

FORVALTNING I STRANDSONEN - EN KOMPARATIV
CASE-STUDIE AV DISPENSASJONSPRAKSIS FRA
BYGGEFORBUDET I PLBL § 17-2 I LILLESAND OG SØGNE
KOMMUNER

TOBIAS BØLGEN BRONEBAKK

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP
INSTITUTT FOR NATURFORVALTNING
MASTEROPPGAVE 60 STP. 2009



Forord

Denne oppgaven er kronen på verket etter fullført master-utdannelse ved UMB. Veien til denne har vært lang, krevende, utfordrende og samtidig gøy og spennende!

Først og fremst vil jeg takke veileder Sissel Rogne for godt samarbeid og hardt arbeid, hennes evne til å se flere sider av enhver sak har vært uvurderlig for innspill til denne oppgaven.

Videre har støtte fra familie, venner og kjæreste gjort at på tross av lange dager på lesesalen har jeg fortsatt et nettverk utenfor den akademiske verden.

Jeg vil også takke kull-kamerater for å ha bidratt til et studiemiljø som har vært faglig utfordrende, personlig utviklende og hvis påvirkning jeg vil ha glede og nytte av videre i mitt voksne liv.

UMB 15.15.2009

Tobias Bølgen Bronebakk

Sammendrag

Det finnes mange interesser som knytter seg til bruken av strandsonen. Disse er ofte inkompatible, og forvaltningen av disse interessene kan være problematisk.

Det jeg ville finne ut av med denne undersøkelsen er om dagens praksis med et dispensabelt byggeforbud er hensiktsmessig med tanke på å skulle hindre nedbygging av allment tilgjengelige arealer i strandsonen

Dette er gjort ved å granske saksbehandlingen av dispensasjonssøknader i tidsrommet 2007 i Planutvalgene i Søgne kommune i Vest-Agder og Lillesand kommune i Aust-Agder.

Resultatene i denne undersøkelsen viser at dagens praktisering av et byggeforbud hvor dispensasjonsretten ligger til et lokalt organ ikke er tilstrekkelig til å hindre at det bygges i strandsonen. Det frie forvaltningsskjønnet i vurderingen av ”særlige grunner” og ”mindre viktige tiltak” påvirker hvorvidt dispensasjoner for bygging i strandsonen innvilges.

Jeg har drøftet noen mulige endringer i forvaltningsstrukturen som i større grad ville være formålstjenelig med å bevare strandsonen. Dette dreier seg om en eventuell vertikal forskyvning av dispensasjonsadgangen, et utbygningsmønster som i større grad er trofast mot arealbestemmelser i kommuneplanens arealdel og en fylkesmannsinstitusjon som i større grad jobber proaktivt for en bærekraftig arealforvaltning.

Forord	0
Sammendrag	1
Innledning	5
Problemstilling	6
Bakgrunn	8
Plan- og bygningsloven	8
Formål	8
Reguleringsformål	9
Fylkesmannen og Fylkeskommunen	10
Om særlig grunner og ”fritt skjønn”	10
Metode	11
Fremgangsmåte	11
Valg av undersøkelsesenheter	11
Dokumentundersøkelse	12
Tidsperspektiv	13
Valg av metode	13
Innholdsanalyse	14
Materialvalg	17
Software	17
Rettskilder	18
Litteraturliste	18
Definisjon av kategorier	19
Områdebeskrivelse	25
Resultater	30
Saksmengde	30
Fordeling av saker på kategorier	31
Fordeling av saker innad i kategorier	31
Bygging	32
Plan	33
Fradeling	33
Dispensasjonssaker på tvers av kategoriene	35
Argumentasjon	35
Cases	37

Cases Søgne.....	37
Cases Lillesand.....	50
Diskusjon.....	60
Særlige grunner	60
Privatisering og friluftsinnteresser	61
Konsekvenshensyn	61
Feilaktig rettsanvendelse	61
Eksposering / forsterke bebygg inntrykk	62
Landskaphensyn.....	62
Erstatningsbygg	63
Utforming	63
Planlegging.....	63
Verktøy	63
Mulige endringer i rammeverket	64
Litteraturliste	66
Vedleggsliste	69

Forkortelser

Plbl	-	Plan- og bygningsloven
FM	-	Fylkesmannen
SAK	-	Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker
BRA	-	Brutto Areal

Plan- og bygningsloven § 2

”Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging samt å sikre estetiske hensyn.

Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.”

Friluftsloven § 1

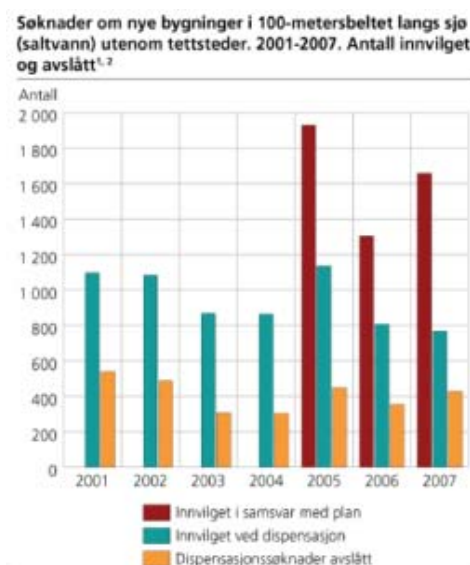
”Formålet med denne loven er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes.”

Innledning

Det finnes mange konkurrerende interesser som knytter seg til bruken av strandsonen. Kysten vår er en egnet arena for å dyrke friluftsliv, den er sentral i næringssammenheng, kystlandskapet er et rikt kulturhistorisk vitnesbyrd og den er en særegen biotop med et yrende biologisk mangfold. Det er dessverre slik at i mange tilfeller vil det at én aktør fremmer sine interesser ekskludere andres. Mange vil vegre seg for å legge i land med båt på steder hvor andre har utvidet den private sfæren rundt bebyggelsen ved å sette utemøbler på bryggen sin eller har oppført flaggstang som fører vimpel.

Det er mange grunner til å demme opp for den store pågangen av søknader om byggetiltak som privatiserer strandsonen. Den generelle velstandsøkningen og befolkningsveksten legger press på allerede knappe ressurser (Røe 1999). Skjerping av lovverk til å inkludere innsjøer og elver i byggeforbudet i strandsonen øker knappheten ytterligere. Dette er uforenelig med en befolkning som i økende grad hevder sin rett til opphold på annens eiendom i utmark, en rett som er særskilt lovfestet i Norge. Denne dualismen illustreres også av formålsbetegnelsen fra plan- og bygningsloven, som poengterer at arealbruk skal være til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.

