

## Veiledningsskriv fra fylkesmannens miljøvernavdeling (ny plan- og bygningslov):

### Dispensasjonssøknader i strandsona til sjø

#### Innledning

Fra kommunene mottar fylkesmannens miljøvernavdeling jevnt over et stort antall dispensasjonssøknader til vurdering. Vi er opptatt av å kunne gjennomføre en rasjonell behandling med god kvalitetssikring og service utad. Veiledningsskrivet er laget for å bidra til at sakene blir bedre opplyst før kommunenes og vår saksbehandling.

Et svært viktig forbehold er at dette dokumentet ikke er uttømmende, verken når det gjelder de juridiske momentene eller andre forhold, men et forsøk på å gi en informativ oversikt.

Veiledningsskrivet er laget med tanke på søknader som gjelder dispensasjoner i strandsona i sjø, og som ligger som "LNF-områder" i kommuneplanen (se forklaring lenger ned). Mange av momentene vil imidlertid også ha betydning for dispensasjonssøknader som gjelder strandsona langs innlandsvann.

Vi oppfordrer kommunene til å viderefremme skrivet til alle som planlegger å søke om dispensasjon for byggetiltak i strandsona, eller eventuelt innarbeide veiledningen i egne kommunale veiledere.

#### Litt om formalitetene rundt en dispensasjonssøknad (se også grønn ramme)

Plan- og bygningsloven er det viktigste lovverket i forhold til byggesaksbehandling i Norge. Offentlige myndigheter kan ikke nekte noen å bygge uten å ha "hjemmel" i plan og bygningsloven (PBL) eller eventuelt annet lovverk. Når noe skal bygges, blir det derfor alltid snakk om hva slags status området har, siden dette i neste omgang bestemmer hvilke regler som gjelder og skal anvendes.

Svært ofte ligger fritidsboliger/tomter i områder som i kommuneplanen er avsatt til "LNF-områder". Regelen her er at alt som gjøres, og som ikke har sitt utgangspunkt i Landbruks-, Natur- eller Friluftsinteresser er forbudt, og krever dispensasjon. I sjønære områder kreves det i tillegg også dispensasjon fra plan- og bygningslovens spesielle forbud mot bygging i 100-metersbeltet til sjø (§ 1-8 i ny lov).

Vi gjør oppmerksom på at byggetiltak kan være avhengig av dispensasjon fra andre forhold i plan- og bygningsloven, som for eksempel reguleringsplaner. (Flere begreper som områdeplan og detaljreguleringsplan (ny lov) og bebyggelsesplaner (gammel lov) kan dukke opp, men dette blir ikke behandlet her.)

Dispensasjoner forutsetter at diverse forhold er oppfylt, se lovens §§ 19-1 og 19-2. Vi har forsøkt å dele dette inn i fire-fem punkter for å gi en oversikt over hva loven krever for å kunne gi en dispensasjon. Se neste avsnitt.

#### **Kort om saksgangen ved dispensasjonssaker**

Paragraf 19-2 i plan- og bygningsloven (pbl) gir kommunen anledning til å gi dispensasjon fra bestemmelser i pbl. Det er imidlertid viktig å understreke at ingen har krav på dispensasjon.

Søknad om dispensasjon skal sendes til kommunen for behandling. Kommunen sender så saken for uttalelse til Fylkeskommunen og statlige myndigheter "hvis saksområde blir direkte berørt", før vedtak fattes.

Miljøvernavdelingen (FMVA) uttaler seg i saker som omfatter: naturvernområder, strandsona ved både sjø og innlandsvann, vernede vassdrag, inngrepsfrie naturområder (INON) og andre arealer med prioriterte miljøkvaliteter.

Etter at FMVA (og eventuelt andre myndigheter) har gitt en forhåndsuttalelse behandles saken i kommunen enten av et folkevalgt organ eller av administrasjonen som en fullmaktssak.

