



«Mottakernavn»

«Adresse»

«Postnr» «Poststed»

«Kontakt»

Saksbehandler, innvalgstelefon

Håvard Haugnes, 62 55 10 57

Klageavgjørelse - Reguleringsplan for Losgård hyttegrend i Tynset kommune

Statsforvalteren viser til oversendelse av klagesak fra Tynset kommune, i brev datert 09.11.2023.

Statsforvalterens vedtak

Klagene tas til følge. Statsforvalteren opphever Tynset kommunes vedtak av reguleringsplan for Losgård hyttegrend, datert 29.08.2023. Vedtaket er ikke tilstrekkelig begrunnet iht. forvaltningsloven §§ 24 og 25, samt naturmangfoldloven § 7.

Saken gjelder

På vegne av Ruth Iren Losgård, har Norconsult fremmet forslag om detaljregulering for «Losgård hyttegrend» på Savalen. Planen skal legge til rette for ca. 30 fritidsboliger, fordelt på leilighetsbygg og frittliggende hytter.

Tynset kommune v/ Kommunestyret vedtok 20.04.2023 å utsette behandling av planforslaget i påvente av arbeidet med tiltaksplan for villrein i Knutshø (forventet utkast desember 2023). Etter forslag fra ordføreren, ble planforslaget tatt opp til ny behandling, i møte 29.08.2023. Denne gangen ble reguleringsplanen vedtatt, i sak nr. 61/23.

Reguleringsplanen ble påklaget av Savalen Natur og Miljø (e-post 01.09.2023), Klevan hytteforening (12.09.2023) og Paula og Harald Brekken (27.09.2023). Klagene går i hovedtrekk ut på at kommunen ikke tar tilstrekkelig hensyn til villreinen i området. Klagerne påpeker at kommunen ikke følger føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven. De anfører videre at det ikke er behov for å regulere et nytt hyttefelt her, da det er mer enn nok arealreserver innenfor byggeområdene på Savalen. Brekken klager i tillegg på flere andre forhold, herunder flomfare, bekkeomlegging, gyteforhold for fisk, gjerdebestemmelsen og mulighet for tilkobling av avløp.

Tynset kommune v/ kommunestyret behandlet klagene i møte 13.10.2023, sak 97/23. Klagene ble i det vesentlige ikke tatt til følge. Kommunen anbefalte likevel en liten endring i bestemmelsen om gjerder for å hensynta ville dyr. Saken ble deretter sendt til Statsforvalteren for endelig avgjørelse.



Formelle forhold og Statsforvalterens kompetanse

Vi konstaterer at klagen er fremmet i tide, av foreninger og personer med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 28 flg. Klagen tas derfor til behandling.

Statsforvalteren er gitt myndighet til å behandle klager etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9. Iht. i forvaltningsloven skal Statsforvalteren vurdere klagenes synspunkter og kan også overprøve alle sider av saken. Dette innebærer at klageinstansen har plikt til å vurdere sakens rettslige, faktiske og skjønnsmessige sider. Statsforvalteren kan fullt ut overprøve om saksbehandlingsreglene er fulgt. Vi skal derimot være tilbakeholdne med å prøve planens innhold, da avveiningen av ulike interesser ligger til kommunens *frie skjønn*, jf. fvl. § 34. Statsforvalteren kan normalt ikke endre reguleringsplanen uten at kommunen selv er enig eller ved at klagesaken oversendes til Kommunal- og distriktsdepartementet for avgjørelse.¹

Statsforvalterens vurdering av saken

1. Saksgangen

Det er utarbeidet planbeskrivelse, konsekvensutredning og risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) av fagkyndige. Statlige og regionale myndigheter, samt andre som kan bli berørt av planforslaget, har hatt anledning til å uttale seg i to omganger. Innkomne høringsinnspill er kommentert av kommunen før vedtak. Så langt Statsforvalteren kan se er reguleringsplanen vedtatt i samsvar med prosessreglene i plan- og bygningsloven.

