



## Fylkesmannen i Oppland

---

Stor-Elvdal kommune  
Postboks 85  
2481 KOPPANG

Deres referanse  
Vår referanse 2011/6154-0 423.1 KBR  
Saksbehandler Kristin Bruholt, tlf.  
Avdeling

Dato 22.12.2011

### **Vedtak i klagesak - Bruksendring av seterstue på gnr. 94/1, Storgrytdalseter DNT turisthytte - Klager: Villreinnemnda for Rondane og Sølnekletten**

#### Konklusjon

Fylkesmannen omgjør kommunen sitt vedtak og avslår søknaden om dispensasjon. Vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er ikke oppfylt, og det kan da ikke gis dispensasjon.

#### Kort om sakens bakgrunn

Stor-Elvdal kommune mottok søknad fra Den Norske Turistforening Oslo og Omegn (DNT Oslo og Omegn) om bruksendring av seterstue til selvbetjeningshytte på Storgrytdalseter, i brev datert 7. april 2011. Setra ligger i området Rondane – Sølnekletten.

Setra ligger i kommuneplanens arealdel avsatt til landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF). Det er søkt om en mindre fasadeendring og bruksendring av seterstua blant annet for å utvide tilbudet til turistene i Sølneklettenområdet og for å bevare bygningene på Storgrytdalsseter for ettertiden.

Søknaden ble sendt på høring til Fylkesmannen i Hedmark, Hedmark fylkeskommune og Villreinnemnda for Rondane og Sølnekletten, i brev av 14. april 2011. Seterstua som søkes endret er registrert i kommunens SEFRAK-register, og det ble derfor også sendt brev til Hedmark fylkeskommune, kulturvern den 15. april 2011.

Hedmark fylkeskommune ga uttalelse i brev av 13. mai 2011. Her ble begge henvendelsene fra kommunen besvart. Fylkeskommunen mente at den omsøkte dispensasjonen kunne aksepteres både ut fra en planfaglig og en kulturfaglig vurdering. Fylkesmannen i Hedmark ga uttalelse i brev av 16. mai 2011. De frarådet at det ble gitt dispensasjon med begrunnelse i villreininteressene. Villreinnemnda for Rondane og Sølnekletten ga uttalelse i brev av 16. mai 2011, der de frarådet at det ble gitt dispensasjon. Villreinnemnda mente at det ikke må foretas utvidelser av reiselivsbedrifter i det kommende nasjonale villreinområdet. Det er behov for begrenset ferdsel og forstyrrelser i de viktigste funksjonsområdene for villreinen.

Søknaden ble behandlet i kommunens planutvalg 1. juni 2011, sak 11/26. Rådmannen innstilte på å gi dispensasjon da hensynene det ble dispensert fra ikke ble vesentlig tilsidesatt og vilkårene for å gi dispensasjon ble ansett å være til stede. Planutvalget vedtok å gi dispensasjon for bruksendring av seterstue som omsøkt.

Villreinnemnda for Rondane og Sølnekletten påklaget vedtaket i brev av 21. juni 2011. Begrunnelsen for klagen var blant annet at utvidelse av kapasiteten ved Storgrytdalssetra må settes inn i en større sammenheng for DNTs sti- og løypenett og vurderes opp mot planområdet som helhet. DNT må legge frem overordnede langsiktige planer før det kan tas beslutning i saken.

DNT Oslo og Omegn lagde et notat 1. juli 2011 hvor de nærmere redegjorde for DNTs planer for hytter og rutenett i området.

Saken ble behandlet på nytt i kommunen den 31. august 2011. Rådmannen innstilte på ikke å ta klagen til følge, dvs. å opprettholde dispensasjonen. Planutvalget vedtok enstemmig rådmannens forslag.

Saken ble oversendt Fylkesmannen for endelig avgjørelse.

