

Dispensasjon for oppføring av hytte – fordel-/ulempevurderingen

14.11.2019 (2018/4760)

Saken gjelder søknad om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for oppføring av en fritidsbolig i randområdet for villrein. Ål kommune og Fylkesmannen i Oslo og Akershus innvilget dispensasjonssøknaden. I uttalelse 13. mars 2018 (SOM-2017-1346) kom ombudsmannen til at Fylkesmannens vedtak led av flere feil og mangler, og ba Fylkesmannen om en ny vurdering. Den nye vurderingen ble klaget inn hit.

Ombudsmannen har kommet til at det er begrunnet tvil om fordelene ved dispensasjonen er «klart større» enn ulempene, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd. Utbyggerinteressen har ingen vekt i denne saken. Lavere kostnader til saksbehandlingen som følge av å gi byggetillatelse gjennom en dispensasjon fremfor en planprosess, er ikke et relevant moment i vurderingen. Videre kan ombudsmannen vanskelig se at tiltakshaverens eventuelle byggeforventning som følge av en delingstillatelse fra 1991, før området fikk den nåværende planstatusen, kan vektlegges som en relevant fordel i dispensasjonsvurderingen.

Det er tvil om Fylkesmannen har lagt tilstrekkelig vekt på statlige mål og rammer, og andre myndigheters negative uttalelser om dispensasjonen, jf. § 19-2 fjerde ledd. Dermed er det også tvil om det kan legges til grunn at ulempene ved dispensasjonen er små. Ombudsmannen har på denne bakgrunn bedt om at saken vurderes på nytt.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for oppføring av en hytte på eiendom gnr X bnr Y i Ål kommune.

I kommuneplanens arealdel for Ål 2010-2022 «Utfyllande føresegner og retningslinjer» punkt 3.1.1 står det:

«I området (LNF-2 A og B) er det ikkje tillate med bygging av nye einingar for fritidshus, bustader, turistanlegg eller næringsområde eller frådelling av tomter til dette.»

Bestemmelsen oppstiller altså et byggeforbud for nye fritidsboliger i området LNF-2 A, der den aktuelle eiendommen ligger.

Videre er eiendommen også omfattet av hensynssone randområde villrein. I kommuneplanen fremgår det for hensynssonen at kommunen skal «utøve eit særskild ansvar i høve til planar om tiltak som kan føre til auka aktivitet inn i villreinområdet».

Fylkesmannen i Buskerud og Buskerud fylkeskommune anbefalte i hver sin uttalelse at dispensasjon ikke skulle gis. Fylkeskommunen mente det ikke var anført gode nok grunner for dispensasjon, og ba kommunen vurdere presedensspørsmålet grundig. Fylkesmannen viste særlig til regional plan for Nordfjella med Raudafjell 2014-2025 og St.meld. nr. 26 (2006-2007). Hun ba kommunen følge opp retningslinjene om å ikke oppføre nye hytter av hensyn til villreinen. Fylkesmannen viste også til naturmangfoldloven § 10, som skal forhindre en bit-for-bit-nedbygging av landskap, økosystem, naturtyper og arter, særlig av hensyn til villreinen og det åpne og sårbare landskapet.

Ål kommune innvilget dispensasjonssøknaden. Fylkesmannen i Buskerud påklaget vedtaket blant annet under henvisning til Norges internasjonale forpliktelse til å ta vare på den europeiske villreinen og de verdiene den representerer.

I forkant av klagebehandlingen ble det innhentet uttalelser fra Villreinutvalet for Nordfjella og fra Nordfjella og Fjellheimen Villreinnemnd, som er høringsinstanser i dispensasjonssaker i henhold til Regional plan for Nordfjella med Raudafjell 2014-2025. Begge instansene frarådet å gi dispensasjon.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus behandlet klagesaken og stadfestet kommunens dispensasjonsvedtak.