Disse ofte uforenelige interessene er bakgrunnen for at det i mer enn 50 år har eksistert et særlig byggeforbud som omhandler et 100-metersbelte langs kysten (Fleischer 1972). Det tilsynelatende strenge byggeforbudet til tross, nedbyggingen av tilgjengelige arealer i strandsonen holder frem (se figur 1). I takt med samfunnsutviklingen jobbes det stadig med å sørge for at virkemidlene som forvaltningen har til disposisjon fungerer optimalt. Det er derfor naturlig å se til nasjonale retningslinjer for å finne signaler til hvordan det er ønskelig at arealforvaltningen fungerer med tanke på dispensasjonspraksis. Det foreligger en skjerping ved



Figur 1 Oversikt over dispensasjonspraksis i Norge 2001 til 2007. Kilde SSB

”Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder” fra 1993 (Miljøverndepartementet 1993b). Miljøstatsråder Guro Fjellanger og Børge Brende understreket i hvert sitt ”Strandsonebrev” av henholdsvis 11.11.1999 (Fjellanger 1999) og 08.03.2003 (Brende 2002) at det var nødvendig med ytterligere skjerpinger av dispensasjonspraksis og å unngå reguleringsplaner som omgår byggeforbudet i strandsonen. Riksrevisjonen understreker i ”Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge”(Riksrevisjonen 2006) og Stortinget presenterer også i sine meldinger ”Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand”(Miljøverndepartementet 2006) gang på gang at forsøkene på å begrense utbyggingen i strandsonen ikke har den ønskede effekten.

Ved stadfestingen av den politiske plattformen ved regjeringssamarbeidet for en flertallsregjering stipulert ved Soria Moria-erklæringen av 2005(Stoltenberg 2005) fremholdt myndighetene at å hindre utbyggingen av strandsonen var et prioritert fokusområde. Verdien av å hindre nedbygging i strandsonen stadfestes som en nasjonal interesse gang på gang, både i forarbeidene til plan- og bygningsloven av 1985, ”myndigheten vil peke på at strandområdene har helt spesielle verdier” og i senere også i forarbeidene til den nyeste plan- og bygningsloven i Ot. Prp. 32 (2007-8)(Miljøverndepartementet 2007), og DN håndbok 20-2002 ”Juss i strandsonen”(2002), ”byggeforbudet i strandsonen er av nasjonal betydning”.

Av nyere dato gir innlegget av 19.06.2006 fra statssekretær Henriette Westhrin i Miljøverndepartementet (MD) videre en pekepinn på retningen det er ønskelig at strandsoneforvaltningen skal ta ved at hun uttaler, ” Vi sier at Regjeringen vil stanse nedbyggingen av strandsonen” (Vedlegg 5), på en konferanse i regi av Kystsonenettverket Oslofjorden-Skagerrak. Dette er et nettverk av representanter fra fylker, kommuner, friluftsansjasjoner, hytteiere og politisk ledelse og er en del av Direktorat for naturforvaltnings satsning på strandsone.

Problemstilling

Det jeg ville finne ut av med denne undersøkelsen er om dagens praksis med et dispensabelt byggeforbud er hensiktsmessig med tanke på å skulle hindre nedbygging av allment tilgjengelige arealer i strandsonen. Dette ville jeg finne ut av fordi statistikk viser at den

faktiske situasjonen i dag er at det innvilges byggetillatelser til privatiserende tiltak i strandsonen til tross for et tilsynelatende strengt byggeforbud hjemlet i plan- og bygningsloven (se figur 1). Det ligger nemlig til kommunen å vurdere søknader om dispensasjon ut ifra om det foreligger ”særlige grunner” til å fravike byggeforbudet (Pedersen 2000). Denne dispensasjonsadgangen fører til at det blir innvilget tillatelser til å bygge i strandsonen på bekostning av de allmenne frilufts- og rekreasjonsinteressene som eksisterer her. Denne problematikken er særlig aktuell fordi det på tross av krav fra sentralt hold om å innskjerpe dispensasjonspraksisen, fortsatt blir innvilget tillatelser til bygging. Det foreligger også innen rammene av lovverket forskjeller i hvordan kommunene praktiserer byggeforbudet. Disse forskjellene ledet meg til å reise spørsmålet om jeg kunne finne trekk ved saksbehandlingen i de enkelte kommunene som var avgjørende for utfallet av saksgangen.

Oppgaven er delt opp i 4 deler. Først innledningen, som presenterer problemstillingen og legger et teoretisk grunnlag som vil belyse problemstillingen. Deretter følger metoddelen, som drøfter metodelærer som ligger til grunn for undersøkelsen. Dette inkluderer å definere kategoriene jeg har laget for å kvantifisere sakslistene. Deretter følger en presentasjon av de forskjellige funnene mine, først en kvantifisering, dernest presentasjon av noen utvalgte case fra hver kommune som hver illustrerer typiske saker som planutvalget behandler. Så følger analysing av dataene. Her vil jeg først trekke frem noen likheter og forskjeller mellom antall og typer saker behandlet i planutvalgene. Deretter trekker jeg frem noen momenter fra argumentasjonen i eksempel-sakene og vurderer holdbarheten av argumentasjonen opp mot ønske om et strengere nasjonalt strandvern i en avsluttende diskusjonsdel.

Materialet gir ikke godt nok grunnlag for å si hvorfor praksisen er blitt som den er. Jeg vil likevel forsøke å skissere noen mulige scenarioer og fremtidige trender forankret i empirien og analyser fra Statistisk sentralbyrå og annen sentral forvaltning.

Bakgrunn

Plan- og bygningsloven

Den bygningsloven vi opererer med i dag, ble vedtatt 14. Juni 1985, og tro i kraft 1. juli 1986. Loven fremhever regional, fylkeskommunal, og kommunal *planlegging* som nøkkelen til å håndtere søknadsplikten for alt byggearbeide (Pedersen 2000). Plan- og bygningsloven tillegger kommunestyret det overordnede ansvaret for kommuneplanlegging og arbeid med reguleringsplaner i § 9-1. Den pålegger kommunene å ha et fast utvalg i plansaker, i denne undersøkelsen kalt planutvalget (PU).

For å ivareta krav om effektiv saksflyt har det vist seg hensiktsmessig med en arbeidsdeling mellom utvalg og administrasjon. Med hjemmel i § 9-1 kan PU derfor vedta at myndighet til å treffe beslutninger i plansaker kan overføres til administrasjonen. Disse sakene er i denne oppgaven omtalt som ”delegasjonssaker”. Det ligger til kommunene selv å avgrense hvilke saker som kvalifiserer til slik administrativ behandling (se vedlegg 1 og 2).

