

Saksbehandler: Christina Nystuen
Arkivsaksnr.: 17/936

Arkiv: GBNR 155/001/142

KLAGE PÅ GITT DISPENSASJON FRA KOMMUNEPLANENS AREALDEL- GBNR 155/1/142 - NY BU TIL ERSTATNING FOR SKJELBUA

Vedlegg:

1. Uttalelse fra Oppland Fylkeskommune
2. Begrunnelse for klage fra Fylkesmannen i Oppland
3. Tilbakemelding fra Oppland Fylkeskommune
4. Klage på vedtak fra Fylkesmannen i Oppland
5. Klage på dispensasjon fra Villreinnemnda for Rondane og Sølnekletten
6. Vedtak i Øyer fjellstyre om videre saksgang

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

- Søknad om dispensasjon og byggetillatelse med vedlegg
- Særutskrift, samlet saksframstilling
- E-post til ansvarlig søker om at klage gis oppsettende virkning
- Øvrige dokumenter i ESA-sak 17/936
- Plan -og bygningsloven
- Lov om naturmangfold

Sammendrag:

Rådmannen har som følge av innkomne klager kommet til at vedtak i planutvalget 10.4.18 i sak 27/18 om bygging av ny bu til erstatning for Skjelbu i Øyer må delvis omgjøres og presiseres. Rådmannen anbefaler planutvalget å ta klage til følge.

Saksutredning:

Øyer Fjellstyre søkte 15.11.17 om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for å føre opp ny bu til erstatning for eksisterende Skjelbu, samt føre opp nytt uthus som erstatter det gamle. Ønsket er å sette gamle Skjelbu tilbake til opprinnelig stand, og bevare den som kulturminne. Plassering er ca. 200 m sørvest for eksisterende bu.

Imøtekommelse av søknaden krevde dispensasjon fra kommuneplanens arealdel LNF sone 3. Dette karakteriseres som indre fjellområde, og det skal her føres en spesielt restriktiv byggesaksbehandling. Villreinplanen for Rondane og Sølnekletten skal også vurderes. Det skal i følge bestemmelsene for LNF3 kun tillates nybygging i forbindelse med fjelloppsyn og stedbunden næring i dette området.

Rådmannen kom til at fordelene var klart større enn ulempene ved å innvilge søknad om dispensasjon.

Det ble gitt tillatelse til en bu på 48 m², med to rom. Det er større areal enn eksisterende Skjelbu. Villreinhensyn gjør seg tungt gjeldende her, og rådmannen vurderte hvorvidt tiltaket ville føre til økt ferdsel og dermed forstyrrelse for reinen ut over dagens situasjon. Det ene rommet i bua var forutsatt låst og brukt av fjelloppsynet, og skulle ikke brukes av allmennheten. Slik mente rådmannen at ferdselen i fjellet ikke ville økes som følge av økt areal på bua i seg selv.

Vedtaket i planutvalget den 10.4.18 i sak 27/18 er som følger:

«Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 vedtar planutvalget i Øyer å gi dispensasjon fra kommuneplanens arealdel LNF3 om forbud mot oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av bestående bebyggelse som ikke er tilknyttet stedbunden næring. Det gis tillatelse til oppføring av hytte og uthus, som omsøkt i søknad av 15.11.2017, med vilkår som stilt nedenfor. Vedtaket begrunnes med at tillatelse til å føre opp ny turisthytte til erstatning for eksisterende Skjelbu ikke fører til vesentlig tilsidesetting av hensyn og formål med bestemmelsene, og fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene.

Dispensasjonen gis med følgende vilkår:

- 1. Det må søkes om og opprettes nytt festepunkt, godkjent av grunneier Statskog.*
- 2. Størrelsen kan ikke være større enn omsøkt bygg. Hytte 48m² og uthus ca. 9 m²*
- 3. Nærmere plassering fastsettes i etterfølgende byggesak, men ikke lenger enn ca. 25 meter unna omsøkt punkt*
- 4. Farge skal være jordfarger, og tak i stein, tre eller torv*
- 5. Dersom det i forbindelse med tiltak i marka blir funnet automatisk fredete kulturminner som ikke er kjent, skal arbeidet straks stanses i den grad det berører kulturminnene eller deres sikringssoner på fem meter, jf. Lov om kulturminner § 8. Melding skal snarest sendes til kulturminnemyndighetene i Oppland fylkeskommune.»*

Orientering om vedtaket ble sendt søker 12.4.18. Høringsinstanser ble underrettet om vedtaket samtidig. Tre ukers klagefrist utløp 3.5.18.