Naturvernforbundet i Buskerud klaget saken inn til ombudsmannen. Ombudsmannen kom til at Fylkesmannen i Oslo og Akershus' dispensasjonsvurdering hadde flere feil og mangler, og ba Fylkesmannen om å vurdere saken på nytt.

I den nye vurderingen opprettholdt Fylkesmannen i Oslo og Akershus dispensasjonsvedtaket. I begrunnelsen fremholdt Fylkesmannen blant annet at det ikke var sannsynliggjort at ferdselen fra den planlagte hytta vil minske sjansene for at villreinens trekkmuligheter vil bli tatt i bruk, eller på annen måte vil påvirke reinens arealbruk i området. Deretter mente Fylkesmannen at verken lanskaphensyn eller hensynet til naturmangfold vil bli negativt påvirket av hytta. Fylkesmannen kom til at hensynene bak byggeforbudet i kommuneplanen ikke blir vesentlig tilsidesatt ved å innvilge søknaden om dispensasjon.

I avveiningen av om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, viste Fylkesmannen til at tiltakshaveren fikk fradelte eiendommen i 1991. Fylkesmannen la vekt på tiltakshaverens ønske om en hensiktsmessig utvikling av eiendommen, og at tomten ligger «langt unna det nasjonale villreinområdet». Fylkesmannen skrev at dispensasjonen kan medføre fordeler for allmenninteressen, og at tiltaket kan gi positive ringvirkninger, slik som helse- og trivselsvirkninger, og lokal og regional verdiskaping. Fylkesmannen la til grunn at kommunen, ved å gi dispensasjon, unngår å bruke unødvendige offentlige og private ressurser på å regulere et område «der alle relevante forhold allerede er avklart», og at det er usikkert når en eventuell endring av kommuneplanen kan gjennomføres.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke Fylkesmannens vurdering av om fordelene ved å innvilge dispensasjonssøknaden er «klart større» enn ulempene, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd.

Vi ba Fylkesmannen redegjøre nærmere for betydningen av delingstillatelsen fra 1991. I svarbrevet viste Fylkesmannen til at delingstillatelsen ga en forventning om å få bygge hytte på tomten, og at dette er relevant i fordel-/ulempevurderingen. Fylkesmannen mente imidlertid at byggeforventningen ikke kunne være sterk, ettersom kommunen vedtok byggeforbud for eiendommen både i 2003 og i 2010.

Videre ba vi om en redegjørelse for hva som ligger i «eierens ønske om en hensiktsmessig utvikling av eiendommen», og hvilke allmenninteresser som utgjør en fordel i fordel-/ulempevurderingen. Fylkesmannen svarte at hytta kan brukes til rekreasjon, og at selve hyttebyggingen vil kunne utgjøre en «viktig økonomisk ressurs». Fylkesmannen påpekte at grunneiers interesse i å bygge i utgangspunktet har begrenset vekt i forhold til generelle arealdisponeringshensyn, og at vekten av arealdisponeringshensynene normalt vil være avgjørende i dispensasjonssaker. Fylkesmannen viste til vesentlighetsvurderingen, og synes å mene at arealdisponeringshensynene i denne saken var lite fremtredende.

Vi ba om en nærmere redegjørelse for de positive ringvirkningene som Fylkesmannen mente ville følge av dispensasjonen. Fylkesmannen svarte at det ikke foreligger en sterk allmenninteresse i saken. Videre skrev hun at de lokaløkonomiske effektene av hyttebygging er betydelig i mange kommuner, og at «det er viktig for Ål å fremstå som en attraktiv hyttekommune». Fylkesmannen mente at dette er et tilleggsargument uten avgjørende betydning for saken.

Vi ba også Fylkesmannen redegjøre for om lavere kostnader ved saksbehandlingen i dispensasjonsprosessen sammenlignet med en planprosess er en relevant fordel. I svarbrevet opplyste Fylkesmannen at den økonomiske fordelen ved å unngå en planprosess likevel ikke var vektlagt i fordel-/ulempevurderingen.