Fylkesmannen i Hedmark vurderte seg inhabile til å behandle saken. De begrunnet dette med at de sterkt har frarådet kommunen å gi dispensasjon i saken, jf. brevet av 16. mai 2011.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet oppnevnte Fylkesmannen i Oppland (heretter kalt Fylkesmannen) som settefylkesmann til å avgjøre klagen, i brev av 20. september 2011. Partene er orientert om oversendelsen ved kopi av brevet.

Fylkesmannen legger til grunn at partene er kjent med dokumentene i saken, og gjengir ikke mer av saksforholdet her, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 18.

### **Fylkesmannen ser slik på saken**

#### Klagerett og klagefrist

Offentlige organer kan ha klagerett ved ivaretagelse av allmenne interesser. Villreinnemnda som er en offentlig nemnd har som sin oppgave bl.a. å delta i arealforvaltningen i fylker og kommuner med sikte på bevaring og bærekraftig forvaltning av villreinens leveområder. Fylkesmannen finner at Villreinnemnda har tilstrekkelig rettslig interesse i saken til å kunne påklage vedtaket.

Melding om vedtaket ble sendt 8. juni 2011. Villreinnemnda sendte sin klage 21. juni 2011.

Klageren har dermed klagerett og klage er fremsatt innen fristen, jf. fvl. §§ 28 og 29.

#### Fylkesmannens kompetanse som klageinstans

Det følger av fvl. § 34 at når klagen tas under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansen skal vurdere de synspunkter klager kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av klager. Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved overprøving av det frie skjønnet.

I en dispensasjonssak er vurderingen av om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt et rettsanvendelsesskjønn og klageinstansen har rett og plikt til å prøve dette fullt ut. Dersom vilkårene for dispensasjon er til stede, er det et "fritt skjønn" om kommunen ønsker å gi dispensasjon eller ikke. I så fall skal hensynet til det kommunale selvstyret vektlegges i den vurderingen klageinstansen gjør. Dette fremgår bl.a. av forarbeidene til pbl., Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 242. Å vektlegge det kommunale selvstyret kommer bare i betraktning "*ved interesseavveiningen av om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt*".

#### Forholdet til gjeldende planverk

Det følger av pbl. § 20-1 bokstav d) at bruksendring er et tiltak som krever søknad og tillatelse.

Storgrytdalssetra ligger i kommuneplanens arealdel i et område avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF). Området er omfattet av det pågående arbeidet med regional plan for Rondane og SØlnkletten.

I er LNF-områder er bare det tillatt med ny eller utvidelse av eksisterende bebyggelse som har tilknytning til stedbunden næring. Generelt er dette begrepet knyttet til bygning, anlegg eller bruk som det av hensyn til driften av næringen er nødvendig å plassere på stedet. Hvis bygningen ikke skal brukes som ledd i gårdens næringsvirksomhet inngår dette ikke i landbruksbegrepet. For at vilkåret om stedbunden næring skal være oppfylt, må det være tale om en reell og inntektsgivende næringsvirksomhet av noe omfang. Øvrige aktiviteter som f.eks. jakt, fiske, bærplukking o.l. som har preg av friluft- eller fritidsaktivitet eller som utgjør et naturtilskudd til egen husholdning vil falle utenfor begrepet stedbunden næring.

Bruksendring av Storgrytdalssetra vil være i strid med LNF-formålet i kommuneplanens arealdel, og tillatelse krever dermed at det blir gitt dispensasjon, jf. pbl. kapittel 19. Vurderingstemaet blir dermed om vilkårene for å gi dispensasjon er til stede.

#### Dispensasjon etter pbl. § 19-2

Dispensasjonsregelen i plan- og bygningsloven er inntatt i lovens kapittel 19. Kravene til grunnlagt søknad og nabovarsling anses oppfylt etter pbl. § 19-1. Søknaden ble bl.a. begrunnet med at et utvidet tilbud til turistene vil gjøre at flere legger turen innom Storgrytdalsseter. Hvis sengekapasiteten økes vil sjansen for å komme til full hytte være mindre, og det vil være mulig for familier og mindre grupper å ferdes sammen på tur. En annen positiv effekt av tiltaket vil være at bygningene på setra bevares for fremtiden.