Vedtaket ble påklaget av Villreinemnda for Rondane og Sølnekletten 2.5.18. I brev av 3.5.18 fra Fylkesmannen, ble det opplyst at vedtaket ville bli påklaget herfra. Begrunnelse for klagen ble sendt 25.5.18. Klagen er inngitt rettidig. I tillegg ble det inngitt *uttalelse* fra Oppland Fylkeskommune til vedtaket.

Klagen ble gitt oppsettende virkning, jfr. forvaltningsloven § 42. Jf. e-post til ansvarlig søker og tiltakshaver av 3.5.18.

Videre saksgang:

I tråd med rutine for klagebehandling i Øyer kommune skal planutvalget, som fattet vedtak om dispensasjon, ha anledning til å vurdere/omgjøre sitt vedtak. Utvalget sender saken videre til kommunens klagenemnd dersom de opprettholder sitt vedtak av 10.4.18.

Vurdering:

Nærmere om grunnlag for klagen, hovedpunktene tas inn nedenfor, forsøksvis sammenfattet i tema. Rådmannens vurdering i kursiv:

Villreinnemnda (VN):

Det klages på størrelsen på bygget, ut i fra følgende forhold:

- Saken er ikke vurdert i forhold til naturmangfoldlovas § 10 om samlet belastning
- Dispensasjonen har ikke tatt tilstrekkelig hensyn verken til de statlige/regionale rammer og mål som ligger i regional plan for Rondane-Sølnkletten (pbl. 19-2), eller til uttalelser fra direkte berørte statlige eller regionale myndigheter.
- Presedensvirkningen av vedtaket er stor, slik at fordelene med å gi dispensasjon er ikke klart større enn ulempene (pbl. § 19-2).

Villreinnemnda skriver at vedtaket må omgjøres, ut fra følgende vurderinger.:

Eiendommen ligger innenfor sone 1 – nasjonalt villreinområde i Regionalplanen for Rondane Sølnkletten, ca. 2,5 km innenfor grensa i luftlinje (korteste avstand). I retningslinjene for nasjonalt villreinområde heter det bl.a. at «Ny utbygging eller andre tekniske inngrep som kan forringe nasjonalt villreinområde skal unngås.»

Naturmangfoldloven § 10

Villreinnemnda er øyensynlig ikke uenig i at tillatelse til utvidelser av enkelttiltak isolert sett har små konsekvenser for villreinen og dens leveområder. Samlet belastning, og økt ferdselstrykk som følge av presedensvirkning kan imidlertid være uheldig for villreinens arealbruk.

Det vises til Sivilombudsmannens avgjørelse 13.3.2018 i sak om «Dispensasjon til oppføring av hytte i randområdet for villrein i Regional plan for Nordfjella med Raudafjella 2014-2025». Her framkommer at i saker som dette, der naturmangfoldet er berørt, er det ikke tilstrekkelig å vurdere skadevirkningene isolert og kun ut fra et nåtidsperspektiv. Samlet belastning skal vurderes, iht. naturmangfoldloven § 10.

Rådmannen er enig i at det er en svakhet ved saksframlegget at det ikke er uttrykkelig skrevet at denne bestemmelsen er vurdert. Det som imidlertid er diskutert, er at fjellstyret til enhver tid ville følge med på trykket på villreinen, og har mulighet til enhver tid å stenge en eller flere av de åpne buene. Dette mente rådmannen ville være et godt og effektivt virkemiddel for å styre samlet belastning i dette området.