Avslutningsvis skrev Fylkesmannen at det avgjørende for å innvilge søknaden om dispensasjon, var kommunens vurdering av mulighetene for fortetting av en hytte på stedet, og betydningen av å tilrettelegge for tilgang til attraktive friluftsområder som denne tomten gir.

Ombudsmannens syn på saken

1. Rettslig utgangspunkt

Det følger av plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd at kommunen kan gi dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven. Paragraf 19-2 første ledd gir

kommunen en anledning, men ingen plikt til å gi dispensasjon, jf. «kan». Det er altså ingen som har krav på dispensasjon. Forarbeidene til første ledd understreker at dispensasjon fra arealplaner reiser særlige spørsmål, og synes å ta til orde for en generell tilbakeholdenhet med å dispensere fra plan, også når de rettslige vilkårene i annet ledd er til stede. jf. Ot.prp. nr.32 (2007-2008) side 242. Se også ombudsmannens uttalelse 9. oktober 2019 (SOM-2019-589).

Etter annet ledd første punktum kan dispensasjon ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, blir vesentlig tilsidesatt. Videre må fordelene ved å gi dispensasjon være «klart større» enn ulempene etter en samlet vurdering, jf. annet ledd annet punktum.

Ombudsmannens undersøkelse av Fylkesmannens omgjøringsvurdering har vært avgrenset til å gjelde fordel-/ulempevurderingen. Hovedspørsmålet er derfor om fordelene ved å gi dispensasjon fra byggeforbudet i kommuneplanens arealdel, er klart større enn ulempene.

I utgangspunktet er det areal- og ressursdisponeringshensyn som er relevante fordeler i en dispensasjonsvurdering. Hvilke hensyn som er relevante i vurderingen, må sees i sammenheng med hvilke hensyn plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og arealplaner er ment å ivareta, se blant annet ombudsmannens uttalelse 13. juni 2014 (SOM-2014-334).

Forvaltningen må foreta en avveining av relevante fordeler opp mot ulempene. Det er under enhver omstendighet ikke tilstrekkelig for å innvilge en dispensasjonssøknad at ulempene ved dispensasjonen eventuelt skulle være beskjedne, se blant annet ombudsmannens uttalelse 1. november 2016 (SOM-2015-3269). Vurderingen må vise at det foreligger relevante, klare og positive fordeler som er «klart større» enn ulempene dispensasjonen medfører.

2. Fylkesmannens vurdering

2.1. Utbyggerinteressen

Tiltakshaverens eiendom er omfattet av et byggeforbud i kommuneplanens arealdel. Som det også fremgår av ombudsmannens første uttalelse i saken, synliggjøres byggeforbudet ytterligere ved at det i planens punkt 3.1.2 uttrykkelig er åpnet for visse unntak for området LNF-2 B. Tilsvarende unntak ble ikke innført for området LNF-2 A, der denne eiendommen ligger, selv om eiendommen var fradelt og ubebygd på tidspunktet for vedtakelse av byggeforbudet. Byggeforbudet for eiendommen synes derfor å bygge på en

konkret og samlet vurdering av hvilke områder som kan åpnes for ytterligere hyttebebyggelse, og hvilke som skal holdes fri for slike tiltak.

I retningslinjene i Regional plan for Nordfjella med Raudafjell 2014–2025 fremgår det i § 3.2.1, under avsnittet om randområder, at det ikke skal «bygges nye fritidsbygg ut over det som framgår av gjeldende kommuneplaner».

