



«Mottakernavn»  
«Adresse»  
«Postnr» «Poststed»  
«Kontakt»

Saksbehandler, innvalgstelefon

Oscar Bang-Ellingsen, 62 55 10 52

## Klageavgjørelse - klage på reguleringsplan Gomostølen hyttegrend - Nord-Aurdal kommune

Vi viser til kommunens oversendelse av klagesak 16.01.2024 og vårt brev om saksbehandlingstid 19.01.2024.

### Statsforvalterens vedtak

Klagen tas til følge. Statsforvalteren opphever Nord-Aurdal kommune sitt reguleringsplanvedtak av 15.06.2023 for Gomostølen hyttegrend.

### Kort om saken

Nord-Aurdal kommune vedtok 15.06.2023 detaljreguleringsplan for Gomostølen hyttegrend. Planen legger til rette for 140 nye hyttetomter. Hovedtyngden av ny fritidsbebyggelse vil komme nordvest i planområdet.

I tillegg er det i dag omkring 100 eksisterende fritidsboliger i planområdet. Disse har i praksis hatt byggeforbud gjennom den reguleringsplanen som ble vedtatt i 2007 og som har vært gjeldende frem til nå. Planen fra 2007 satte krav om utgraving av kulturminner gjennom rekkefølgebestemmelser. I den nye reguleringsplanen er kulturminne-spørsmålet løst, slik at kulturminnevernet ikke lenger utgjør et hinder for at de eksisterende fritidsboligene kan utvikle tomtene sine.

De fleste bebygde hyttetomtene ligger sørvest i planområdet. I tillegg er det en del bebygde hyttetomter nordøst i planområdet. Det legges opp til noe fortetting, men mest utvidelse av eksisterende hytteområde.

Alle hyttetomtene, med unntak av BFK1, er regulert som enkelttomter med totalt tillatt 3 bygg pr. tomt, hvorav én fritidsbolig og evt. anneks/uthus/garasje. Det er krav om parkering på egen tomt, innlagt vann- og avløp og strøm på alle nye tomter. Maks BYA = 15%, samlet BRA skal likevel ikke overstige 200 m<sup>2</sup> inkludert parkeringsareal.



Kommunen offentliggjorde planvedtaket i brev til berørte parter, samt i artikkel på kommunens hjemmeside den 19.09.2023 og i avisa Valdres den 21.09.2023.

Reguleringsplanvedtaket ble påklaget av Irene Korsmo, eier av gbnr. 47/35, og Vestre Slidre hytteforening hhv. 04.10.2023 og 11.10.2023. Kommunen behandlet klagen 11.01.2024, men tok de ikke til følge. Klagesaken ble deretter oversendt Statsforvalteren i Innlandet for endelig avgjørelse 16.01.2024.

### **Formelle forhold og Statsforvalterens kompetanse**

Hytteforeningen og Korsmo har klagerett og det er klaget i tide, jf. fvl. §§ 28 og 29.

Statsforvalteren er gitt myndighet til å behandle klager etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9. Vi kan overprøve alle sider av saken, men skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. fvl. § 34. Dette innebærer at Statsforvalteren fullt ut kan prøve om lovens saksbehandlingsregler er fulgt. Derimot skal vi være tilbakeholdne med å overprøve planens innhold. Statsforvalteren kan normalt ikke endre reguleringsplanen uten at kommunen selv er enig, eller ved at klagesaken oversendes til Kommunal- og distriktsdepartementet for avgjørelse. I brev av 16.01.2004 fra departementet er det likevel presisert at vi kan fatte vedtak om oppheving av planvedtak som må anses ugyldige pga. saksbehandlingsfeil.

### **Statsforvalterens vurdering av saken**

#### **Saksbehandlingen**

Oppstart av arbeidet med revidering av reguleringsplanen ble annonsert i avisa Valdres 24.05.2016. Det ble sendt varsel om oppstart 12.05.2016 med høringsfrist 28.06.2016 til hytteeiere, grunneiere, naboer, regionale myndigheter med flere.