2. Kommunens vurderinger og begrunnelse

Alle enkeltvedtak skal begrunnes, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Kommunens begrunnelse må gå inn på innholdet og problemstillingene vedtaket bygger på. Kommunen må også synliggjøre hensynene som er vektlagt ved utøvelse av skjønn. Dette for at partene skal kunne forstå utfallet av vedtaket og av hensyn til en eventuell overprøving. Når det gjelder reguleringsplaner har kommunen et vidt skjønnrom. Det må derfor fremgå av saksframlegget og/eller kommunestyrets vedtak at reguleringen bygger på en forsvarlig avveining av planfaglig relevante hensyn.

Utbyggingsbehovet

Private planforslag skal i utgangspunktet følge opp hovedtrekk og rammer i overordnede planer, jf. pbl. § 12-3 tredje ledd. I denne saken har kommunen regulert et hyttefelt innenfor det som er avsatt til LNFR-formål i kommunedelplanen. Kommunen åpner altså for utbygging i områder som ikke er avklart for dette i overordnet plan. Dette skjerper kravene til både utredning og begrunnelse.²

I saksframlegget begrunnes det i liten grad hvorfor fritidsbebyggelsen skal utvides østover. Både saksframlegget og planbeskrivelsen viser hovedsakelig til at det anses politisk ønsket å åpne for mer hytteutbygging og utvikle Savalen som reiselivsdestinasjon. På s. 7 i planbeskrivelsen gjengis bl.a. disse argumentene fra da Formannskapet besluttet å fremme planinitiativet:

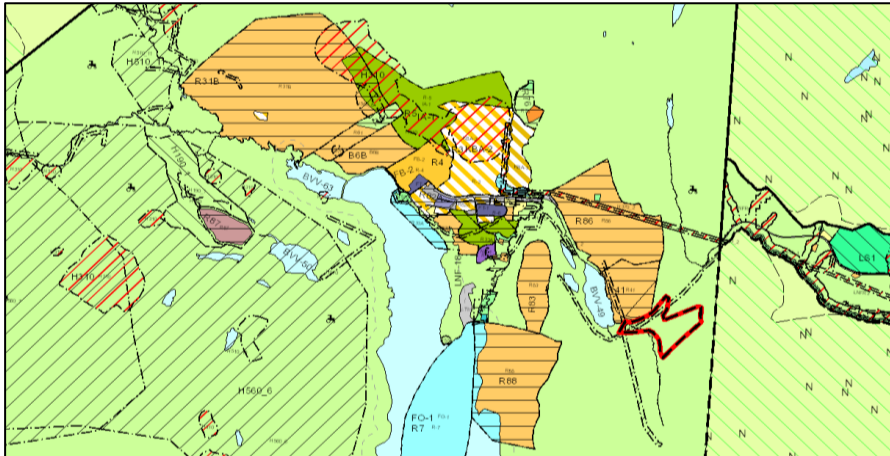
- «• At en slik regulering vil tilføre hyttedestinasjonen Savalen hyttetomter i en rimeligere prisklasse enn eksisterende hytteområder. [...]
- Eiendommen ligger strategisk plassert nær fylkesveien samt Kviknedølstjønnen og har nærhet til eksisterende infrastruktur, hvor det i dag er en pumpestasjon i nordenden.»

¹ Se rundskriv T-8/86 og Miljøverndepartementets brev av 16. januar 2004, ref. 200302860-3/MT.

² Se bl.a. Sivilombudets sak 2017/1921



Utsnitt av kommunedelplanen for Savalen (nordre del). Reguleringsplanen er innenfor rødt omriss:



Statsforvalteren forstår at Savalen er en viktig reiselivsdestinasjon i kommunen og at det er ønskelig å bygge ut mer. I høringsuttalelsene påpeker imidlertid Savalen Natur og Miljø at det allerede er en arealreserve på ca. 300 fritidsboliger innenfor byggeområdene, og at det ikke er behov for å slå hull på nye områder. Kommunedirektøren bekrefter at det er nok arealer til å ivareta forventet etterspørsel i mange år framover innenfor de planavklarte byggeområdene. Statsforvalteren ser ikke at kommunen tilstrekkelig har begrunnet hvorfor de ser behov for å åpne for ytterligere utbygging, utenfor byggeområdene.