Planen er utarbeidet av Buskerud, Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommuner på oppdrag fra Miljøverndepartementet og er vedtatt av fylkestingene. Det fremgår av planen på side 3 at det er en overordnet nasjonal målsetting at Norges unike fjellandskap skal tas vare på som leveområder for sårbare arter, regionalt og nasjonalt rekreasjonsområde og som næringsgrunnlag for levende bygder. Videre fremgår det at det er et nasjonalt mål at villreinens leveområder skal sikres gjennom regionale planer. Hovedformålet med planen er å komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for bruk av arealer som er viktige leveområder for villreinen eller påvirker villreinens leveområder. Tiltakshavers interesse i å få oppføre en fritidsbolig i denne saken synes å stå i et motsetningsforhold til de hensynene kommuneplanen og den regionale planen skal ivareta.

På denne bakgrunn mener ombudsmannen at tiltakshaveren ikke har en berettiget forventning om å få bygge på eiendommen. Tiltakshaverens ønske om å få bygge fritidsbolig på eiendommen kan dermed ikke ha noen vekt i vurderingen av om vilkårene for dispensasjon fra byggeforbudet er oppfylt. Ombudsmannen har ikke tatt stilling til om utbyggerinteressen i det hele tatt er en relevant fordel i denne saken.

2.2. Fradelingstillatelsen

I omgjøringsvurderingen viste Fylkesmannen til delingstillatelsen fra 1991 som en fordel i dispensasjonsvurderingen. I svarbrevet hit har imidlertid Fylkesmannen skrevet at dette «ikke anses som et sterkt argument for å innvilge søknaden om dispensasjon fra LNF-formålet, men det vil være et moment som må tas i betraktning ved avgjørelsen».

Ombudsmannen ser ikke bort ifra at en tidligere gitt delingstillatelse etter omstendighetene kan gi en forventning om å få utnytte eiendommen slik det var forutsatt da delingstillatelsen ble gitt. En eventuell byggeforventning er imidlertid ikke vernet mot senere planendringer. På bakgrunn av den vedtatte endringen av arealformålet i kommuneplanen, og at delingstillatelsen ble gitt 24 år før eieren søkte om dispensasjon, kan eierens eventuelle byggeforventning vanskelig vektlegges i dispensasjonsvurderingen.

2.3. Kostnader til saksbehandling

I avveiningen av fordeler og ulemper i omgjøringsvurderingen skrev Fylkesmannen at ved «å gi dispensasjon i dette enkelttilfellet til å bebygge tomten, unngår kommunen samtidig å bruke unødvendige offentlige og private ressurser på å regulere et område der alle relevante forhold allerede er avklart». I svarbrevet skrev Fylkesmannen imidlertid at dette hensynet ikke var vektlagt i fordel-/ulempevurderingen. Ombudsmannen vil knytte noen bemerkninger til dette.

At partene påføres lavere kostnader ved å benytte unntaksregelen om dispensasjonssøknad i stedet for å følge hovedregelen om en planprosess ved endring i arealutnyttelsen, synes å være en økonomisk fordel knyttet til selve saksbehandlingen. Det er vanskelig å se at plan- og bygningsloven med tilliggende forskrifter og arealplaner er satt til å ivareta et slikt økonomisk hensyn. Kostnadsargumentet er følgelig i liten grad knyttet til ressurs- eller arealdisponeringshensyn. Ombudsmannen mener derfor at det ikke er en relevant fordel at en dispensasjonssøknad vil påføre partene lavere kostnader i saksbehandlingen enn en planprosess.

2.4. Lokale næringsvirksomhet og kommunens ønske om å være en attraktiv hyttekommune

I omgjøringsvurderingen synes Fylkesmannen å ha lagt vekt på hensynet til lokal næringsvirksomhet, og at Ål kommune vil fremstå som en attraktiv hyttekommune, som relevant i fordel-/ulempevurderingen. I svarbrevet har Fylkesmannen imidlertid presisert at dette bare er «et tilleggsargument og er ikke avgjørende for saken».