Planforslaget ble behandlet i planutvalget 20.02.2020, og lå ute til høring og offentlig ettersyn 12.03.2020 til 27.04.2020. NVE og Fylkesmannen i Innlandet (nå Statsforvalteren) hadde innsigelse til planforslaget blant annet på grunn av flom- og overvannshensyn.

Kommunen mottok nytt revidert planforslag i november 2021. På grunn av en del mangler med planforslaget foreslo administrasjonen å legge frem planforslaget til politisk behandling med forslag om at administrasjonen tok over planarbeidet. Hovedårsaken til at administrasjonen valgte å ta over planarbeidet var hensynet til de ca. 100 eksisterende hytteeierne som ikke har hatt mulighet til å gjøre noe på sine hytter siden 2007. Planutvalget vedtok 28.04.2022 «å legge forslag til detaljreguleringsplan (...) ut på 2.gangs høring og offentlig ettersyn (...) med (...) fullmakter til å gjøre ytterligere justeringer». Det ble presisert at selv om administrasjonen hadde fullmakt til å foreta justeringer og endringer i planforslaget, skulle ikke disse endringene medføre prinsipielle endringer i planen.

Det ble etter dette lagt ned et omfattende arbeid med planen fra administrasjonens side. Planforslaget ble lagt ut til høring og offentlig ettersyn i perioden 03.04.2023 til 22.05.2023. Det kom inn 15 innspill/merknader til planen. Alle innsigelser fra offentlige myndigheter fra den første høringen ble nå trukket, noen av dem under forutsetning at det ble gjort mindre justeringer i planforslaget.



Kommunestyret vedtok deretter reguleringsplanen for Gomostølen hyttegrend den 15.06.2023. Kommunen varslet om vedtaket via brev til berørte parter og artikkel på kommunens hjemmesider 19.09.2023 og gjennom annonse i avisa Valdres den 21.09.2023.

Nedbygging av myr. Var saken godt nok utredet da kommunestyret vedtok planen?

Vestre Slidre hytteforening anfører blant annet at det ikke er tilstrekkelig at fire hyttetomter er tatt ut av rikmyr-områdene sør i planområdet, og at det i reguleringsplanen for Gomostølen hyttegrend går tapt uakseptabelt mye myr. Hytteforeningen nevner også at det er et «lovforslag med betydelig innstramminger ute på høring».

Vi «skal vurdere de synspunkter klageren kommer med», jf. fvl. § 34 og har derfor plikt til å svare ut anførselen om nedbygging av myr. Vi ville likevel uavhengig av hytteforeningens klage sett på spørsmålet om nedbygging av myr. Bevaring av myr er et nasjonalt hensyn/anliggende og Statsforvalteren kan uansett «ta opp forhold som ikke er berørt» av klagerne, jf. fvl. § 34.

Myr lagrer store mengder karbon. Nedbygging av myr kan gi store klimagassutslipp. Regjeringen utarbeider hvert fjerde år nasjonale forventninger til den kommunale planleggingen for å «fremme en bærekraftig utvikling», se pbl. § 6-1. I de nye nasjonale forventningene, utgitt juni 2023, uttales følgende om konsekvensene ved å bygge ned myr:

«arealendringer av natur som lagrer mye karbon medfører økte klimagassutslipp (...) Det er nedbygging av (...) myr som gir størst utslipp per arealenhet.

(...)

Nedbygging av karbonrike arealer, inkludert myr (...) unngås så langt som mulig, slik at arealenes evne til lagring og opptak av karbon opprettholdes».