Vilkårene for å gi dispensasjon er beskrevet i pbl. § 19-2:

*“Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.*

*Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.*

*Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet.*

*Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.”*

Fylkesmannen bemerker at ingen har krav på dispensasjon. Det skal ikke være enkelt å fravike gjeldende plan. Det følger av lovforarbeidene Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) hvor det i punkt 6.19 fremgår følgende:

*“Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan.*

*Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsorgan. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner.”*

Dispensasjon kan altså ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra undergraver planen eller vesentlig tilsidesetter denne. I tillegg må fordelene være klart større enn ulempene ved en samlet vurdering. Utgangspunktet i vurderingen av om det skal gis dispensasjon er de offentlige hensyn som kommuneplanens arealdel skal ivareta.

Saken ble sendt på høring til Fylkesmannen i Hedmark, Hedmark fylkeskommune og Villreinnemnda. Fylkesmannen har merket seg at Fylkesmannen i Hedmark og Villreinnemnda har frarådet at det gis dispensasjon. Etter fvl. § 19-2 skal det svært mye til før det kan gis dispensasjon når en direkte berørt statlig/regional myndighet har uttalt seg negativt om søknaden. Hedmark fylkeskommune har ikke gått imot at det gis dispensasjon.

#### Vurdering av om vilkårene for å gi dispensasjon foreligger

Det er en forutsetning for å kunne gi dispensasjon at hensynet planen skal ivareta ikke blir vesentlig tilsidesatt.

Landbruksinteresser generelt – herunder jordvern, kulturlandskap og natur- og friluftinteresser er blant de hensyn LNF-formålet skal ivareta. Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon, må det foreligge klart flere fordeler enn ulemper.

Villreinnemnda etterlyser mer helhetlige og langsiktige planer fra DNT i sin klage. De ønsker at forholdet mellom ferdsel og villrein blir bedre belyst slik at konsekvensene for villreinen bedre kan vurderes. Hytte- og stinettet ved Storgrytdalsseter ligger i sentrale funksjonsområder for villrein og i et

kommende nasjonalt villreinområde. Villreinnemnda mener at det ikke kan tas beslutning i denne saken før DNT har lagt frem overordnede langsiktige planer.

I behandlingen av klagen mener kommunen at dagens beslutningsgrunnlag er tilstrekkelig for å kunne ta en god beslutning. Så lenge DNTs planer er i tråd med fremtidig regional plan for Rondane – Sølknletten og kommuneplanene, trengs ingen ytterligere konkretisering av DNTs mål og planer for området. Kommunen viser til at det i forslag til ny regional plan er lagt opp til at det skal være mulighet for utvikling av eksisterende turistvirksomheter og småskala turistvirksomhet knyttet til eksisterende setre. Hvis det gis dispensasjon til bruksendring i denne saken har Storgrytdalsseter nådd maksimal kapasitet av antall sengeplasser og en ytterligere utvidelse av antall sengeplasser enn det som er omsøkt på setra er ikke realistisk.

Kommunen sier videre at hvis fremtidig kunnskap vil avdekke at trafikken mellom Storgrytdalen, Breisjøseter og Korsberghytta er en for stor belastning på villreinen, må stiene vurderes endret. De fremhever også fordelene ved at seterbebyggelsen bevares, kulturlandskapet og seterområdene opprettholdes og kulturhistorien gjøres tilgjengelig for allmennheten.

Fylkesmannen ser at bevaring av seterbebyggelse, kulturlandskap og seterområder er viktige samfunnsinteresser som må ivaretas i plansammenheng. Vi ser også at det kan være behov for rask avklaring i spørsmålet om tillatelse til bruksendring. Villreinhensynene er imidlertid tungtveiende samfunnshensyn som også gjør seg gjeldende i denne saken.