Vi er også kjent med at kommunen har igangsatt rullering av kommunedelplanen for å vurdere «behovet for nye hytteområder på Savalen, etter en helhetlig vurdering av turistdestinasjonen Savalens behov for utbygging vs. ivaretagelse av natur og miljø i området» (saksframlegget 20.04.2023, s. 2). Som Innlandet fylkeskommune påpekte i sin høringsuttalelse, berører reguleringen «større planfaglige utviklingslinjer i kommunen, som bør avklares i forbindelse med den pågående revisjonen av kommunedelplanen». Etter vårt syn fremstår det ikke saklig begrunnet hvorfor man ikke kan vente på kommunedelplanen og vurdere utbyggingsbehovet helhetlig, slik det er forutsatt i pbl. §§ 12-3 tredje ledd og 3-1 andre ledd.

Statsforvalteren vurderer etter dette at kommunen ikke tilstrekkelig har begrunnet behovet for utbygging i LNFR-området, jf. fvl. §§ 24 og 25.

Naturmangfoldloven

I vedtak som kan berøre naturverdier skal det fremgå at prinsippene i naturmangfoldloven (nml.) §§ 8 til 12 er vurdert, jf. § 7. Denne bestemmelsen supplerer forvaltningslovens alminnelige krav til begrunnelse. Sivilombudet påpeker at naturmangfoldloven ikke kun oppstiller et utredningskrav, men at prinsippene også har betydning «for selve den avveiningen som finner sted ved avgjørelsen».³ Iht. § 9 skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet (føre-var-prinsippet). Når utbyggingen vil gi skade, eller gi risiko for det, tilsier dette at kommunen må legge stor vekt på naturmangfoldet ved avveining av hensyn i planen. Miljøverndepartementet har uttalt følgende om naturmangfoldlovens betydning for kommunens skjønnsutøvelse: «Dersom planvedtaket berører [...] truede eller nær truede arter på Norsk Rødliste for arter 2010 eller verdifulle arter Norge har et særlig ansvar for, skal prinsippene i §§ 8-12 tillegges større vekt».⁴

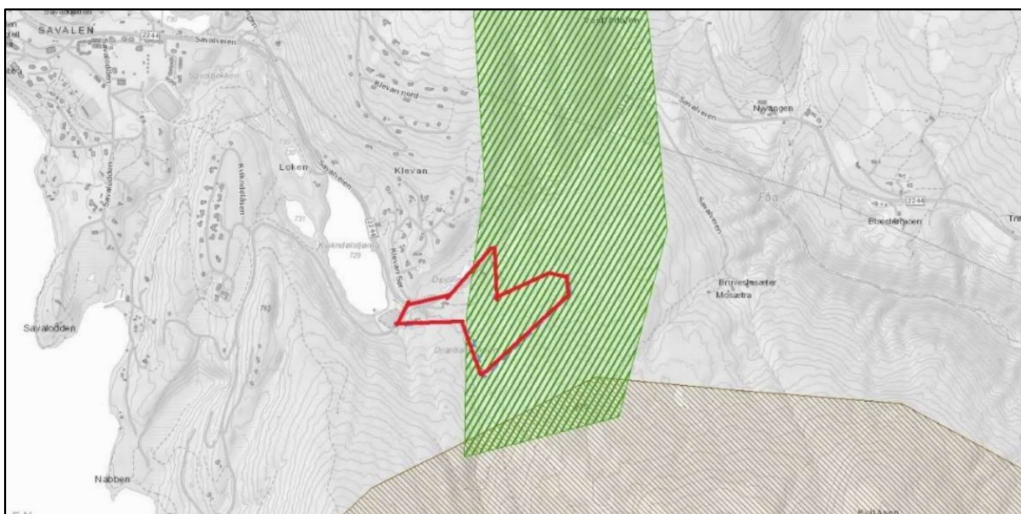
³ Se Sivilombudet sak 2018/1219 og Ot.prp.nr. 52 (2008–2009) s. 378