Formål

Resultatdelen av oppgaven inneholder en vurdering av om argumentasjonen som ligger til grunn for dispensasjonsavveiningen, kan stå seg mot formålene bak arealbestemmelsene for et område. Derfor inkluderer jeg denne delen som tar for seg det rettslige grunnlaget for formålsbetegnelsen. Den rettskildefaktor som tillegges kanskje størst betydning i tolkning av lovtekst, er lovens formålsbestemmelse slik de fremgår av forarbeidene til loven (Eckhoff 2001). Odelstingsproposisjoner, NOU og innstillinger til odelstinget, gir verdifull innsikt i hensikten bak en lov.

”Generelt skal lovformål telle mye”(Boe 1996). Dog finnes det grader av dette. I hvilken grad lovens formål skal være tungtveiende ved lovtolkning, er om lovens formål må tolkes ut fra lovteksten, eller om loven har en egen formålsparagraf- som da tillegges større vekt. Så er tilfelle i både plan- og bygningsloven, og friluftsløven.

Reguleringsformål

I kommunal planlegging utarbeides det planer for de forskjellige sektorene / ansvarsområdene i kommunen. En av disse planene er kommuneplanens arealdel som fastsetter hva konkrete områder skal brukes til. Dette gjøres ved at arealplanlegging i kommunene fastsetter bruksformål til et område ved å benevne områder i forskjellige kategorier. Disse formålene finnes i kapittel VI om kommuneplanlegging i plbl § 20-4. Formålene den kan angi er eksempelvis byggeområder, landbruk, natur- og friluftsliv (LNF), områder for råstoffutvinning, områder regulert av andre lover / forbeholdt Forsvaret, med mer. Videre finnes det hjemmel for utvidede bestemmelser. Det kan blant annet settes krav til utforming (eksempelvis vindusareal) og arealutnyttelse. Et annet moment som er sentralt for denne undersøkelsen er at det kan legges restriksjoner på bygging av fritidsbebyggelse, ” For hele kommunen eller deler av den kan fastsettes at oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av bestående fritidsbebyggelse ikke skal være tillatt” fra plbl § 20-4 annet ledd bokstav a.

Arealutnyttelsen av strandsonen dikteres som kjent av reguleringsplaner i kommuneplanens arealdel med de hensyn som ligger bak fastsettelsen av reguleringsformål og de rettslige virkningene som følger av disse. Dette legger også sine naturlige føringer på byggesaksomfanget i området. Det ligger derfor føringer på bebyggelse i strandsonen som går utover de generelle betraktningene i plbl kapittel XVI om saksbehandling, ansvar og kontroll. Det eksisterer ytterligere restriksjoner på bruk av strandsonen som ”forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen i § 17-2 i samme lov. Strandsoneparagrafen har unntak, for eksempel i tettbebygde strøk og i områder som omfattes av reguleringsplan eller strandplan. Det følger av forholdet til reguleringsplan, at der hvor det foreligger reguleringsplan som tillater bygging i strandsonen, bortfaller byggeforbudet. Det geografiske virkeområde til ”strandsonen” er etter Direktoratet for Naturforvaltning sin veileder definert som det område som ”i innbyrdes direkte samspill økologisk eller driftsmessig (Miljøverndepartementet 1993b). Av dette kan det avledes at strandsonen kan ha ulik utstrekning fra sted til sted. Området er ikke avgrenset til kun de 100metrene som byggeforbudet i plan- og bygningsloven stadfester (Direktoratet for naturforvaltning 2009).

Rettskildelæren åpner for at det etter lovteksten vil kunne oppstå tilfeller der generelle forbud kan fravikes etter en konkret vurdering av sakens fakta. Slik er tilfellet også i plan- og

byggningslovgivningen. Dette innebærer at tiltak som i utgangspunktet strider mot plbl vil kunne være lovlig i den utstrekning som en konkret dispensasjon tillater (Uggerud 1994).

Fylkesmannen og Fylkeskommunen

”Fylkesmannen er Kongens og regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp” (Fylkesmannen 2009). Utstrekningen av Fylkesmannen sin myndighet er at de skal avgi uttalelse som statlig fagmyndighet etter plbl § 7 fjerde ledd. Fylkesmannen kan oppheve vedtak fattet i PU ved å påklage vedtak, for så å sende tilbake til kommunen for ny behandling. Hos Fylkesmannen har både miljøvernavdelingen og landbruksavdelingen anledning til å uttale seg. Der Fylkesmannens vedtak blir påklaget og kommunen opprettholder vedtaket ligger det til fylkesmannen å oppnevne settefylkesmann .

Fylkeskommunen er et folkevalgt mellomnivå i norsk forvaltningsstruktur. Av relevans for denne undersøkelsen er det at de er høringsinstans i saker om regional utvikling og saker hvor bygging kan tenkes å være problematisk i forhold til planlegging på fylkesnivå (Kommunal og regionaldepartementet 1992).

Om særlig grunner og ”fritt skjønn”

Som et krav til den særskilte søknadsbehandlingen i forbindelse med en dispensasjonssak, sier lovteksten at det skal foreligge ”særlige grunner”. Uttrykket har i alminnelighet blitt tolket som at de føringene som ligger til grunn for de bestemmelsene det kan dispenseres fra, skal være gjeldende lov, og innvilgede dispensasjoner skal være unntaket fremfor regelen.

Begrepet ”særlige grunner” har vært kilden til vidtgående semantiske begrepsdiskusjoner. Vilkåret til særlige grunner forårsaker et behov for en saklig vurdering av de konkrete forhold rundt et behov for å dispensere fra gitte bestemmelser. Vurderingen må basere seg på at det er bestemmelsene det skal dispenseres fra som skal være førende for arealplanlegging i omsøkte område for dispensasjon, og bestå av en avveining mellom de interessene arealbestemmelsene skal ivareta, og de eventuelle ulempene for disse interessene en eventuell innvilget dispensasjon vil medføre (Backer 1986).

I saker hvor det er snakk om å skulle dispensere fra byggeforbudet i plbl § 17-2 vil det kunne stilles skjerpet krav til hva særlige grunner skal innebære.