Statlige/regionale rammer og mål og uttalelser fra direkte berørte statlige eller regionale myndigheter

I samme brev fra Sivilombudsmannen som referert ovenfor vises det til at kommunenes myndighetsutøvelse og vedtak må ligge innenfor statlige og regionale rammer og mål, og de skal legges til grunn for dispensasjonsvurderingen i den enkelte sak. Villreinnemnda mener Regional plan for Rondane-Sølnkletten må vektlegges sterkere. Det følger også av plan- og bygningsloven § 19-2 fjerde ledd at kommunene ikke bør dispensere fra planer når «en

direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden». Fylkesmannen i Oppland, Oppland Fylkeskommune og Villreinnemnda har uttalt seg negativt til å gi dispensasjon som omsøkt. VN anfører derfor at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har vektlagt uttalelsene fra regionale myndigheter.

Rådmannen underla høringsinnspillene nøye vurdering, og søknaden ble som følge av dem justert på flere punkter. Intensjonen var hele tiden at ny bu skulle erstatte gammel Skjelbu som åpen bu, og med dette ikke medføre økt ferdsel, etter rådmannens vurdering. Det ene rommet skulle holdes avstengt og benyttes av fjelloppsyn og bruksberettigede i fjellet. Det må antas at disse i de aktuelle periodene oppholder seg i fjellet uansett, og at mulighetene for lagring av utstyr og eventuelt overnatting ikke har negative følger.

Uten tilsidesetting av eksterne høringsuttalelser, la rådmannen også vekt på fjellstyrets vurdering av situasjonen, da fjellstyrene var helt sentrale i arbeidet med opprettelsen av villreinområder og stammevis forvaltning. Deres kompetanse til å drive tilrettelegging med hensyn til villrein er uten tvil god.

Fordelene med å gi dispensasjon er ikke større enn ulempene

Formålet med bygget er vektlagt av høringsinstansene, fjellstyrets bruk for oppsyn og skjøtsel, bruksberettigedes bruk i forbindelse med tilsyn og sanking av sau og storfe, tradisjonelt friluftsliv og sikkerhetshensyn for allmenheten vinterstid, gjør at Villreinnemnda mener den samfunnsmessige nytten av en ny bu tilsier at det kan gis dispensasjon for å bygge ei erstatningsbu, men med samme størrelse som i dag. VN mener imidlertid at økt areal sammen med økt standard vil kunne medføre økt bruk av bua.

Presedensvirkningen av en slik utvidelse kan bli betydelige, som følge av mange eksisterende bygg i nasjonalt villreinområde i Rondane, utbygging så langt inne i nasjonalt villreinområde skal unngås, samt at tilbudet av åpne hytter i Øyerfjellet for allmenheten i utgangspunktet er svært godt allerede.

Avslutningsvis oppsummeres det med at VN sin praksis i tilsvarende saker har vært å tillate erstatningsbygg med samme areal/sengekapasitet. Presedensvirkningen og samla belastning av å åpne opp for ny praksis i dette området gjør det uakseptabelt for høringsinstansen å tillate større areal.

Rådmannen er av den oppfatning at siden overnattingskapasiteten for andre skulle holdes på samme nivå, ble det ansett tilrådelig å tillate tiltaket som omsøkt etter justert søknad. Det er imidlertid en svakhet at vilkår om stenging av det ene rommet ikke var inntatt som et punkt i vedtaket, bare i utredningen.

Tidligere praksis i nemnda legger ut i fra uttalelse og klage klare føringer for hvordan denne saken bør håndteres fra deres side. Å tillate større areal og kapasitet vil fravike dette.

Fylkesmannen i Oppland: Grunnlaget for klagen er endret noe i forhold til innhold/opplegg i høringsuttalelsen. Fylkesmannen (FM) aksepterer nå at fjellstyret etablerer ny bu til erstatning for den gamle som går ut av bruk, med samme antall sengeplasser, dvs. tre sengeplasser, ikke åtte, slik det er søkt om. Klagen gjelder overnattingskapasitet utover nåværende.

Tilgang til buer i området

Dersom den gamle Skjelbua blir erstattet med ny bu med tilsvarende kapasitet, mener FM at behovet for losji og overnatting er svært godt dekket for friluftsutøvere, beitebrukere og fjellstyrets egen drift.