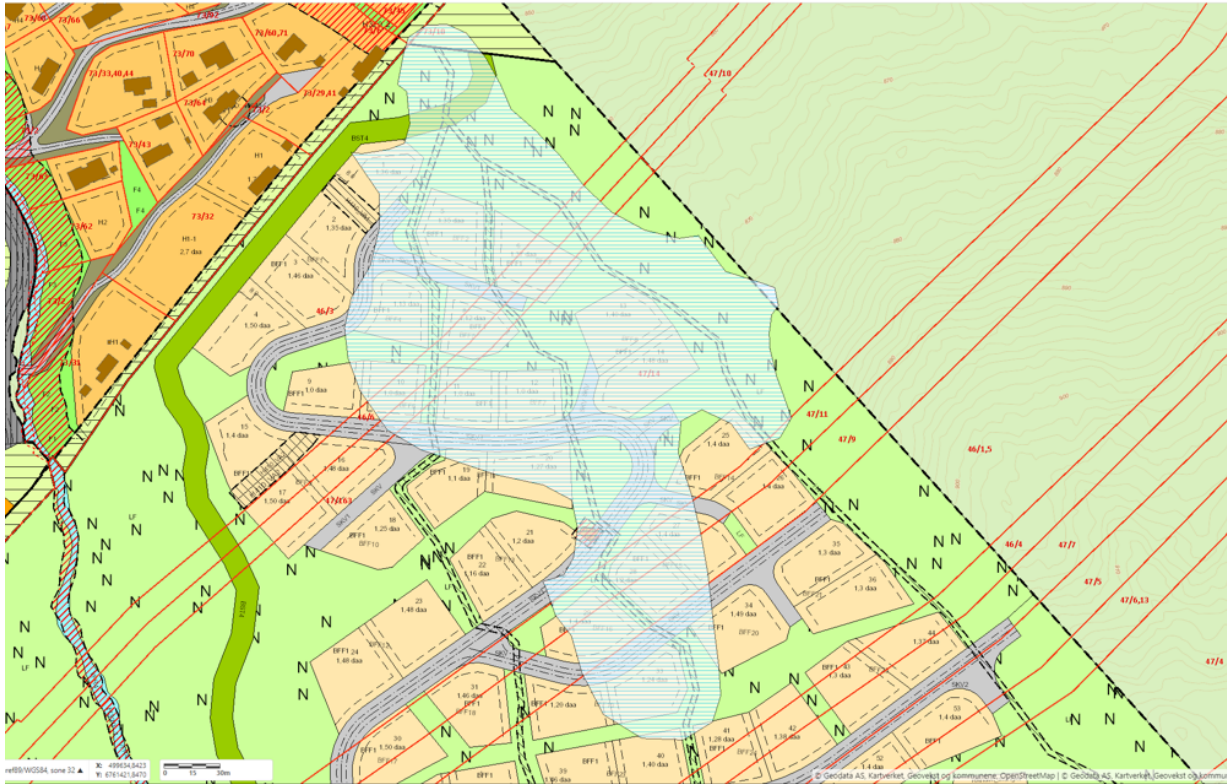
Spørsmålet er om reguleringsplanen var godt nok utredet da kommunestyret vedtok planen, jf. fvl. § 17.

Ifølge fvl. § 17 må saken være «så godt opplyst som mulig» før vedtak gjøres. Det er på det rene at ordlyden må tolkes innskrenkende og at kravet til utredningen ikke er så strengt som ordlyden tilsier. Sentrale hensyn som kan påvirke innholdet i reguleringsplanen må imidlertid være utredet. Kommunen har en generell plikt til å vurdere de miljømessige sidene ved sine avgjørelser. Det må utredes i hvilken utstrekning avgjørelsen kan ha skadelige virkninger for miljøet.<sup>1</sup>

Våre undersøkelser viser at det er et myrområde på 74 dekar nord i planområdet som i sin helhet vil forsvinne dersom reguleringsplanen realiseres, se kartet nedenfor. I reguleringsplanen er det her regulert inn omkring 15 fritidstomter og tilhørende atkomstveier. Myrområdet er kartlagt som AR5, hvilket betyr at området er et areal med myrvegetasjon hvor torvlaget er minimum 30 cm. Dybden på myra kan også være dypere. Det kreves undersøkelser for å avklare hvor dyp myra er.