Metode

Fremgangsmåte

Valg av undersøkelsesenheter

Et ønske om å vurdere hvordan etablering av bebyggelse bidro til å innskrenke allmennhetens rettigheter til å praktisere friluftsliv i LNF områder

2 Bygningspåvirket kystlinje, etter sentralitet. 2008, 1985-2008. Prosent og prosentpoeng

Sentralitet	Andel kystlinje innenfor 100 m fra bygninger. 2008. Prosent
Minst sentrale kommuner	15,5
Mindre sentrale	23,0
Noe sentrale	35,6
Sentrale	38,9

Tabell 1 – viser forholdet mellom avstand stil nærmeste storby (sentralitet) og utbygget kystlinje (SSB)

ligger bak denne undersøkelsen. Utvalget er derfor bevisst valgt for å illustrere konflikten. Eiendommer i strandsonen er av de mest ettertraktete for bebyggelse. Det var derfor imperativt å velge ut forsøkskommuner med kystlinje. Det er også en positiv sammenheng mellom sentralitet, befolkningstetthet og utbyggingspress. (se tabell 1)

Det følger av dette utbyggingspresset at det foreligger en knapphet på arealer, som er en annen forutsetning for en arealkonflikt. I

innledningsprosessen til denne oppgaven ble det opprettet en ressursgruppe som inkluderte representanter fra Universitetet i Agder og Agderforskning. Det å kunne benytte seg av deres lokalkunnskap og særlige kompetanse knyttet til problematikken rundt arealforvaltning

Bygninger i strandsona, etter region, tid og statistikkvariabel

	2007
	Bygninger i strandsona
0906 Arendal	7 008
0926 Lillesand	3 696
1001 Kristiansand	5 210
1018 Søgne	3 376

Tabell 2 Antall bygninger i strandsonen (SSB)

i strandsonen var av avgjørende betydning for å starte eliminasjonsprosessen ved å velge Agder-fylkene som overordnet forsøksområde (Røed 2008). Disse ga også signaler om at det kunne tyde på at fylkesmannskontorene i Aust- og Vest-Agder praktiserte regelverket forskjellig. Derfor valgte jeg en kommune under hvert fylkesmannsembete. Et søk hos Statistikkbanken hos SSB om bygging i strandsonen viste at i Vest-Agder fylke var Søgne, utenom fylkessenteret og bykommunen Kristiansand, den kommunen som hadde klart flest bygninger i strandsonen. Et tilsvarende søk i Aust-Agder viste at Lillesand, sett bort i fra

fylkeshovedstaden Arendal, var den kommunen med flest bygninger i strandsonen, og med relativt likt antall bygninger som Søgne (se tabell 2).

Det foreligger også en avgrensning ved valg av undersøkelsesenheter. Undersøkelsen har ikke som mål å vurdere byggesaker i *alle* kommuner.

Dokumentundersøkelse

Kommunale arkiver plikter etter offentlighetsloven å samle og oppbevare all dokumentflyt for innsyn for publikum (Justisdepartementet 2006). Dette inkluderer byggsaksbehandling. Arkivene inneholder derfor alle sakspapirer knyttet til søknader om byggetillatelse. Byggsaksbehandling i kommunen foregår gjennom en av to kanaler, enten ved forenklet behandling i administrasjonen, eller ved behandling i kommunenes politiske utvalg for plansaker, Planutvalget (Miljøverndepartementet 1985). Dokumentene fra begge disse kanalene finnes i arkivene til de respektive kommuner. Dette trengte imidlertid en videre innsnevring. Å ta for seg *all* byggsaksbehandling i kommunen lå utenfor rekkevidden til denne undersøkelsen. Jeg tok utgangspunkt i at forskjellige typer tiltak påvirker privatiseringen av strandsonen i forskjellig grad. Videre foreligger det et byggeforbud i strandsonen hvor byggsøknader utløser et krav om dispensasjon. Denne dispensasjonsadgangen ligger til planutvalgene. Jeg tok av den grunn for meg dokumentflyten knyttet til saker behandlet i PU. Fordi omfanget av saker behandlet hos PU favner videre enn byggesaksbehandling trengtes en ytterligere innskrenkning. Jeg har derfor først kvantifisert det totale antall saker og kategorisert etter type saker. Deretter har jeg silt ut de sakene som var av relevans for utbyggingsproblematikken.

PU gjenspeiler den politiske organiseringen i kommunen. I sakspapirene foreligger det uttalelser fra lokalpolitikere, representanter fra planavdelingene i kommunen, parter i sakene, både private søkere og profesjonelle entreprenører, lokale og regionale høringsinstanser, samt lokale og regionale ankeinstanser. Som et supplement til resultatene innså jeg at det ville vært verdifullt å innhente noen kommentarer til den faktiske saksgangen fra førstehåndskilder. Jeg bestemte meg derfor for å kontakte sentrale personer i saksbehandlingen for kommentarer til problemstillingen og for innspill til diskusjonen. Intervjulistene min består derfor av lokalpolitikere i PU, planansvarlige i kommunen og fylkesmannen. Disse er valgt ut fordi deres nærhet til saken gjør dem til verdifulle kilder, parter i opposisjon vil kunne belyse forskjellige sider av saker, politiske aktører i opposisjon er verdifulle fordi de utfordrer den

gjengse oppfatning, og lokale ildsjeler har ofte et ønske om å bli hørt. Disse samtale ble utført som et utforskende intervju med minimalt med struktur (Kvale 1997).

Tidsperspektiv

Videre kreves det en avgrensning i forhold til tidsperspektivet. Undersøkelsesopplegget i dette tilfellet er et tverrsnittstudie (Jacobsen 2005). Jeg ville få et inntrykk av hvordan situasjonen er i dag. Det var derfor naturlig å avgrense studien til saksbehandling i løpet av de siste årene. Det er en forsinkelse mellom byggsaksbehandling og faktiske realisering av tiltak, høringsrunder og ankebehandling forsinker oppføringen av tiltak ytterligere. Dette talte for å ikke skulle ta for seg inneværende år. Det var også et mål at saksbehandlingen i størst mulig grad skulle være avsluttet. Denne avgrensningen gjorde at jeg tok for meg all saksbehandling behandlet i ett enkelt år. Undersøkelsen konsentrerer seg om å analysere dispensasjonspraksisen blant saker behandlet i 2007. Jeg inkluderte saksbehandling av ankesaker fra 2006 som ble behandlet i 2007 ved å gå ut ifra at i antall vil dette være et relativt likt tall med antall saker opprinnelige behandlet i 2007 hvor ankeprosessen først fant sted i 2008.

Sakslistene og en kategorisering av sakstypene gir et inntrykk av mengden og type saker som behandles administrativt og politisk både av byggesaker og lokalpolitiske saker. For å kunne trekke ut noen allmenngyldige generaliseringer fra rådataene var det imidlertid behov for en mer metodisk tilnærming.

Valg av metode

Når jeg nå hadde et inntrykk av hva jeg ville studere, sto jeg fremfor enda et valg. Hva slags metode ville være mest hensiktsmessig for å få illustrert og belyst problemstillingen min i best grad? Valget sto mellom samfunnsvitenskapelig og naturvitenskapelig metodikk. Dette krevde at jeg vurderte noen konkrete aspekter ved metodene, for å komme frem til den optimale innfallsvinkelen.