Kommunens vedtak kan påklages av søker og berørte parter (for eksempel naboer), som skal sende klagen til kommunen. Fylkesmannen (justis- og byggesaksavdelingen eller tilsvarende) fatter endelig vedtak i klagesaken etter at den har vært behandlet i kommunen.

Fylkesmannen har også anledning til selv å påklage kommunens vedtak hvis nasjonale eller regionale miljøverninteresser ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Klagebehandlingen må da foretas av en annen fylkesmann ("en settefylkesmann") da fylkesmannen i vedkommende fylke som klager i saken, blir inhabil.

## Behandling av dispensasjonssaker etter ny plan- og bygningslov §§ 19-1 og 19-2

I 19-1 er det i denne sammenheng kravet om at søknaden må være grunnlagt som er viktig. Går vi så over til 19-2 står en rekke forhold opplista som krav til om dispensasjon kan gis.

1. Det må først tas stilling til om diverse hensyn blir vesentlig tilsidesatt ved å gi dispensasjon. Hensynene som skal ivaretas, er nevnt i de bestemmelsene som det dispenseres fra. Dersom det skal dispenseres fra § 1-8, Forbud mot tiltak mv langs sjø og vassdrag, er disse hensynene; natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne hensyn. (lenger ned er disse gjennomgått i detalj)

I tillegg kommer hensynene i lovens formålsparagraf der bærekraftig utvikling, langsiktige løsninger og konsekvenser for miljø og samfunn er nevnt. (se lovtekst) .

Blir ett eller flere av disse hensynene vesentlig tilsidesatt kan det ikke gis dispensasjon.

2. Deretter skal en ta stilling til om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene. Disse fordelene må igjen vise til de hensynene som er nevnt i de bestemmelsene som det dispenseres fra. Dersom det skal dispenseres fra § 1-8, Forbud mot tiltak mv langs sjø og vassdrag, er disse hensynene som nevnt: natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne hensyn. Den "juridiske prosessen" er at de ulike hensynene vektas separat, totaliteten avveies og fordelene skal være klart større enn ulempene ved å gi dispensasjon.

Personlige forhold som for eksempel alder, størrelse på familie, generelt svekket helse, ny og større båt, har tvilsom relevans og tillegges liten eller ingen vekt. (se forarbeidene til loven, og detaljer lenger ned.)

3. Det tredje forholdet som skal dras inn i vurderingen er at det skal legges særlig vekt på konsekvensene ved å gi dispensasjon for konkrete forhold som -helse, -miljø, -sikkerhet og tilgjengelighet. (En understreker at de miljømessige konsekvensene nå er tatt inn i lovteksten som et eget punkt. Når en gir tillatelse i ett tilfelle, må en også tenke over konsekvensene dette vil få om flere får tilsvarende dispensasjon.)
4. Det fjerde forholdet er at en ikke bør gi dispensasjon når direkte involvert statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt til dispensasjonssøknaden. (dispensasjon fra plan, bestemmelser om planer og forbudet i 1-8.)

Egen merknad om dispensasjon fra plan

Ved vurdering av om det skal dispenseres fra planer, skal statlige og regionale rammer tillegges særlig vekt. Dvs. at nybygg bare unntaksvis skal reises i strandsonen, utvidelser av eksisterende bygg bør skje i bakkant, og en rekke forhold nevnt i strandsonebrevne, stortingsmeldinger, planretningslinjer med mer.

**Det er søker som er ansvarlig for å dokumentere at betingelsene i 19-2 er tilstede. Hva bør en søker gjøre når han skal skrive en søknad om dispensasjon?**

**A**

Søkeren bør dokumentere det som skal gjøres og beskrive omgivelsene på en best mulig måte. Se lenger bak der vi har laget et eget avsnitt om dette: "Miljøvernavdelingens forventninger til dokumentasjon i en dispensasjonssøknad".