Flere av buene som nevnes av høringsinstansen som alternativer er ifølge informasjon fra Fjellstyret ikke åpne om vinteren nettopp for å unngå å lede mer ferdsel inn mot villreinens leveområde i perioder det er rein der, og den tiden den er mest sårbar. I tillegg at det er løpende vurdering av eventuell stenging av disse nettopp for å unngå forstyrrelse på villreinen. Slik mente rådmannen at ny Skjelbu var en god løsning for å opprettholde et tilfredsstillende tilbud for friluftsutøvere, fjellstyret og bruksberettigede.

Vedtatt kommuneplan

Skjelbua ligger innenfor det som er definert som indre fjellområde eller LNF-sone 3. Ny bebyggelse og økt overnattingskapasitet i fritidsøyemed skal vurderes svært strengt. Ei fjellstyrebua er noe annet enn fritidsbebyggelse, men FM mener bruken likevel preges for mye av slik bruk.

Det er fastsatt i bestemmelsene for LNF3 at med unntak av stedbunden næring tillates det i denne sonen kun nybygging i forbindelse med fjelloppsyn. I justert søknad presiseres at tanken om å leie ut bua via INatur-systemet er droppet, og overnattingskapasiteten for friluftsutøvelse er ikke større enn den eksisterende Skjelbu. Høringsinstansen påpeker at dette ikke er sikret i vedtaket.

Regional plan for Rondane-Sølnkletten

Skjelbua ligger innenfor Regional plan for Rondane-Sølnkletten, sone 1, nasjonalt villreinområde. Det skal ikke etableres ny fritidsbebyggelse innenfor området. Ny utbygging eller andre tekniske inngrep som kan forringe nasjonalt villreinområde skal unngås. FM mener etablering av ny bebyggelse og økt overnattingskapasitet som i hovedsak skal dekke fritidsformål er i strid med intensjon og retningslinjer i vedtatt regional plan, samt medføre uheldig presedensvirkning for tilsvarende saker innen regionalplanområdet.

Det kan imidlertid vurderes tiltak på eksisterende godkjente bebygde fritidseiendommer utenfor regulerte felt. Disse skal behandles som dispensasjon uansett størrelse på tiltaket, og kommunen har foretatt en konkret vurdering av forhold som gjør seg gjeldende her, særlig hensynet til villreinen. Rådmannen mener, etter en vurdering av disse forhold, at erstatningsbua for Skjelbua er et akseptabelt alternativ når disse forhold er vurdert.

Rådmannen tar imidlertid mulig presedensvirkning av å tillate tiltaket i omsøkt størrelse til etterretning, og anbefaler planutvalget å omgjøre sitt vedtak ut i fra dette.

Naturmangfoldloven og villreinen sin arealbruk

Her anføres i stor grad det samme som i Villreinnemnda sitt klagegrunnlag. Det gjengis derfor kun i korte trekk. Det kan ikke utelukkes at ny bu med høyere standard og økt kapasitet kan føre til forstyrrelse av villreinen. I følge NINA rapport 2013 og 1013 ligger Skjelbua midt i et viktig trekkområde, og det brukes på trekk, men defineres som vesentlig helårsbeite, og det grenser mot barmarksbeiter. Det presiseres også at områdene må ses i en større helhet.

Naturmangfoldloven § 9, føre-var-prinsippet, må anvendes i dette tilfellet, og etter FM oppfatning kan dette gi avslag på søknaden om økt overnattingskapasitet. Sammenholdt med § 9 fører § 10 i samme lov om samlet belastning og påvirkning på økosystemet til vurderingen at leveområdet innenfor Rondane smuldrer bort og mister kvalitet.

Oppland Fylkeskommune har kommet med *uttalelse* til vedtaket.

Oppland Fylkeskommune (OFK) har et særskilt ansvar for å ivareta Regional plan for Rondane-Sølnkletten. De framsetter i hovedsak likelydende grunnlag for sin uttalelse som de to øvrige regionale myndighetene. Frykt for økt bruk av bua og medfølgende økt forstyrrelse av villreinen tilsier en restriktiv holdning, jf. § 9. overnattingskapasiteten bør ikke økes ut over dagens, og det er svært uheldig at bruken ikke begrenses til dagens bruk uttrykkelig i vedtaket.