Norge er det eneste landet i Europa som har intakte høyfjellsøkosystemer med bestander av villrein. Av de norske villreinstammene står villreinen i Dovre-Rondane-Sølknletten -regionen i en særstilling, da dette er de siste bestandene av den opprinnelige ville europeiske fjellreinen. Gjennom Bern-konvensjonen og den internasjonale konvensjonen om biologisk mangfold, har Norge forpliktet seg til å ta vare på sin opprinnelige flora og fauna. Det foreligger en rekke stortingsdokumenter fra de siste årene der villrein er omtalt som en norsk ansvarsart. Stortinget har fulgt opp dette ansvaret gjennom St.meld. nr. 21 (2004-2005) og gjennom St.meld. nr. 26 (2006-2007) om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, med forslag om å opprette 10 nasjonale villreinområder for å sikre villreinens leveområder og sammenhengen mellom disse.

De nasjonale villreinområdene skal sikres gjennom regionale planer. Regional plan for Rondane-Sølknletten er ennå ikke rettskraftig, men planprosessen er kommet langt. Planen er, etter to høringsrunder, vedtatt i fylkestingene i Hedmark og Oppland. Pga. innvendinger til planen fra Fylkesmennene i Hedmark og Oppland, er den sendt til Miljøverndepartementet for behandling.

I den nye regionale planen ligger Storgrytdalsseter inne i nasjonalt villreinområde. I leveområdet vil mulighetene for å utvide eksisterende turistvirksomhet være strengere enn i buffersonene og utkantområdene.

Gjeldende fylkesdelplan for Rondane er klar på at det ikke skal etableres nye turistbedrifter eller andre virksomheter i villreinens leveområde, samt at det ikke skal foretas utvidelser av eksisterende bedrifter og turisthytter.

Retningslinjene for bl.a. utvikling av eksisterende turistvirksomheter og småskala turistvirksomhet knyttet til eksisterende setre i ny regional plan for Rondane-Sølknletten er av de forhold som vil bli avklart gjennom Miljøverndepartementets nær forestående behandling av planen. Slik Fylkesmannen ser det vil det være uheldig dersom en foregriper departementets helhetlige vurdering av planen ved å gi dispensasjon til et tiltak som både Fylkesmannen i Hedmark og Villreinnemnda for Rondane-Sølknletten har uttalt seg negativt til av hensyn til villreininteressene.

#### Oppsummering

Regional plan for Rondane-Sølknletten kan ikke brukes som grunnlag for å innvilge dispensasjon før planen er ferdigbehandlet i Miljøverndepartementet. Statlig/regional myndighet har uttalt seg negativt om søknaden. Etter en helhetsvurdering finner en ikke at det foreligger tungtveiende grunner nok til å innvilge dispensasjon så lenge regional plan for Rondane-Sølknletten ikke er ferdigbehandlet i Miljøverndepartementet.

Fylkesmannen vil bemerke at når det foreligger ny regional plan for området, vil det være anledning til å søke på nytt.

### Vedtak

Fylkesmannen i Oppland omgjør Stor-Elvdal kommunes vedtak av 1. juni 2011, sak 11/26 og avslår søknaden om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for bruks- og fasadeendring av Storgrytdalsseter. Lovens vilkår for dispensasjon er ikke oppfylt og dispensasjon kan da ikke innvilges, jf pbl. § 19-2.

Vedtaket kan ikke påklages, jf. fvl. § 28.

  
Kristin Hille Valla

  
Asbjørn Lund  
stabssjef

Kopi til:

DNT Oslo omegn

Fylkesmannen i Hedmark

Villreinnemnda for Rondane og Sølnekletten

Postboks 7 sentrum

Postboks 4034

0101

2306

2647

OSLO

HAMAR

SØR-FRON