**B**

19-2 krever at dersom ikke noe hensyn blir vesentlig tilsidesatt (se punkt 1) skal fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene. ( se punkt 2) Svært ofte vil en da snakke om dispensasjon fra § 1-8 (forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag) og søker må da kunne vise til at totaliteten for natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne hensyn kommer ut i pluss. Under har vi derfor gått nærmere inn på disse forholdene for å vise hva en søker må ta tak i for at myndighetene skal kunne behandle søknaden.

Natur- og kulturmiljø (aktuelle forhold som må vurderes: behov for mudring, er det viktige naturtyper som blir berørt (be om hjelp eller se informasjon i "naturbasen": (<http://dnweb5.dirnat.no/nbinnsyn/>), kunstige sandstrender, oppvekstforhold for fisk og fugl. Kulturmiljø går vi ikke inn på da det er fylkeskommunenes ansvar.

Friluftsliv (aktuelle forhold som må vurderes: vil tiltaket virke privatiserende for omgivelsene og eller begrensende for fri ferdsel i utmark som stier, naturlige ferdselsdrag o.l. Uheldig påvirkning kan skje enten i form av fysiske stengsler, eller mer indirekte ved at området framstår som så privatisert at allmennheten ikke føler seg komfortabel med å passere området. I tillegg til ferdselsproblematikk, vil alltid tiltaket bli vurdert opp mot allmennhetens muligheter for opphold som bading, fiske, rastning etc. Generelt er ikke dagens bruk avgjørende. Strandsona må forvaltes i et langsiktig perspektiv, og det avgjørende må derfor være om området er egnet for allmenn ferdsel og opphold. Indirekte er også problemstillingen om tiltaket åpenbart vil føre til mere mennesker som bruker utmarka nært opp til tiltaket avgjørende,- hvor mye øker bygningsmassen,-økning fra en til to boenheter)

Landskap (aktuelle forhold som må vurderes: landskapsverdi og estetikk, først og fremst om hvordan tiltaket virker i forhold til dagens situasjon (ved utvidelser og eller riving og gjenoppbygging): siluetter, høyder, fasadelengder. Videre er det ikke snakk om arkitektonisk "stygt" eller "pent", men iøyenfallende bygningselementer som murer, plattinger, adkomstarrangementer, trappearrangementer, "hvite" stakittgjerder, reflekterende glassfasader, etc blir svært raskt uønska og privatiserende landskapselementer i 100m beltet. Store, omfattende bryggeanlegg er uheldig både ut fra landskapshensyn og fordi slike store brygger ofte tas i bruk som terrasser/ plattinger, og utstyres med stoler, bord o.l. (privatiserende) Nytt bygg helt nede i strandsona som f.eks båthus, sjøbu o.l vil nesten alltid komme i strid med nasjonal politikk, og vil så og si aldri tillates.

Derimot kan mindre tilbygg i bakkant av eksisterende bygning sett fra sjøen ofte kunne bygges med minimal eksponering.

andre allmenne hensyn. (her kan det være rom for ulike vurderinger)

I tillegg vil FMVA nevne noen spesielle forhold:

- "Irreversible tiltak". Det er forskjell på å bygge et bygg/anlegg i tre, kontra bygging i betong og å sprengte bort landskapselementer. Tiltak som resulterer i varige inngrep i terrenget betegnes som "irreversible inngrep" (sprengning, støyping etc.), og vil være uheldige inngrep når man ser forvaltningen av strandsona i et langsiktig perspektiv. Dette gjelder både nye byggetiltak og endring av eksisterende bygg/anlegg.