---

<sup>1</sup> Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 5.utgave, 2019, side 450



*Naturbase-kart over området. Kartlag for reguleringsplanen er lagt over myrområde og viser at det er regulert inn i overkant av 15 fritidsboligtomter med tilhørende atkomstveier der det i dag ifølge kartet er en myr på 74 dekar.*

Når det gjelder konsekvensene av å bygge ned denne myra, uttaler våre fagfolk på området at:

«Kartlaget Arealtype myr viser alt areal som er registrert som myr i AR5. I AR5 er myr definert som «areal med myrvegetasjon og minst 30 cm tjukt torvlag». (...) Arealtype myr kan være åpen, eller tresatt. I kartlaget Arealtype myr er arealene vist som myr, uavhengig av om de er tresatt, eller ikke. Areal med skog og minst 30 cm torvlag, men som ikke har preg av myr i overflata, har arealtype skog, og er ikke vist i dette kartlaget.

Det er ikke tilstrekkelig å se på et flybilde for å avgjøre om det finnes myr i området, eller ikke, særlig ikke når området er kartlagt som myr i AR5.

Myra nord i området er 74 dekar, og minimum 30 cm dyp. Dette tilsvare et CO<sub>2</sub>-utslipp på 2 072 700 kg CO<sub>2</sub>. Dersom myra i snitt er en meter dyp vil det tilsvare et utslipp på 6 909 000 kg CO<sub>2</sub>.

(...)

Utslippene som følger av å bygge ned denne myra er for store til å ikke bli tatt med i vurderingen»

Etter vårt syn er det klart at reguleringsplanen ikke var godt nok utredet på det tidspunkt kommunestyret vedtok planen. Våre undersøkelser viser at et myrområde på 74 dekar i sin helhet bygges ned og at det er risiko for store klimagassutslipp dersom reguleringsplanen gjennomføres. Kommunestyret hadde ikke nødvendig kjennskap til disse konsekvensene på vedtakstidspunktet.



At kommunestyret ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om myrområdet nord i planområdet da de vedtok planen, underbygges av administrasjonens klagebehandling:

«Helt nord i planområdet kan det i situasjonskartet se ut til at flere hyttetomter er planlagt i myrområde. Flybilde viser derimot at det meste av dette området ikke er myr, og at det ikke er planlagt hyttetomter på myr.

(...)

Klagen som foreligger er lite klar på eventuelt hvilke områder som ikke er hensyntatt med hensyn til myr».

Vi bemerker for det første at man ikke kan slutte fra et flyfoto at det ikke er myr her, jf. den faglige vurderingen over. For det andre er det kommunen som planmyndighet som har ansvaret for sakens utredning, og det at klagen peker på nedbygging av myr som et problem gir kommunen en sterk oppfordring til å undersøke dette nærmere.

Kommunestyret bestemmer som den klare hovedregel arealbruken i kommunen. Det er imidlertid avgjørende at alle relevante forhold og hensyn er belyst, slik at kommunestyret kan ta en veloverveid beslutning om hvilken arealutnyttelse som er ønskelig.

Konklusjonen er at utredningsplikten ikke var overholdt på kommunens vedtakstidspunkt, jf. fvl. § 17.

Statsforvalteren uttalte i høringsuttalelse 23.05.2023 at «Vi ser positivt på at registrert rikmyr er vist med hensynssone og at tomter som berørte myrområdene er tatt ut». Uttalelsen knytter seg til rikmyr-områdene sør i planområdet. På bakgrunn av innsigelser fra statlige myndigheter ble det tatt ut fire fritidstomter fra rikmyr-områdene sør i planområdet. Uttalelsen knytter seg ikke til myra på 74 dekar nord i planområdet. Kommunen har i løpet av den lange arealplanprosessen ikke avdekket myrområdet nord i planområdet. I klagebehandlingen 11.01.2024 har riktignok kommunen blitt oppmerksom på det aktuelle området nord i planområdet, men skriver at «flybilde viser derimot at det meste av dette området ikke er myr, og at det ikke er planlagt hyttetomter på myr».