Vilkår for dispensasjon, jf. § 19-2. I denne saken mener FM at en dispensasjon i tråd med kommunens vedtak setter til side retningslinjer i vedtatt regional plan for Rondane-Sølnkletten. FM mener at fordelene ved å gi dispensasjon i saken som omsøkt ikke er større enn ulempene. FM peker også på føringene i pbl. § 19-2 om at kommunen ikke bør gi dispensasjon dersom direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt.

Fylkesmannen i Oppland, Oppland Fylkeskommune og Villreinnemnda for Rondane-Sølnkletten har alle uttalt seg negativt i saken, og endret bare delvis oppfatning ved at søknaden om tiltaket ble endret. Rådmannen anbefalte på bakgrunn av dette å søke om å bygge tiltaket i samme størrelse og kapasitet som eksisterende Skjelbu. Det settes dermed vilkår i vedtaket om at størrelsen på ny bu ikke kan overstige eksisterende i overnattingskapasitet eller størrelse.

Rådmannen er i stor grad bundet av de to tungtveiende høringsinstansene på blant annet villrein, og er enig i at det er vanskelig å forutse samlet belastning på sikt. Det er vektige grunner for at naturmangfoldloven § 9 tillegges avgjørende vekt, i tråd med høringsinstansenes syn. Vedtaket må delvis omgjøres som følge av dette, eksisterende Skjelbu må holdes avstengt, og søknad om endring av gitt tillatelse må sendes inn, som oppfyller kravene satt i dette vedtaket.

Søker Øyer fjellstyre, vedtok i sak 46/18 12.9.18 at prosjektet ønskes gjennomført ved at det føres opp ny bebyggelse med samme størrelse og samme antall senger som dagens Skjelbu.

Konklusjon:

Kommunen som forvaltningsmyndighet er i stor grad bundet av høringsinstansenes syn, og endring av søknaden førte ikke til aksept for tiltaket i omsøkt form. Som følge av klagen mener rådmannen at planutvalgets vedtak 27/2018 av 10.4.2018 må omgjøres.

Rådmannens forslag til vedtak:

Planutvalget i Øyer vedtar å gi klager fra Villreinnemnda for Rondane og Sølnekletten og Fylkesmannen i Oppland medhold i sak om gitt dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, oppføring av ny bu til erstatning for Skjelbua.

Deler av vedtaket omgjøres nå. Det gis tillatelse til oppføring av hytte og uthus, med overnattingskapasitet og størrelse som ikke overstiger dagens Skjelbu, med vilkår som stilt nedenfor.

Det ble gitt dispensasjon fra kategori LNF3 om forbud mot oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av bestående bebyggelse som ikke er tilknyttet stedbunden næring. Gitt dispensasjon begrunnes med at tillatelse til å føre opp ny turisthytte til erstatning for eksisterende Skjelbu ikke fører til vesentlig tilsidesetting av hensyn og formål med bestemmelsene, og fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene.

Dispensasjonen gis med følgende vilkår:

1. Eksisterende Skjelbu skal stenges av, og ikke være tilgjengelig for overnatting.
2. Størrelse (BYA) og overnattingskapasitet på ny bu skal ikke overstige eksisterende Skjelbu, dvs. 3 sengeplasser og ca. 28 m².
3. Det må sendes inn søknad om endring av gitt byggetillatelse med nye tegninger, innenfor arealbegrensninger gitt i dette vedtaket.
4. Det må opprettes nytt festepunkt, godkjent av grunneier Statskog.
5. Plassering av tiltaket som fastsatt i byggesak, ikke lenger enn ca. 25 meter unna omsøkt punkt
6. Farge skal være jordfarger, og tak i stein, tre eller torv
7. Dersom det i forbindelse med tiltak i marka blir funnet automatisk fredete kulturminner som ikke er kjent, skal arbeidet straks stanses i den grad det berører kulturminner eller deres sikringssoner på fem meter, jf. lov om kulturminner § 8. Melding skal snarest sendes til kulturminnemyndighetene i Oppland fylkeskommune.

Ådne Bakke
Rådmann

Christina Nystuen