- Dersom det foreligger et bedre alternativ for plassering av tiltaket (for eksempel at et tilbygg kan plasseres bak fritidsboligen i stedet for på siden) skal slike alternativer vurderes, og det kan gi grunnlag for at opprinnelig søknad avvises.
- Uthus som åpner for opphold. Hvis et omsøkt uthus framstår som et bygg som er egnet for opphold/overnatting (mer enn ett vindu, isolerte vegger etc), kan dette være avgjørende for ikke å gi dispensasjon.
- Brygger. I den gamle plan og bygningsloven var det ett unntak fra det generelle byggeforbudet, slik at strandeendom kunne få såkalt adkomstbrygge. I ny lov er det ikke et tilsvarende unntak. En må altså vurdere tiltaket etter §19-2 og formålsparagrafen. Lovkommentarene som følger den nye loven sier at regjeringen ønsker en strengere strandsoneforvaltning, og vil ha en streng praksis. En kan med andre ord ikke forvente noe mer liberal holdning enn det som til nå har vært praktisert etter gammel lov: en øvre grense for adkomstbrygger på ca 12 m<sup>2</sup>, en meget restriktiv praksis mot å tillate to brygger på en eiendom, og med å gi tillatelser til "brygger" som pga sin beliggenhet og størrelse kunne brukes som plattinger og solterrasser. Enkelt og nødvendig vedlikehold av eksisterende brygger er ikke søknadspliktig, men det er her viktig å skille mellom vedlikehold og fasadeendring. Hvis vedlikeholdsarbeidet innebærer en økning i størrelse, at fasaden endres, eller at reparasjonen innebærer endring av materialer, vil tiltaket kunne være søknadspliktig. Hvis oppføring av ei brygge også krever mudring, skal det sendes inn en separat søknad om dette direkte til fylkesmannens miljøvernnavdeling.
- Søknaden er i strid med nylig vedtatt plan (kommuneplan, reguleringsplan). En plan har vært gjenstand for mange vurderinger og avveiende forhold,- og dersom det er kort tid siden en slik er godkjent, vil det i utgangspunktet være mange argument mot å dispensere fra en slik plan.
- Vegetasjon. Det blir ofte argumentert med at tiltaket blir skjult bak eksisterende vegetasjon, men i praksis ser en ofte at slik vegetasjon svært ofte fjernes over tid for å få bedre utsikt.

**Personlige forhold** som nevnes under tillegges liten eller ingen vekt. (enkelte av momentene kan i unntakstilfeller vektlegges, se forarbeidene til loven):

- Stedstilknytning. Tiltaket er begrunnet med arveoppgjør eller annen form for stedstilknytning. Dette er forhold som gjelder svært mange, og vil være av liten relevans i vurderingen av om det kan gis dispensasjon.
- Høy alder, sykdom. I forbindelse med ulike former for tilretteleggingstiltak (større brygger, trapper o.l.) vises det ofte til at søker har høy alder eller sykdom. Slike forhold kan påberopes av svært mange, og vil etter praksis bare kunne vektlegges i helt spesielle unntakstilfeller. (I løpet av en generasjon har "alle" fritidsboliger i utgangspunktet hatt gamle og fysisk svake eiere). Tilretteleggingstiltak i forbindelse med funksjonshemning kan i enkelte tilfeller være relevant, men det vil da kunne være en strengere vurdering for fritidsboliger i forhold til bolighus
- Spesielle behov. Tiltaket er begrunnet med søkers spesielle behov. Dette kan for eksempel være behov for større brygge på grunn av at man har fått større båt, eller at man på grunn av familieøkning har behov for flere soverom i fritidsboligen.

### Vilkår

Vær oppmerksom på at kommunen kan stille vilkår til en dispensasjon, som f.eks at gjenoppbygging etter brann skal skje på en bestemt måte, at mønehøgden ikke skal overstige så og så, at fasadelengden blir slik og slik etc. Høringsinstansen kan i sin uttalelse anbefale at det stilles slike vilkår for å unngå at tiltaket kommer i konflikt med nasjonale retningslinjer.

## Miljøvernavdelingens forventninger til dokumentasjon i en dispensasjonssøknad (tidligere henvist til som bokstav A)

En dispensasjonssøknad må omfatte de opplysninger som kommunen krever i form av standardiserte søknadsskjemaer etc. For å klargjøre en del forhold som miljøvernavdelingen vurderer i forbindelse med slike søknader, har vi her satt opp en del momenter som det fra vår side er ønskelig at legges ved i tillegg til konkrete målsatte skisser.