#### Har manglende utredning om myra nord i planområdet virket inn på reguleringsplanens innhold?

Vi tar så stilling til om den mangelfulle utredningen om myra nord i planområdet fører til at vedtaket om reguleringsplanen for Gomostølen hyttegrend er ugyldig og må oppheves.

Det følger av fvl. § 41 at reguleringsplanvedtaket likevel er gyldig dersom det er «grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». I den juridiske litteraturen er det uttalt at lovgiver med innvirkningskravet «grunn til å regne med» har ment å kreve noe mer enn bare en mulighet for innvirkning for at feilen skal tillegges betydning, men noe mindre enn sannsynlighetsovervekt.<sup>2</sup> Høyesterett uttaler i Reinøya-dommen (HR-2017-2247-A) at:

«[d]et skal altså ikke mye til», men at det likevel må være en «reell mulighet» for at feilen har virket inn på innholdet.

Spørsmålet er dermed om det er en «reell mulighet» for at den mangelfulle utredningen om myra nord i planområdet har virket inn på innholdet i reguleringsplanen.

---

<sup>2</sup> Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 5.utg, 2019, side 562



Det er tilstrekkelig med en reell mulighet for at kommunestyret – dersom de visste om myrområdet i nord – ville vedtatt en reguleringsplan med et noe annet innhold. Eksempelvis ved at de i overkant av 15 tomtene som er regulert inn i myrområdet nord i planområdet ville blitt tatt ut av planen, men at planen ellers bestod.

Når det gjelder manglende utredning, har Høyesterett, i de dommene hvor spørsmålet har kommet opp, vært noe tilbakeholdne med å konstatere ugyldighet for reguleringsplanvedtak. I høyesterettsdommene Rt. 2009 s. 661 og HR-2017-2247-A, kom Høyesterett til at feilen ikke hadde virket inn på planens innhold. I begge dommene syntes imidlertid det sentrale å ha vært at manglende utredninger var avhjulpet gjennom mer uformelle prosesser eller at konsekvensene uansett i stor grad var kjent for kommunestyret på vedtakstidspunktet.

Tilsvarende betraktninger kan neppe legges til grunn for denne saken. Det synes klart at kommunestyret ikke var klar over myrområdet på 74 dekar nord i planområdet da reguleringsplanen ble vedtatt. Konsekvensene – nedbygging av myrområde og klimagassutslipp – var dermed ikke kjent for kommunestyret på vedtakstidspunktet. Faktum i denne saken skiller seg derfor fra de to nevnte høyesterettsdommene, hvor konsekvensene i stor grad var kjent for kommunestyrene.

Vi mener det er en reell mulighet for at planen ville blitt vedtatt med et noe annet innhold dersom kommunestyret på vedtakstidspunktet hadde vært klar over at man bygget ned et 74 dekar stort myrområde til fordel for i overkant av 15 fritidsboligtomter.

Konklusjonen er at det er en «reell mulighet» for at den manglende utredningen om myra nord i planområdet har virket inn på reguleringsplanens innhold.

Den mangelfulle utredningen fører derfor til at reguleringsplanvedtaket er ugyldig og må oppheves.

Når kommunen behandler saken på nytt, må de – foruten den nevnte myra nord i planområdet – også se på eventuelle andre registrerte areal typer myr som er registrert i AR5.

I tillegg nevner vi at regulering av hyttetomter på myrområdet nord i planområdet ikke har vært gjenstand for medvirkning. Plan- og bygningsloven legger opp til bred medvirkning «for alle berørte interesser» når planer utarbeides, jf. § 1-1. Bred medvirkning er ett av plan- og bygningslovens hovedformål, se § 1-1. Interesserte har i denne saken ikke fått mulighet til å uttale seg om myrområdet i nord, fordi kommunens utredning ikke har avdekket myrområdet. Avgjørelser som handler om å tilsidesette miljøinteresser til fordel for utbyggingsinteresser vekker normalt stort engasjement.