Hensynet til det lokale næringslivet vil være relevant i en planprosess eller i den skjønnsmessige vurderingen av om dispensasjon skal gis etter plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd. I vurderingen av vilkårene for å gi dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd er imidlertid vurderingstemaet snevrere enn i den interesseavveiningen kommunen må foreta i sine planprosesser og etter § 19-2 første ledd. Hensynet til næringslivet kan trolig gjøres gjeldende for en rekke områder i kommunen. Fylkesmannen har i liten grad godtgjort hvorfor dette hensynet er en fordel som gjør seg særskilt gjeldende for dette aktuelle området eller denne konkrete eiendommen. Hensynet til det lokale næringslivet og at Ål kommune skal være en attraktiv hyttekommune, synes dermed ikke å være relevant i fordel-/ulempevurderingen etter § 19-2 annet ledd.

2.5. Statlige og regionale rammer og mål. Negative uttalelser fra myndighetene.

I vurderingen av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt, skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt, jf. § 19-2 fjerde ledd første punktum. Videre bør ikke

kommunen dispensere fra planer når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden, jf. § 19-2 fjerde ledd annet punktum. Siktemålet med bestemmelsen er å hindre at dispensasjonsadgangen brukes på en måte som undergraver overordnede mål for arealpolitikken. Forarbeidene forutsetter at myndigheten klart gir uttrykk for at de motsetter seg dispensasjonen, og at uttalelsen angir hvilke konkrete forhold i søknaden som strider mot de føringene som myndigheten er ansvarlig for å følge opp (Ot.prp. nr. 42 (2006-2007) side 242). Både ordlyden og forarbeidene synes å forutsette at forvaltningen bare har en begrenset adgang til ikke å vektlegge fagmyndighetenes uttalelser.

Slike statlige rammer og mål om bevaring av villreinen er blant annet kommet direkte til uttrykk i plan- og bygningslovens forarbeider. Ifølge Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 244 er det en «nasjonal interesse å sikre villreinens leveområder», og de «største utfordringene i forhold til å oppnå dette er knyttet til utbygging og aktivitet i randsonen til flere av områdene». Tilsvarende formulering fremgår også av St.meld. nr. 26 (2006-2007) side 59. Der fremgår det også at regjeringen vil sikre villreinens sentrale plass i norsk fjellfauna, gjennom regionale planer og etablering av europeiske og nasjonale villreinområder. Gjennom Bernkonvensjonen har Norge også påtatt seg en internasjonal forpliktelse til å ta vare på villreinen. Regional plan for Nordfjella med Raudafjell 2014-2025 ble vedtatt av fylkestingene i Buskerud, i Hordaland og i Sogn og Fjordane for å følge opp disse nasjonale og internasjonale målsettinger om å ivareta leveområder for sårbare arter, herunder villreinen.

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om planlegging av fritidsbebyggelse (T-1450) side 12 fremgår det at ny hyttebygging bør unngås i blant annet leveområder for villrein og randsoner inn mot leveområdene og viktige viltkorridorer.

Videre følger det av § 19-2 fjerde ledd annet punktum at kommunen ikke bør dispensere fra planer dersom en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden. Dette synspunktet har lovgiver presisert ytterligere når det gjelder reindrift (tamrein). Følgende fremgår av Ot.prp. nr.32 (2007-2008) side 243:

«Dersom reindriftenes forvaltnings- og styringsorganer går imot at det skal gis dispensasjon, bør kommunen normalt ikke gi dispensasjon. Dette har sammenheng med at reindriften er en arealkrevende næring, både på grunn av marginale beiteområder og på grunn av reinens behov for ulike sesongbeiter og flyttveier mellom dem. Summen av mange små dispensasjoner kan få utilsiktede følger for reindriften ved at mange små inngrep og forstyrrelser vanskelig lar seg forene med reinens behov for sammenhengende frie områder og flytt- og trekkveier.»