Miljøvernavdelingen kommer til å fraråde saker der selve tiltaket og/eller tiltakets konsekvenser ikke er godt nok opplyst. Dette gjelder særlig punktene 1. og 2. som nevnt ovenfor i avsnittet "Behandling av dispensasjonssaker etter ny plan- og bygningslov - § 19-2", men også rene faktaopplysninger som nevnt under. I slike tilfeller bør kommunen enten avslå søknaden, eller innhente flere opplysninger før saken sendes over til uttalelse på ny.

De faktaopplysningene vi er avhengige av er følgende:

### Søknad om nybygg og utvidelser

- Utvendige mål av lengde, bredde, gesims og mønehøyde på eksisterende (ved utvidelser) og ny bebyggelse.
- Bruksareal og bebygd areal for eksisterende og ny bebyggelse.
- Skisser som viser før og nå-situasjonen i tomtebildet, og bygningskropper.

### Brygger

- Areal på (eventuell) eksisterende brygge og planlagt ny og tilsvarende lengde på bryggefronter.
- Har grunneier andre brygger,- avklaring av tinglyste rettigheter på eksisterende brygger.
- Skisser som viser før og nå situasjonen.

### Søknad om fradeling av tomt

- Størrelse på tomta.
- Minsteavstand til sjø/vassdrag.

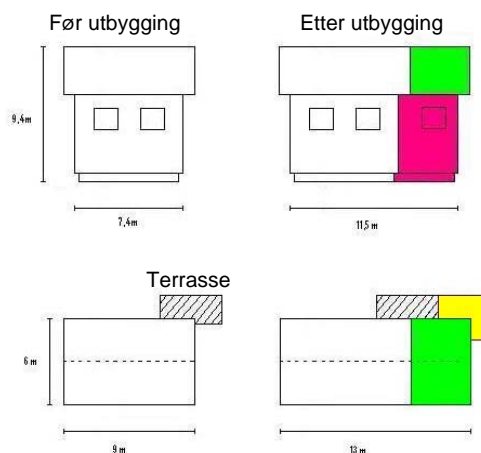
For at en ikke skal oppleve at søker først får ja til en fradelingssøknad, og deretter nei til bygging, vil det være arbeidsbesparende og en fordel for alle parter at mest mulig er avklart i utgangspunktet og presenteres for oss. Følgende bør derfor skisseres slik at vi kan være mye mer spesifikke i vår uttalelse på delings-saken, og unngå seinere klager.

- Antydning av plassering av bolig/hytte, garasje og adkomstvei.
- Og kommunens vilkår/rammer for planlagt bebyggelse (høyder, areal, fasadelengder)

Som et eksempel har vi tatt utgangspunkt i utvidelse av en bygning, men momentene kan også nyttes i forbindelse med andre byggetiltak. I tillegg er det av interesse at det opplyses om eventuelle byggetiltak på eiendommen som det er gitt tillatelse til i løpet av de siste par årene.

### Fotografier

Bilder av stedet hvor tiltaket er planlagt er til stor hjelp for å vurdere for eksempel i hvor stor grad utvidelse av en fritidsbolig vil påvirke landskapsbildet. Det må tas bilder av de



*Eksempel på skisser av planlagt hytteutvidelse sett fra én side og ovenfra. Opprinnelig og nytt areal er tydelig vist med fargebruk og skravur. Hvis flere fasader er synlig fra sjø/strand, bør det utarbeides tilsvarende skisser for disse. I dette eksemplet har vi brukt ulik farge på hhv. nytt tak, nytt veggliv og ny plattning.*