⁴ Planjuss 1/2012 s. 4-5



Føre-var-prinsippet

Kommunen er kjent med kartleggingen ifm. kvalitetsnorm for Knutshø i 2022, hvor tilstanden er vurdert som «dårlig». ⁵ I denne kartleggingen ble det registrert funksjonsområder for villreinen, herunder en trekkpassasje og kalvingsområde øst for Savalen. ⁶ Disse var ikke del av kunnskapsgrunnlaget for den regionale planen fra 2017, der alt øst for Savalen er markert som «bygdenært område». ⁷ Det forelå dermed nye forhold som kommunen hadde plikt til å vurdere ved reguleringen i 2023. Det er ikke tilstrekkelig å peke på at det er «bygdenært» i regional plan. Naturmangfoldloven gjelder uansett, og kommunen må vurdere hvert vedtak ut fra nyeste kjente kunnskap og føre-var-prinsippet. (§§ 8 og 9). I denne saken har kommunen kjent til de mulige skadevirkningene, men har valgt å ikke vektlegge dem i særlig grad.



Kartutsnitt fra Miljødirektoratets Naturbase, som viser villreintrekk (grønt) og kalvingsområde (brunt). Registreringene stammer fra Kvalitetsnormen 2022. Omriss av reguleringsplanen vises med rødt.

I Norconsult sitt notat til konsekvensutredningen skriver konsulenten bl.a. følgende om påvirkningen på villrein (s. 4-5):

«Hvis villreinen skal trekke nordover fra skogområdene øst for Savalen og inn i beiteområdene nord for fylkesvei 2244, er de nødt til å følge trekkveien tegnet inn i kartet. [...] Villreinen er mer sky enn elg ovenfor menneskelig aktivitet og infrastruktur, og områder med mye menneskelig aktivitet vil dermed fungere som barrierer. Det er ofte vanskelig å predikere hvor denne "smerteterskelen" går. [...] Ferdsløse ut fra hyttefeltet kan også påvirke og forstyrre villrein i kalvingsområdet. Inngrepet vurderes derfor til å medføre en vesentlig reduksjon i trekkmulighetene til villreinen lokalt, og kan føre til at denne trekkveien ikke blir brukt i det hele tatt. [...]

Graden av påvirkning vurderes til "forringet" i henhold til M-1941⁸ ettersom trekket kan blokkeres. En "stor verdi" som blir "forringet" fører til "betydelig" eller "alvorlig" miljøskade i henhold til M-1941. Ettersom man kan argumentere for at det ikke finnes alternative ruter for trekket, og av føre-var hensyn, vippes konsekvensgraden opp til "alvorlig miljøskade".»

⁵ NINA Rapport 2126: «Klassifisering av de ti nasjonale villreinområdene etter kvalitetsnorm for villrein», s. 56-62

⁶ Kartfortelling tilhørende NINA rapport 2126: <https://villrein.no/kvalitetsnorm/delnormtreknutsho/>

⁷ Trondheim fylkeskommune: «Kunnskapsgrunnlag – Regional plan for Dovrefjellområdet», s. 28-30. <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/plan-og-areal/regional-planlegging/andre-planer-og-foringer/regional-plan-for-dovrefjellområdet/>

⁸ Miljødirektoratets veileder om konsekvensutredning av klima og miljø



Villreinnemnda for Snøhetta og Knutshø har uttalt seg til planforslaget. De fraråder å regulere, idet de mener hyttefeltet vil forringe et villreintrekk og øke forstyrrelsen inn i et kalvingsområde for rein.