Saksbehandlingen som ligger bak arealforvaltning er en omstendelig prosess med mange faktorer som spiller inn. Det var viktig for meg at denne prosessen skulle belyses i en dialog mellom meg og de forskjellige aktørene. Denne erkjennelsen av at jeg er en deltaker i den virkeligheten jeg skulle granske gjorde at jeg valgte en samfunnsvitenskapelig tilnærming

(Johannesen & Tufte 2002). Jeg følte at den best ville kunne avdekke de eventuelle forskjeller, mønstre og sammenhenger mellom forsøkskommunene som jeg var opptatt av (Jacobsen 2005). Undersøkelsen har som mål å utfylle eksisterende forskning, og utfordre dagens praksis (Halvorsen 2003). Datamaterialet gir et innblikk i hvordan dispensasjonspraksis var i kommunene på et gitt tidspunkt. Materialet belyser flere forskjellige trekk ved byggesaksbehandlingen i utvalgte kommunene. En slik deskriptiv fremstilling av dispensasjonspraksisen kreves for å kunne diskutere hvordan håndhevelsen av byggeforbudet fungerer. Undersøkelsen kan derfor kalles ”beskrivende”.

Datamaterialet består av et visst antall byggesaker. For å kunne vurdere noen saker i detalj, har jeg valgt ut en noen typiske saker. Et slikt intensivt design tillater meg å få frem nyanser og noen avgjørende elementer i saksbehandlingen. Undersøkelsesdesignet jeg har valgt er ”komparativt case-studie”. Dette er gjort etter en avveining av hvilken design som er mest hensiktsmessig for å granske problemstillingen. Case studier egner seg best til å vurdere hva som særpreger en gitt kontekst, i dette tilfellet en kommune (Jacobsen 2005).

Datainnsamlingsmetoden er et resultat av flere ytre forhold som følger av undersøkelsesdesignet. Vurderingen som ligger til grunn for utfallet av saksbehandlingen foreligger skriftlig hos kommunene. Videre gjør det faktum at hendelsesforløpet ligger tilbake i tid at det var mest hensiktsmessig med dokumentundersøkelser. Dette designet innebærer å hente informasjon fra sekundærkilder, fordi det er lite hensiktsmessig å skulle kontakte alle de involverte partene, saksparter, saksbehandler, ankeinstanser og administrasjon.

Innholdsanalyse

For å trekke ut den nødvendige informasjonen fra råmaterialet måtte jeg operasjonalisere materialet (Jacobsen 2005), med andre ord fremstille det i et format det gikk an å granske. Første trinn i denne prosessen var å overføre sakslistene til et kolonnebasert regneark i Microsoft Office Excel versjon 2007. Sakslistene fra møtene i PU ble hentet fra kommunenes nettbaserte databaser over møteprotokollene, og listene over delegasjonssaker ble oversendt elektronisk fra kommunenes arkivpersonale. I denne første gjennomlesingen av sakene laget jeg en kolonne i regnearket hvor jeg noterte detaljer ved saker som var av særlig interesse. Blant casene jeg har valgt å studere, finnes flere av disse sakene som helt fra begynnelsen av skilte seg ut ved omfattende saksgang, kontroversielle avgjørelser og stort spenn mellom argumentasjonen til partene eller ankeinstansene.

Men datamaterialet fremsto fortsatt som uoversiktlig, uten noen form for system, og av et relativt omfattende omfang. Videre bearbeiding krevdes derfor før dataene kunne kvantifiseres.

Sakslistene omfattet alle saker behandlet i PU, ikke kun byggesaker som var relevant for meg. Jeg var derfor nødt til å skille ut de relevante sakene. Oversiktstitlene i sakslistene ga et inntrykk av hva saken omhandler, og på grunnlag av disse sakstitlene foretok jeg den første forenklingen av rådataene. Hensikten var her å sile ut byggesaker. Deretter fortsatte jeg å danne hierarkiske underkategorier som tematiserte forskjellige typer byggesaker og deretter forskjellige typer tiltak.

Etter å ha skilt ut byggesaker, var neste relevante moment om omsøkte tiltak var i tråd med gjeldende arealplan. Neste kategori var derfor hvilket arealformål i kommuneplanens arealdel området som det omsøkte tiltaket lå i, var avsatt til. Var området stipulert som LNF-område med tillatt spredt bebyggelse eller område for bebyggelse. I tråd med dette laget jeg en kolonne som skilte mellom tiltak som krevde dispensasjon, og tiltak som ikke krevde dispensasjon.

Den siste avgrensningen jeg gjorde, var å skille ut de tiltakene som ble rammet av byggeforbudet i strandsonen jamfør plbl § 17-2.

Da var råmaterialet behandlet i slik grad at det gikk an å kvantifisere det ved å sortere etter kategorier, og deretter telle antall. Dette ble gjort ved å benytte seg av en formel i Excel, ”countifs”, som teller alle feltene i en gitt kolonne som inneholder en gitt verdi, og summerer.

Denne kvantifiseringen gir et inntrykk av saksmengden som kommunene håndterer og forholdstallene mellom typene byggesaker. Kvantifiseringen ga også et visst inntrykk av samsvar mellom vedtak og arealformål for området, og om omfanget av dispensasjoner. Det fremsto likevel som interessant å granske i nærmere detalj begrunnelsene og faktorene som ble gitt som utslagsgivende for saksutfallet. Jeg definerte derfor ni typiske saker som hver representerte karakteristiske konfliktfylte saksområder. De ni sakstypene er fremstilt punktvis nedenfor.

- 1 Dispensasjon fra plan for nybygg i LNF
- 2 Tilbygg hytte (anneks) i § 17-2 behandlet hos PU
- 3 Erstatningsbygg hytte i § 17-2
- 4 Erstatningsbygg sjøbu i § 17-2
- 5 Nybygg rekreasjon / privatiserende tiltak
- 6 Bruksendring naust til boligformål
- 7 Tiltak i § 17-2 innvilget som mindre vesentlig endring
- 8 Saker hvor PU ikke har tatt FM sine kommentarer til etterretning
- 9 Dispensasjon fra § 17-2 som delegasjonssak

Disse sakene er valgt ut fordi de representerer konfliktområder. Noen eksempler på dette er fordi bygging i LNF områder strider mot verneverdiene. Videre valgte jeg saker som hadde potensialet til å øke privatiseringen av strandsonen. Jeg valgte spesifikt ut erstatningsbygg for å sette søkelys på om erstatningsbygging er en hensiktsmessig måte å oppgradere standarden til dagens nivå. Jeg inkluderte saker om bruksendring fordi ved praktiseringen av et strengt byggeforbud blir bruksendring en måte man kan utnytte allerede bestående bygninger på. Jeg ville også sette søkelyset på om det er bærekraftig at relativt omfattende tiltak kan unndras dispensasjonsplikten. Det var også viktig for meg å kunne diskutere Fylkesmannens rolle så jeg inkluderte saker hvor det var uoverensstemmelse mellom kommunen og Fylkesmannen. Jeg ville også sette søkelys på praksisen arbeidsfordelingen mellom administrasjon og det politiske planutvalget.