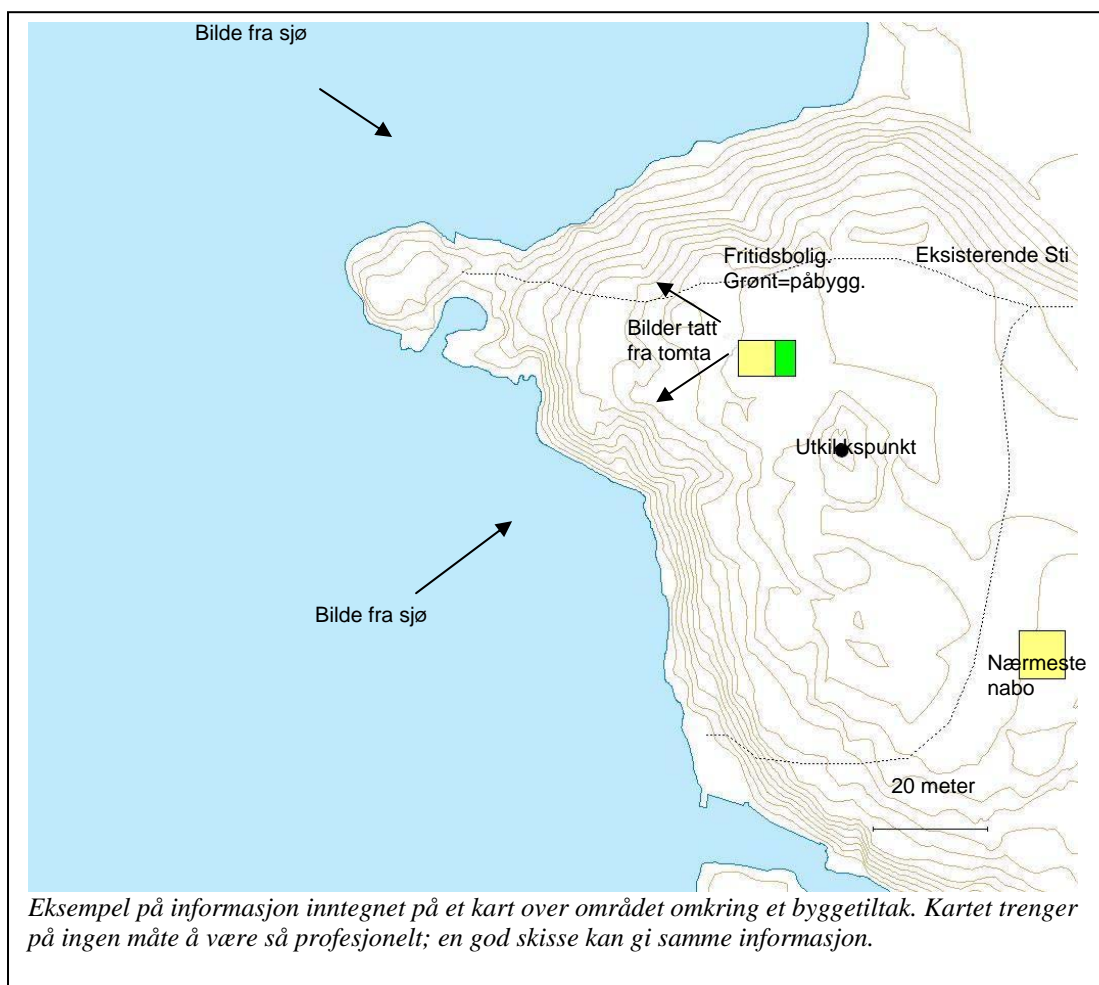
mest synlige fasadene mot sjø/strand, og i forbindelse med bygging i strandsona bør det tas bilder fra sjøen utenfor byggestedet. I tillegg anmoder vi sterkt om at det utarbeides fotomontasjer av tiltaket. Videre kan det også med fordel tas bilder av utsikten mens man står på byggetomta. Et oversiktskart som viser hvor bildene er tatt fra bør benyttes (se eksempel nedenfor). Bilder kan "lyve", og ikke så rent sjelden opplever vi at "virkeligheten" ikke alltid avspeiles på bildene. Vi forutsetter at søker forsøker å vise forholdene så reelt som mulig på bildene.

