplanen. Unntaket i pkt. 1.2 bokstav e er ikke til stede. I denne saken har tiltakshaver søkt om dispensasjon fra plankravet. Statsforvalteren vil gjøre en selvstendig vurdering av dispensasjonssøknaden i det følgende.

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 naboer, foreninger, offentlige myndigheter og allmennheten sikret medbestemmelse når det gjelder interessen motsetninger om f.eks. utbygging og vern. I det opprinnelige avslaget (03.01.2025) skriver kommunen nærmere om hva som skal ivaretas med plankravet i kommuneplanen:

«Kommunen har valgt å vedta et plankrav for områder "med vesentlige friluftsinnteresser, sårbare områder i snaufjell eller områder som er viktige for naturmangfold", på grunn av at utbygging i eller i nærheten til slike områder kun skal skje der områdene er helhetlig vurdert gjennom en planprosess. [...] 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. Det finnes også tomter i området som ikke er bebyggt og det er den fremtidige påvirkningen med ytterligere utbygging som må vurderes i en større sammenheng. [...] 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 skal kunne vurderes.»

Lovens formålsbestemmelse skal sikre at arealavklaringer gjøres gjennom en forsvarlig prosess. Dersom viktige forhold ikke er avklart, vil det i liten grad være anledning til å fravike plankravet.³

³ Se Sivilombudets sak 2019/4292



Konkret vurdering

Det er søkt om oppføring av en ny hytte på gbnr. 55/187. Tomta ligger ca. 1050 moh. og 400 m fra leveområdet til villreinen i Nordfjella. 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 å etablere et privat enkeltanlegg på hyttetomta. 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 kommunens syn om at hensynet til bygningsmiljø og infrastruktur ikke er tungtveiende grunner til å regulere.

Spørsmålet i saken dreier seg primært om å avklare omfanget av ny utbygging i området og økt ferdsel inn 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 interessemotsetninger gjennom planer.⁴ 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.»

Aktuell tomt ligger rett utenfor villreinenes leveområde. Det er søkt om en ny hytte, 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, og at omfanget av utbygging ikke er avklart i eksisterende planer. Hol kommune mangler avklaring av totalt omfang nye hytter. Områder med plankrav, men 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 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

⁴ Det vises til pbl. §§ 1-1 og 3-1 andre og fjerde ledd, samt Ot.prp. 32 (2007-2008) s. 242.



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. 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 man kan akseptere – 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 kommunedirektørens vurderinger i det opprinnelige avslaget av 03.01.2025:

«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 skal kunne vurderes. Statsforvalter viser også til at byggepresset i dette området som i den siste tiden vært stor og vil fraråde bit-for-bit utbygging gjennom enkeltdispensasjoner. [...] Kommunens vurdering er at en dispensasjon vil vesentlig tilsidesette nasjonale føringer, i tillegg til hensynet bak bestemmelsen om plankrav. I en planprosess vil en kunne vurdere antall hytter og størrelser på hytter 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.»

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. 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 03.04.2025. 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.

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum (e.f.)
kommunal- og samordningsdirektør
Dokumentet er elektronisk godkjent

Jo-Bjørner Haugen
avdelingsdirektør



Mottakerliste:

Anders Dahm Gullaksen

Faun Gruppen AS

Hol Kommune

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud,
Oslo og Akershus

Helene Dahm Gullaksen

Georgernes Verft 20

Postboks 6350 Etterstad

Ålmannvegen 8

Postboks 325

5011 Bergen

0604 Oslo

3576 Hol

1502 Moss

123A De Beauvoir Road

London N1 4DI, England, UK

E-post: helene@gullaksenarchitects.com