Materialvalg

Software

Kartene i områdebeskrivelse er hentet fra hjemmesiden til Knutepunkt Sørlandet og er copyright Geovekst. Knutepunkt Sørlandet er et interkommunalt samarbeidsorgan for de sju kommunene Lillesand, Birkenes, Iveland, Vennesla, Kristiansand, Søgne og Songdalen. Her tok jeg ”print screen” og klippet til bildene i et Adobe dokument før jeg satte de inn i hoveddokumentet. Kommunevåpnene er hentet fra de respektive kommunenes hjemmesider, det samme er opplysningene om den politiske sammensetningen i kommunene.

Tekstbehandling er gjort ved hjelp av Microsoft Office 2007 pakken; Microsoft Word, Microsoft Excel, Adobe Acrobat. Tabeller og diagrammer er laget ved hjelp av veiviser ”SmartArt” i Word og veiviser for å lage tabeller i Excel. Sakstypene er i vertikale kolonner i regnearket, og kommunene i horisontale rekker, for at de verdiene som skal sammenlignes leses ut fra horisontale rekker, det vil si kommunene som skal sammenlignes med hverandre.

Alle litteratursøk etter bøker har blitt gjort i Bibsys sitt nasjonale register for alle Norges offentlige bibliotek Ask. Litteratursøk etter journalartikler har blitt gjort i et tilsvarende register for tidsskrifter på norsk, NORART.

Tallmateriale fra områdebeskrivelsene er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) sine hjemmesider.

Hva gjelder dokumentanalyser, ligger det i tillegg til disse sakslistene også andre dokumenter til grunn for undersøkelsen. Av plandokumenter har kartdelene til kommuneplanenes arealdeler vært veiledende for å finne frem til arealformålet der det foreligger omsøkte tiltak. Tekstdelene fra kommunenes arealplaner gir videre en utdypende forklaring til arealformålene stadfestet i kartdelen. Begge disse dokumentene ligger tilgjengelig til nedlasting på de respektive kommunenes nettsider.

Rettskilder

All håndheving av lov tar utgangspunkt i legalitetsprinsippet. Dette prinsippet er hjemlet i grunnlovens § 96 "Ingen kan dømmes uten etter lov". Av dette kan man også utlede at forvaltningens materielle kompetanse krever hjemmel i lov (Eckhoff & Smith 2003). I juridisk saksbehandling baserer avgjørelser seg også på andre rettskilder enn den konkrete lovteksten. I tillegg er det et mål å i størst grad oppsøke originalkildene der det er mulig. Litteratur listen inkluderer derfor et mangfold av offentlige dokumenter. Mye materiale foreligger digitalt til nedlasting, men eldre dokumenter har det vært påkrevet å skaffe i papirformat. Dette har foregått ved kontakt på e-post til departementets fellesarkiv samt til biblioteket her ved UMB.

Norges lover foreligger både i skriftlig utgave, og på nett. Jeg har benyttet meg av begge deler. Jeg har brukt særtrykk av plan- og bygningsloven, samt Norges Lover i papirutgave. I tillegg har jeg registrert meg gratis ved hjelp av et studentabonnement hos Rettsdata. Dette er Gyldendal Rettsdata sin nettversjon, og innebefatter også det som tidligere het Karnov Norsk Lovkommentar. Dette er en database over alle norske lover, forskrifter, og lovforarbeider, uttalelser fra Sivilombudsmannen og Lovavdelingen i Justisdepartementet, rettsavgjørelser publisert i Norsk Rettstidend og Rettens Gang og diverse norske juridiske fagutgivelser.

Ved en drøfting av rettskildefaktorer utover lovteksten er lovens forarbeider, tidligere rettspraksis, formålsbetegnelser og etterarbeider som forskrifter gitt med hjemmel i lov og rettsavgjørelser, av stor betydning (Eckhoff 2001). Hva gjelder byggeforbudet i strandsonen er det hjemlet i plbl § 17-2, og det er særlig rettskildefaktorene knyttet til denne jeg har studert. Med tanke på plan-og bygningsloven generelt inkluderer dette Ot.prp. nr. 56 (1984-85) (Miljøverndepartementet 1984), Ot.prp. nr. 39 (1993-94) (Miljøverndepartementet 1993a). Hva gjelder det særskilte strandvernet har jeg hatt stor nytte av forarbeidene til Strandplanloven av 1971 (Miljøverndepartementet 1970). Det foreligger også en Ot.prp. nr 72 (1975-76) som drøfter mulige endringer i Strandplanloven (Miljøverndepartementet 1975).

Litteraturliste

Henvisninger i teksten og litteraturliste er laget ved hjelp av Endnote. Først føres kildene inn i en database i Endnote hvor de nødvendige feltene fylles ut. Etter hvert som man skriver i Word, kan man "cite while you write" ved å koble Word og Endnote slik at det er enkelt å

føye til referanser. Det finnes en UMB-mal for hvordan litteraturlisten skal se ut. Den heter Norsk Harvard-stil, og er importert fra skolebiblioteket og brukt i litteraturlisten.

Definisjon av kategorier

Saksbehandling av byggesaker forutsetter en form for henvendelse om tillatelse til iverksetting av tiltak (Pedersen 2000). Det er flere faktorer som virker inn på formen denne henvendelsen tar. Hvilken type byggearbeid som søkes utført er sentralt. Utover dette er omfang av betydning, og om tiltaket er i tråd med reguleringsformål i området. Her vil jeg gjerne presisere at det er ikke alle sakskategoriene som nevnes i tabellen (tabell 4) som blir gjenstand for noe inngående drøfting. De er derfor ikke inkludert i denne oversikten over kategorier. Denne oversikten inkluderer derfor kun saker som omhandler bygging i ordets utvidede forstand.

Kategoriene har jeg laget selv ut fra hvilken informasjon som kommer frem av sakslistene. Referatføring fra møtene i PU hos de to kommunene følger ikke samme fremgangsmåte, noe som påvirker hvilken informasjon som fremkommer av sakslistene. Dette vil virke inn på kategoriseringen og bidra til at det kan være vanskelig å skulle sammenligne kommunene hva gjelder antall saker i hver kategori.

Listen over tiltak som omfattes av plan- og bygningslovgivning som konkretisert i plbl § 93, er bevisst gjort meget grundig og omfangsrik (Frihagen 1988). Dette er en av grunnene til at det har oppstått nivåer av saksbehandling som tar hensyn til typen tiltak, omfang og grad av konflikt med reguleringsformål.