#### Skisser og størrelser på byggetiltaket

Skisser av fasader som er synlige fra sjø/strand eller som framstår som spesielt eksponert på andre måter, må vises på skisser. Opprinnelig og nytt areal bør skilles med tydelig fargebruk. Gamle og nye terrasser, plattinger eller lignende bør også vises på skissene. De viktigste målene på tiltaket må vises. Det er hovedsakelig de utvendige målene på tak, veggliv og terrasser som er interessante i forbindelse med vår vurdering av søknaden. Innvendige mål som bruksareal er av mindre interesse for oss.

#### Viktige interesser for allmennheten

For å få en god oversikt over allmennhetens interesser i området bør alle kjente stier, høydedrag, sandstrender med mer innenfor et areal på ca 100 x 100 meter rundt hytta, vises på et kart.



## Forholdet mellom kommunale retningslinjer (som noen kommuner opererer med) og lovteksten i pbl §19-2:

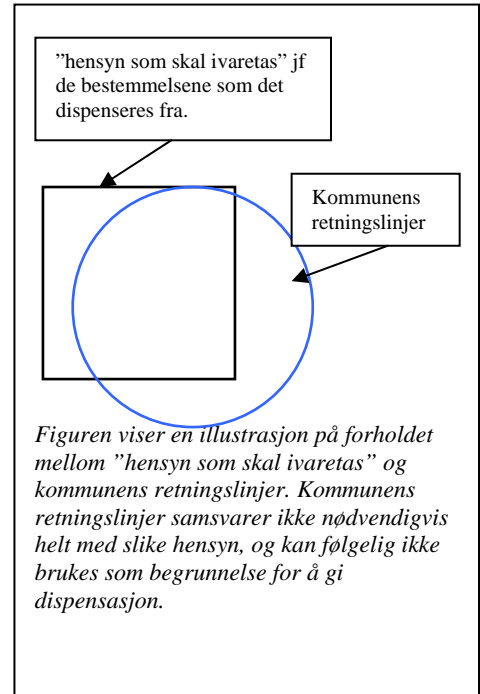
Flere kommuner har vedtatt egne retningslinjer som angir forhold som arealstørrelser på brygger, fritidsboliger, f.eks "bebygd areal" m.m. Slike retningslinjer er laget for å gi holdepunkter for kommunens praktisering av arealplaner, dispensasjoner etc.

Retningslinjene er ikke juridisk bindende, men kun av veiledende og informativ karakter, og de kan ikke brukes som selvstendig grunnlag for å innvilge søknader.

Utgangspunktet for hva som kan tillates i strandsona er i hvilken grad tiltaket får konsekvenser for de hensyn som er omtalt i loven (se ovenfor), eller andre hensyn som skal ivaretas av kommuneplanen. Kommunens retningslinjer blir bare ett av flere momenter som det kan være relevant å legge vekt på i vurderingen av saken. (se figur).

For eksempel vil det kunne tenkes at en søknad som ligger godt innenfor kommunens retningslinjer, frarådes (påklages) fordi tiltaket (uansett størrelse) vil få negative konsekvenser for f.eks. allmennhetens ferdsel.

Igjen påpeker vi at vår oppramsing i dette skrevet ikke er uttømmende, og at det kan være flere forhold som må vurderes i en dispensasjonssøknad. For eksempel går vi ikke inn på forhold omkring kulturminner, da dette ivaretas av fylkeskommunen.



*Figuren viser en illustrasjon på forholdet mellom "hensyn som skal ivaretas" og kommunens retningslinjer. Kommunens retningslinjer samsvarer ikke nødvendigvis helt med slike hensyn, og kan følgelig ikke brukes som begrunnelse for å gi dispensasjon.*