Ombudsmannen legger til grunn at villreinen også har behov for store arealer, ulike sesongbeiter og flyttveier mellom beiteområdene. Summen av mange små inngrep antas å kunne forstyrre villreinens beite og forflytning på tilsvarende måte som for tamrein. I lys av de nasjonale og internasjonale forpliktelsene Norge har til å ivareta villreinen, mener ombudsmannen derfor at forarbeidenes uttalelse også er relevant der organer som forvalter Norges villreinstammer, er negative til dispensasjonen.

I denne saken har Fylkesmannen i Buskerud og Buskerud fylkeskommune frarådet at dispensasjon skal gis. Begge fagmyndighetene begrunner sine uttalelser med risikoen for etablering av uheldig presedens. Fylkesmannen i Buskerud viser også til ønsket om å følge opp de nasjonale føringene om å unngå bygging i snaufjell og sårbart landskap. Videre viser Fylkesmannen til at kommuneplanens byggeforbud er et resultat av en «grundig gjennomgang av kva for slags område der det skulle vere mulig å bygge nye fritidsbygg og kor dette ikkje var ønskelig av omsyn til viktige miljøinteresser», og mener at dispensasjonen er i strid med intensjonen i kommuneplanen.

Også Villreinutvalet for Nordfjella og Nordfjella og Fjellheimen Villreinnemnd, som i henhold til den regionale planen § 1.4 er høringsinstanser i dispensasjonssaker, mener at tiltaket kan få negativ betydning for villreinens livsvilkår. Villreinutvalet for Nordfjella skriver i sin uttalelse at «grensa for dokumentert leveområde for villrein går så langt sør som til Rødungen, d.v.s. om lag der tomta ligg». Videre følger det av uttalelsen at med den økende bruken av områdene østover som reinsflokkene har hatt de siste høstene, er det svært viktig at det ikke blir iverksatt tiltak som minsker sjansene for at slik trekkmuligheter kan bli tatt i bruk igjen.

Nordfjella og Fjellheimen Villreinnemnd har i sin uttalelse skrevet at «aktivitet med utspring i ei einskild hytte innanfor eit område med ei rekke andre hytter og mykje friluftaktivitet» ikke «aleine vil kunne forringe villreinens leveområde». Videre fremgår det at det likevel vil gi «uheldige følgjer for villreinområdet dersom det vert dispensert i denne saka», og at en utvikling mot flere hytter i det aktuelle området definitivt vil ha en negativ konsekvens for reinens bruk av leveområdet.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener likevel at ulempene ved dispensasjonen er små, fordi hensynene bak kommuneplanen ikke gjør seg gjeldende med styrke. Standpunktet synes å være begrunnet med at fagmyndighetene ikke har sannsynliggjort at dispensasjonen i denne saken vil ha negativ effekt på naturmangfoldet, landskapet, friluftinteressene eller villreinen. Herunder mener Fylkesmannen at hyttetomten ligger «langt unna» det nasjonale villreinområdet. Ål kommune har også skrevet at avstanden til

villreinens leveområde er stor. Avstanden mellom eiendommen og det nasjonale villreinområdet er oppgitt å være om lag 1 700 meter i luftlinje.

Ombudsmannen er tilbakeholden med å overprøve forvaltningens og fagmyndighetenes vurdering av hvilke tiltak som kan påvirke villreinen på kort eller lang sikt. Herunder er ombudsmannen tilbakeholden med å vurdere det faglige spørsmålet om hvor stor avstand fra menneskelig aktivitet som er nødvendig for at villreinen ikke påvirkes.