I saksframlegget ytrer kommunedirektøren usikkerhet omkring konsekvensene, men gjør ingen konkret avveining av naturmangfoldet opp mot utbyggingsinteressen (s. 10-11):

«Ei utbygging vil med stor sannsynlighet stenge dette trekkområdet. Villreinen er rødlistet, og vi har ansvar for å ta vare på- og forbedre levekårene for denne.

...

I hvilken grad vedtaket i denne saken gir konsekvenser for en bærekraftig utvikling med hensyn til den nasjonalt sårbare villreinen er usikker.

...

Det foreligger interessenmotsetning mellom hensyn til vern av biologisk mangfold, herunder Knutshø villreinstamme, og ønske om å videreutvikle Savalen innen reiseliv. Hensynet til usikkerheten for villreinens leveområde, og kommunens myndighet som forvalter av denne, er utfordrende, og var grunnlaget for innstillingen ved førstegangsbehandling. Prosessen har siden gjort det klart at det er mulig å vedta planen slik den nå foreligger etter justeringer, men også bekreftet utfordringene som var kjent.

Kommunedirektøren mener det er faglige argumenter som taler i retningen av at saken bør utsettes i påvente av ny kunnskap angående betydningen for villrein i området. Hovedmomentene var i stor grad også kjent ved førstegangsbehandling. Kommunedirektøren kan dermed også vektlegge at de politiske avveininger allerede gjort og anbefale vedtak av planen.

Saken er i sum av en slik karakter at det politiske skjønnem knyttet til vurdering av "føre-var prinsippet" i naturmangfoldsloven blir det avgjørende. Kommunedirektøren vurderer saken til å være godt opplyst og at usikkerheter er beskrevet. Det finnes argumenter for ulike konklusjoner på saken.»

Verken i høringen, vedtaket av 20.04.2023 eller i det endelige vedtaket i kommunestyret 29.08.2023, har kommunen gjort en konkret avveining av utbyggingsinteressen opp mot skadene for naturmangfoldet. Etter vårt syn holder kommunedirektøren det åpent, mens kommunestyret lar være å gjøre den konkrete avveiningen. Slik vi vurderer det, viser ikke kommunens begrunnelse at de har vektlagt føre-var-prinsippet, slik konklusjonen fra konsekvensutredningen skulle tilsi. Kommunen har heller ikke vurdert om det finnes realistiske alternativer som bedre ivaretar villreinen. Statsforvalteren vurderer følgelig at kommunen ikke tilstrekkelig har begrunnet hvordan de ivaretar føre-var-prinsippet, eller hvilke konkrete hensyn de har vektlagt for å åpne for utbygging akkurat her.

Samlet belastning

Kommunen har også plikt til å vurdere den samlede belastningen villreinen er, og vil bli utsatt for, jf. nml. § 10. Det står noe om hvordan villreinen kan bli påvirket i Norconsults notat til konsekvensutredningen. Vi kan imidlertid ikke se at kommunen har vurdert virkningen av utbyggingen i en større og helhetlig sammenheng. Idet villreinens leveområde er et større område og ikke begrenser seg til planens avgrensning, er det nødvendig å vurdere påvirkningen av utbyggingen på Savalen samlet sett. Som nevnt er det nå snakk om ytterligere 30 fritidsboliger, utenom de som allerede er planavklart. Fra før ligger det ca. 300 fritidsboliger inne i kommunedelplanen, og effekten av disse har ikke slått inn for villreinen enda. Tilstanden i villreinområdet er allerede vurdert som «dårlig». Vi støtter kommunedirektørens kommentarer i dette henseendet (høringen, s. 18):



«Vurdering av feltets konsekvens for klima og miljø henger sammen med en overordnet vurdering på Savalen. Nytt hyttefelt medfører nedbygging av naturområde i tilknytning til urørte naturområder som stadig blir redusert. [...] Kommunedirektøren mener derfor at planforslaget, sett opp mot kommunedelplanprosessen på Savalen, viser at forslag om nye hyttefelt er en vurdering som bør gjøres i overordnet prosess.»