Under hver kategori er sakene videre kategorisert. De underkategoriene det er nyttig å utdype er, bygging- først tilbygg, erstatningsbygg og nybygg, og under det igjen, hvilken type tiltak det er snakk om- hytte, bolig, infrastruktur, tiltak til rekreasjon, brygge, sjøbod og så videre. I tillegg kommer plansakene, for å utdype hva slags plantyper som foreligger, og dispensasjonssaker, for å se hvilken plan-kategori det søkes dispensasjon fra.

Bruksendring

Av særlig interesse for denne undersøkelsen kan bruksendring nevnes, eksempelvis bruksendring uten bygningsarbeider ved omgjøring av naust til boligformål, og kanskje i enda større grad endringen av en bygning fra fritidsboligformål til boligformål og vice versa.

Bygging

Alle tiltakene faller inn under en av tre kategorier, tilbygg, erstatningsbygg og nybygg, fremstilt i figur 2.

Tilbygg

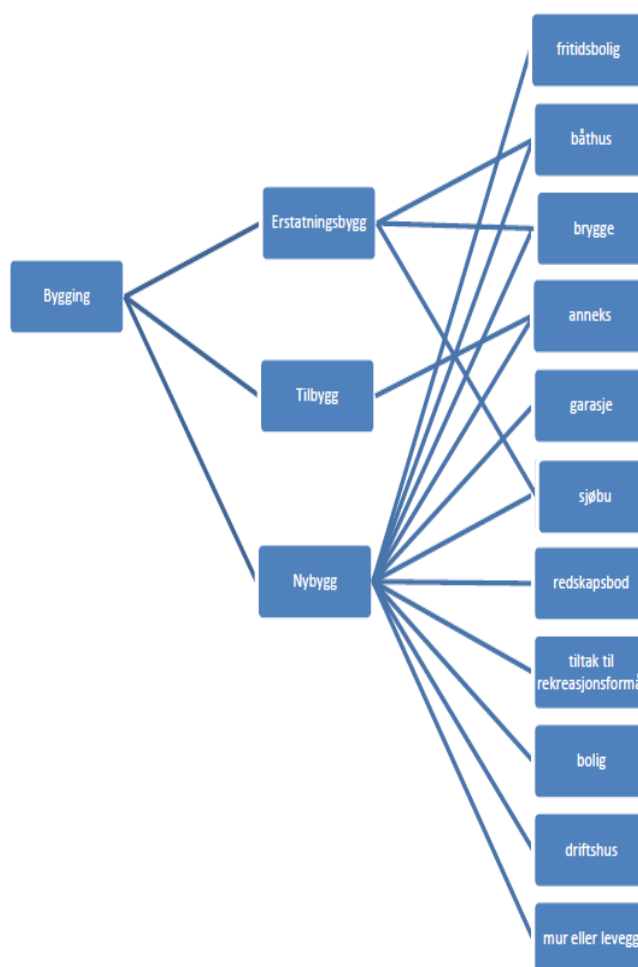
Videre i plbl 93 første ledd a) er tiltak som har som hensikt å utvide en bygnings totale areal, tilbygg, påbygg og underbygg. Her igjen har arealet som et bygg utvides med betydning, tilbygg under 30 m² kan behandles som et meldepliktig tiltak under visse forutsetninger, hovedsakelig knyttet til formål, det vil si at det skal være en utvidelse av eksisterende areal, ikke et bygg med selvstendig funksjon (hybel), og det kan heller ikke innredes som våtrom.

Erstatningsbygg

Av særlig relevans til strandsonen er erstatningsbygg. Bebyggelsen i mange områder begynner å bli gammel, og utløser søknader om erstatningsbygg for å oppgradere til dagens standard.. Det skjer også at hytter brenner ned til grunnen, noe som også fører til søknader om erstatningsbygg. I områder regulert til bebyggelse er det uproblematisk med erstatningsbygg. I forhold til byggeforbudet i strandsonen vil nyoppføring likevel utløse et særskilt krav om dispensasjon fra reguleringsplan.

Nybygg

Dette er søknader om oppføring av tiltak på et sted hvor det tidligere ikke fantes bebyggelse.



Figur 2 Kategorietre over kategorien bygging

Om typene byggverk

Bygninger

Oppføring av byggverk er underlagt krav til søknad jamfør plbl § 93 første ledd bokstav a). Byggverk etter denne loven er ikke direkte definert, kun ved positiv avgrensning, hvor også formålet til et byggverk spiller inn under legaldefinisjonen. I utgangspunktet kan et byggverk defineres ut fra noen kriterier- bevegelighet / forankring til grunnen og formål. Dette innebærer derfor bygninger til opphold av mennesker eller dyr, til lagring av gjenstander, eller til virksomhet. Heri ligger det altså i utgangspunktet ikke noen arealkrav.

Hva gjelder fritidsbebyggelse kom disse først inn under lovverket fra 1924 og videre da loven kom til anvendelse i hele landet i 1965, men da med begrensninger om forhold til reguleringsbestemmelser. I praksis betydde dette, frem til neste endring i 1985, at det måtte foreligge egne forskrifter for å sette begrensninger strengere enn reguleringsplanene.

Når det kommer til forholdet mellom oppføring av byggverk og kriterier for å kvalifisere som meldepliktige tiltak, foreligger det et arealkrav med en øvre arealgrense på 50m². For byggverk i størrelsesordenen mindre enn 15m² kan disse helt unngå behandling som et ”mindre tiltak” etter plbl § 86a jamfør SAK § 9 (Miljøverndepartementet 2003). Det er også en forutsetning at byggverket ikke brukes til varig opphold / beboelse.

I datasettet er bygningene klassifisert som fritidshus, bolighus, lager, låve, hus for oppbevaring av båt og fiskeredskaper (naust), skjul for oppbevaring av redskap (sjøbod / redskapsbu), båthus og anneks.

Infrastruktur

Tiltak som har med infrastruktur å gjøre, inkluderer eksempelvis adkomstvei og brygger.

Rekreasjonsformål

Plbl § 84 lister videre opp en rekke konstruksjoner som etter ovenstående definisjon ikke betraktes som bygninger. Disse omfatter eksempelvis mur, levegg, brønn/basseng/dam og lignende, samt terrenginngrep som nivellering og lignende. Selv om disse er unndratt søknadsplikten i § 93, vil de allikevel rammes ved bygging i strandsonen, da de her utløser krav om dispensasjon og derfor saksbehandling fordi de er eller kan være i motstrid med

arealformål. Kategorien omfatter også sportsarenaer (sandvolleyballbane, balløkke, tennisbane, svømmebasseng), drivhus, grillbuer, plattinger og uteområder.