Det bemerkes imidlertid at Fylkesmannen i Buskeruds klage og de faglige uttalelsene fra Fylkesmannen i Buskerud, Buskerud fylkeskommune, Villreinutvalet for Nordfjella og Nordfjella og Fjellheimen Villreinnemnd, er gitt i denne konkrete dispensasjonssaken med utbygging av denne eiendommen for øye. Faginstansene har pekt på fravær av klare fordeler ved dispensasjonen. Videre har de påpekt ulemper, som uheldig presendensvirkning og en bit-for-bit-nedbygging av området, som på sikt kan medføre konsekvenser for sårbare arter, særlig villreinen. I lys av at disse uttalelsene, og at dispensasjonen står i et motsetningsforhold til de hensynene gjeldende mål, rammer og planer skal ivareta, mener ombudsmannen det er tvilsomt om Fylkesmannen kan sette til side fagmyndighetenes uttalelser på bakgrunn av sin egen sannsynlighetsvurdering av om de ulempene fagmyndighetene påpeker, vil inntreffe. Ombudsmannen mener derfor det er tvil om Fylkesmannen i Oslo og Akershus har lagt tilstrekkelig vekt på fagmyndighetenes vurderinger, slik ordlyden og forarbeidene til § 19-2 fjerde ledd forutsetter.

2.6. Hensynet til offentlighet og medvirkning

I svarbrevet skrev Fylkesmannen avslutningsvis at hun ikke kan se at hensynet til offentlighet og medvirkning i planprosessen i denne saken taler for at tillatelse til oppføring av fritidsboligen må behandles i en planprosess. Hun mener at saken er godt nok utredet, og at villreininteressene ikke blir skadelidende. Dermed mener Fylkesmannen at hun «ikke [kan] se noen grunn til å utsette saken med 5, 10 eller 20 år som kommunen selv fremhever».

Ombudsmannen er ikke enig i dette. Hovedregelen er at endring av arealformål skal skje ved endring av plan, og ikke gjennom enkeltvise dispensasjoner. En planprosess vil innebære en bredere utredning av områdets belastning i en større sammenheng, og besluttes av kommunestyret gjennom en demokratisk prosess. At fagmyndighetene i sine uttalelser har gått imot dispensasjon, advart mot presedenskonsekvenser, og at saken berører interesser på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå, taler for at endring av arealformålet bør skje gjennom en planendring fremfor en dispensasjon.

Konklusjon

Eiendommen er omfattet av et byggeforbud i kommuneplanens arealdel. I Regional plan for Nordfjella med Raudafjell 2014-2025 står det at det ikke skal bygges nye fritidsbygg ut over det som framgår av gjeldende kommuneplaner. Tiltakshavers interesse i å føre opp en fritidsbolig på eiendommen synes å stå i et motsetningsforhold til de hensynene disse planene skal ivareta. Utbyggerinteressen har derfor liten vekt i fordel-/ulempevurderingen. Det kan i liten grad vektlegges at tiltakshaver fikk fradelt tomten i 1991. Videre er det ikke relevant at kostnadene til en dispensasjonsprosess er lavere enn en planprosess. Heller ikke hensynet til det lokale næringslivet er relevant hensyn i denne saken. Slik saken er opplyst, er det etter dette tvil om dispensasjonen innebærer noen relevante fordeler med vekt av betydning.

Videre er det tvil om Fylkesmannen i Oslo og Akershus har lagt tilstrekkelig vekt på nasjonale og statlige rammer og mål og på fagmyndighetenes uttalelser. Det er derfor tvil om det kan legges til grunn at ulempene er små ved å gi dispensasjon, slik Fylkesmannen mener.

På denne bakgrunn er det begrunnet tvil om vilkåret om at fordelene ved å gi dispensasjon er «klart større» enn ulempene er oppfylt, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd.

Ombudsmannen ber om at saken behandles på nytt. Fylkesmannen i Buskerud påklaget Ål kommunes vedtak, og Fylkesmannen i Oslo og Akershus behandlet klagesaken, også etter ombudsmannens uttalelse 13. mars 2018. Fra og med 1. januar 2019 er embetene slått sammen til Fylkesmannen i Oslo og Viken. Ombudsmannen forutsetter at Fylkesmannen i Oslo og Viken avklarer hvilket organ som skal foreta den nye vurderingen.

14.11.2019 (2018/4760)