Kommunen må vurdere påvirkningen på naturmangfoldet i større sammenheng. Siden det er igangsatt revisjon av kommunedelplanen, bør eventuelle nye utbygginger vurderes i denne prosessen. Da kan man f.eks. vurdere å ta ut områder som ikke er bebygde og vurdere hvor det er egnet med utvidelser ut fra ny kunnskap om naturmangfoldet. Statsforvalteren er etter dette kommet til at kommunen ikke har vurdert den samlede belastningen for villreinen, jf. nml. § 10.

3. Flom, bekkeomlegging, gjerder, avløp m.m.

I klagen er det tatt opp flere forhold med reguleringen, som klagerne mener burde utredes bedre og løses på andre måter. Statsforvalteren finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette, siden reguleringsplanen uansett oppheves. Vi nøyer oss med å vise til kommunens klagebehandling (sak 97/23, side 7-9), hvor kommunedirektøren har svart ut innvendingene. Kommunen ønsker ikke å endre planen, ut over å justere gjerdebestemmelsen, pkt. 2.9, til å omfatte *alle* dyr (ikke bare beitedyr). Statsforvalteren støtter kommunens vurderinger, og har ingen ytterligere merknader til de påklagede forholdene.

Konklusjon

Statsforvalteren er kommet til at kommunen ikke har vurdert relevante forhold og begrunnet vedtaket godt nok, jf. forvaltningsloven §§ 24-25 og naturmangfoldloven § 7. Kommunen har ikke begrunnet behovet for utbygging i dette området. De har heller ikke vektlagt føre-var-prinsippet eller vurdert den samlede belastningen for villreinen. Det er særlig de sistnevnte forholdene som har størst betydning. At sektormyndigheten ikke fremmet innsigelse fritar ikke kommunens ansvar for å følge naturmangfoldloven, det er kommunen som er planmyndighet og skal vurdere alle relevante forhold. Vi vurderer at feilene kan ha innvirket på utfallet, idet en grundigere vurdering av disse forholdene vil kunne endre kommunens interesseavveining. Statsforvalteren konkluderer med at de mangelfulle vurderingene klart etterlater tvil om vesentlige forhold i saken og at reguleringsplanen derfor er ugyldig.

Statsforvalterens vedtak

Klagene tas til følge. Statsforvalteren opphever Tynset kommunes vedtak av reguleringsplan for Losgård hyttegrend, datert 29.08.2023.

Reguleringen er ikke tilstrekkelig begrunnet iht. forvaltningsloven §§ 24 og 25, samt naturmangfoldloven § 7. Kommunen har ikke gjort en forsvarlig avveining av de relevante hensynene og tilstrekkelig vektlagt naturmangfoldlovens prinsipper (spesielt §§ 9 og 10).

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

Vi gjør oppmerksom på at når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal parten som hovedregel tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret



vedtaket, jf. fvl. § 36. Eventuelt krav om dekning av slike kostnader må fremsettes innen tre uker etter dette brevet er mottatt.

Med hilsen

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

Jo-Bjørner Haugen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Mottakerliste:

TYNSET KOMMUNE	Torvgata 1	2500	TYNSET
NORCONSULT NORGE AS AVD OS I ØSTERDALEN	Brutippen 13	2550	OS I ØSTERDALEN
SAVALEN NATUR OG MILJØ KLEVAN HYTTEFORENING	c/o Tron Ivar Søvik Granholtet 21 v/Ingunn Marie Holmen Magnus Halvorsens veg 14	1350 7025	LOMMEDALEN TRONDHEIM
INNLANDET FYLKESKOMMUNE Ruth Iren Losgård Paula Merethe Brekken Harald Brekken	Postboks 4404 Bedriftssenteret Krokfossvegen 80 Smedgrindmoen 3 Smedgrindmoen 3	2325 2067 2500 2500	HAMAR JESSHEIM TYNSET TYNSET