#### Naturmangfoldlovens krav til utredning og begrunnelse. Nml. §§ 7-12

I saker som berører naturmangfoldet oppstiller naturmangfoldloven ytterligere krav til sakens utredning og begrunnelse i lovens §§ 7-12. Disse kravene kommer som et tillegg til utrednings- og begrunnelseskravene i forvaltningsloven §§ 17 og 25.

Naturmangfoldloven § 8 krever at «kunnskapsgrunnlaget» skal stå i et «rimelig forhold» til «risiko for skade på naturmangfoldet».

Myr har også andre viktige funksjoner enn å holde på karbon. Myr har ofte egenskaper som legger til rette for et stort biologisk mangfold og kan være tilholdssted for et større arts mangfold. Myr kan videre ha en flomdempende funksjon og utgjøre en barriere for spredning av skogbrann. I



planbeskrivelsen er det vist til en rekke arter i planområdet, uten at det sies noe om hvor i planområdet disse artene befinner seg. Det kan ikke utelukkes at disse artene har tilholdssted ved myra nord i planområdet. Videre er det heller ikke utredet noe om myra sine økosystemtjenester i form av eksempelvis vannrensing/flomdempende funksjon.

Det er ikke et «rimelig forhold» mellom kunnskapsgrunnlaget og risikoen for skade på naturmangfoldet, jf. nml. § 8.

Vi nevner også føre-var-prinsippet i nml. § 9 som innebærer at dersom det foreligger en risiko for alvorlig skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som argument for likevel å gjennomføre tiltakene.

Naturmangfoldloven § 7 oppstiller videre et skjerpet krav til vedtakets begrunnelse. For det første skal vurderingene av prinsippene i nml. §§ 8-12 fremgå av begrunnelsen for vedtaket. For det andre – og dette er særlig viktig – skal begrunnelsen vise hvordan hensynene til naturmangfoldet har blitt vektet/prioritert opp mot andre relevante hensyn i plansaken.<sup>3</sup>

Det er viktig at kommunestyret foretar en avveining hvor begrunnelsen viser hvilken vekt hensynene til naturmangfoldet har fått opp mot eksempelvis utbyggingsinteressene. Denne avveiningen skal ikke først gjøres ved den senere byggesaksbehandling. Vektingen av prinsippene i nml. §§ 8-12 opp mot andre relevante planhensyn vil være avgjørende for planens innhold, og det er derfor sentralt at dette fremgår av kommunestyrets begrunnelse.

Vedtaket begrunnelse tilfredsstillende ikke kravene til begrunnelse som naturmangfoldloven § 7 oppstiller. Begrunnelsen er mangelfull når det gjelder hvordan hensynene til naturmangfoldet har blitt avveid mot eksempelvis utbyggingsinteressene. Den mangelfulle begrunnelsen må anses som en følgefeil av at saken ikke er godt nok utredet.

### **Planens innhold**

Statsforvalteren vil generelt bemerke at det er kommunestyret som er gitt kompetanse til å være plan- og reguleringsmyndighet i den enkelte kommune, jf. pbl. § 3-3. Kommunen må ut fra en helhetsvurdering og i samråd med de berørte fagmyndigheter avgjøre hvilke arealer som skal reguleres, og til hvilke formål. Det er kommunestyret som skal vurdere de ulike interesser og behov opp mot hverandre, og foreta de avveininger som er nødvendig for å oppnå de ønskede resultater. Statsforvalteren skal først og fremst påse at det ikke knytter seg noen urimelighet eller vilkårlighet til de faglige vurderinger som er foretatt.

I denne saken har vi ikke overprøvd planens innhold og det kommunale regulerings-skjønn. Vi har opphevet planen på bakgrunn av saksbehandlingsfeil (mangelfull utredning).

For fremtidige saker som berører nedbygging av myr ønsker vi likevel å gjøre rede for sentrale utgangspunkter for klageinstansens overprøving av kommunens skjønnsutøvelse når det kommer til planens innhold.

Statsforvalteren kan som nevnt «prøve alle sider av saken», jf. fvl. § 34. Det betyr at vi også kan overprøve kommunens skjønnsutøvelse/planens innhold. Vi skal imidlertid legge «stor vekt» på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. fvl. § 34. Men hvor stor vekt

---

<sup>3</sup> Se lovens forarbeider Ot.prp.nr.52 (2008–2009) på s. 378 og Sivilombudets uttalelse 31.05.2023 i avsnitt 43.



som legges på det kommunale selvstyret avhenger imidlertid av 1) hvor sterkt hensynet til kommunale selvstyret gjør seg gjeldende og 2) hvor sterkt nasjonale hensyn gjør seg gjeldende.

Nedbygging av myr resulterer i klimagassutslipp som får virkning langt utenfor kommunegrensen, og er derfor et nasjonalt hensyn/anliggende. Nedbygging av myr er ikke et lokalpolitisk forhold. Nasjonale hensyn kan trumfe lokalpolitiske ønsker, jf. lagmannsrettsdommen LB-2014-40734 og Sivilombudets uttalelse 2018-1219.<sup>4</sup>

At verving av myr er et nasjonalt hensyn fremgår blant annet av pbl. § 3-1 som sier at arealplaner skal «bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler». Norge har gjennom Paris-avtalen tatt på seg en forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med 55 prosent i 2030 sammenlignet med nivået i 1990. Det er også tydelige uttalelser i nye nasjonale forventninger til kommunenes planlegging, utgitt juni 2023, om at verving av myr er et nasjonalt hensyn.

Vi nevner også at det er et pågående lovarbeid på dette feltet. Stortinget anmodet regjeringen i desember 2022 om å legge frem et forslag om forbud mot nedbygging av myr. Klima- og miljødepartementet har nå foreslått et forbud mot nedbygging av myr i naturmangfoldloven, med en egen forskrift som gir nærmere bestemmelser om forbudet og dispensasjonsadgangen. Lovforslaget er i skrivende stund ikke blitt behandlet av Stortinget.

#### Øvrige anførsler

Hytteforeningen anfører at det i reguleringsbestemmelsene eller i utbyggingsavtalen bør inntas krav om å bidra til finansiering av løypelagets virksomhet.

Kommunen svarer til dette at de ikke har hjemmel i plan- og bygningsloven til å pålegge utbyggere og hytteeiere en plikt til å inngå en avtale med løypelaget om finansiering.

Som et generelt utgangspunkt ligger det utenfor plan- og bygningslovens rammer å regulere privatrettslige og privatøkonomiske forhold, se lovens forarbeider Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233. Plan- og bygningsloven er en offentligrettslig lov.

En avtale mellom hytteeiere/utbyggere og løypelaget er et privatrettslig forhold. Kommunen har ikke hjemmel i plan- og bygningsloven til å pålegge partene å inngå en slik avtale. Statsforvalteren er enig med Nord-Aurdal kommune på dette punkt.

#### **Statsforvalterens vedtak**

Klagen tas til følge. Statsforvalteren opphever Nord-Aurdal kommune sitt reguleringsplanvedtak for Gomostølen hyttegrend av 15.06.2023.

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

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum (e.f.)

---

<sup>4</sup> Se Nikolai K. Winge, Svak kontroll i plan- og bygningsretten, 2018, se særlig pkt. 2





kommunal- og samordningsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

NORD-AURDAL KOMMUNE

Postboks 143

2901

FAGERNES

Mottakerliste:

VESTRE SLIDRE HYTTEFORENING

c/o Geir Hansen Løvenskiolds vei 21A

1358 JAR

IRENE KORSMO

Ekeberglia 5C

1356 BEKKESTUA