Delegasjon

”Delegasjon” er en organisatorisk formalitet, en sak per møte, hvor sakene som er omhandlet i oversikten over dispensasjonssaker godkjennes.

Fradeling

I datamaterialet finnes det også søknader om fradeling. I områder regulert til boligformål er dette relativt uproblematisk, men i områder regulert til bebyggelse og da spesielt i strandsonen kan dette være problematisk. Dette særlig fordi en søknad om utparsellering tidvis følges opp av byggesøknader. (kilde. Mer om dette se mer om dette i planjuss 1 2003). Dette vil ikke undersøkelsen vurdere, delvis fordi fradeling av ubebygde tomter sjelden skjer (DN 2002) siden erfaring viser at dette på lenger sikt vil utløse en byggesøknad.

Fylkesmannen

Dette er saker hvor Fylkesmannskontoret har kommet med kommentarer. Dette er enten i form av klage / anke på vedtak fattet i PU, eller saker hvor PU eller administrasjonen har henvendt seg til FM for merknader og kommentarer før videre behandling i PU.

Klage

Dette er saker der det er innkommet klager. Klagere kan være parter i sak, ankeinstans (Fylkesmann, Fylkeskommune), naboer, eller administrasjonen.

Plan

Sakene behandler reguleringsplaner, kommuneplaner, kommunedelplaner, utbyggingsavtaler, rammesøknader og bebyggelsesplaner.

Kommunene skal utarbeide kommuneplaner for å samordne fysisk og sosioøkonomisk utvikling jamfør plbl § 20-1. Dette innebærer å utarbeide planer for de forskjellige sektorene / ansvarsområdene i kommunen. En av disse planene er kommuneplanens arealdel som fastsetter hva konkrete områder skal brukes til.

Dette gjøres ved at arealplanlegging i kommunene fastsetter bruksformål til et område ved å benevne områder i forskjellige kategorier. Disse formålene finnes i kapittel VI om kommuneplanlegging i plbl § 20-4. Formålene den kan angi er eksempelvis byggeområder, LNF, områder for råstoff utvinning, områder regulert av andre lover / forbeholdt Forsvaret, med mer. Videre finnes det hjemmel for utvidede bestemmelser. Det kan blant annet settes krav til utforming og arealutnyttelse.

Kommuneplanen skal legges til grunn ved all planlegging, og arealdelen gjøres juridisk bindende av plbl § 20-6. Reguleringsplaner er definert i plbl § 22, ”med reguleringsplan forstås i loven her en detaljplan med tilhørende bestemmelser som regulerer utnytting og vern av grunn”.

Andre verktøy som kommunen kan bruke i planpolitikken er utbyggingsavtaler (§ 64), bebyggelsesplaner (§28-2), og rammetillatelser, som er benenevnelser på det første i en to-trinns søkeprosess hjemlet i SAK § 15 annet ledd bokstav (a).

Terrengtiltak

Terrenginngrep behandles i neste bokstav. Her finnes det et vesentlighetskriterium knyttet til grad av endring av bakkenivå. Videre legges det også til rette for å benytte skjønn knyttet til effekten av inngrepet, ved at lovparagrafen kan komme til strengere uttrykk i sårbare områder enn i områder med mindre konfliktfylte terrenginngrep. Lovteksten er særlig ment å skulle innebefatte planering eller nivellering av bakkenivå. Dette er særlig relevant for strandsonen fordi nivellering påfulgt av utarbeidelse av hage kan anses som et særlig privatiserende tiltak.

Tilbakeføring av ulovlig oppførte tiltak

Dette er saker som omhandler ulovlig oppførte tiltak, krav om redegjørelse for og tvangsmulkt knyttet til trenering av prosess for tilbakeføring til opprinnelig tilstand.

Mindre tiltak

Det finnes hjemmel i plbl og SAK for helt å kunne unndra byggearbeider saksbehandling hos planmyndighet. Dette er tiltak som er presisert i lovteksten som ”mindre tiltak”, jamfør SAK § 7 og plbl § 86a første ledd. Til tross for at bygningsloven egentlig historisk omfattet *alle* ”bygningmessige konstruksjoner”, finnes det byggearbeider som regnes som ubetydelige i slik grad at de ikke trenger å forhåndskontrolleres ved behandling hos planmyndigheter. Det finnes vilkår som må foreligge for at tiltak skal unngå saksbehandling, dette er formulert i SAK § 7, ”[at tiltaket ikke] fører til fare eller urimelig ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser”. Det finnes da også hjemler for å kreve tiltaket fjernet dersom det viser seg at omstendigheter slik som ”plassering, utførelse m.v. eller virksomhet . . . kan føre til fare eller urimelig ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser”(Miljøverndepartementet 1993a). Eksempler på slike tiltak kan være for eksempel frittliggende bygningsverk med arealbegrensninger og formålsbegrensninger, utepeiser, levegger med høydebegrensninger, skilt, m.m. som spesifisert i SAK § 5. Disse tiltakene faller da også utenfor bestemmelsene i kapittel XVI om regler for saksbehandling, ansvar og kontroll.

Søknadspliktige tiltak

Plbl spesifiserer i § 93 hvilke tiltak det er som krever søknad og tillatelse, her fra første ledd, bygging (oppføring, tilbygning, påbygning, m.m.), fasadeendring, bruksendring, riving, og vesentlige terrenginngrep. I tillegg til dette foreligger det rettsavgjørelser som skaper presedens i tvilstilfeller ved å definere detaljene rundt begrepene.

Meldepliktige tiltak

Det finnes også en kategori for tiltak som er for ubetydelige til å skulle underlegges fullstendig saksbehandling, men allikevel er omfattende nok til å overstige begrensningene satt for ”mindre tiltak”. Blant disse meldepliktige tiltakene finnes driftsbygninger i landbruket, midlertidige tiltak, transportable tiltak, byggearbeider innen en bedrifts område, og av særlig relevans for bygging i strandsonen, mindre byggearbeid.

Områdebeskrivelse

Når det gjelder landskapet i de to kommunene undersøkelsen behandler, preges Skagerrak-kysten i Agder-fylkene av et variert kystlandskap. Det finnes både lune bukter og steile klipper, og inne blant dette både sandstrender og lunder (Puschmann 2001).

Planteveksten har innslag av sydlige arter, og løvskogen har bedre forhold her enn lenger nord i Norge.

Klimaet er som i resten av Sør-Norge temperert, men kystklimaet preges i tillegg av den maritime påvirkningen, med mindre temperatursvingninger, milde vintre og stabile sommertemperaturer (Norsk Meteorologisk Institutt 2009).

Kartet viser fylkene Aust- og Vest-Agder på et kart over Sør-Norge.





Søgne Kommune

Søgne er en av våre sydligste kommuner og ligger i Vest-Agder mellom Mandal kommune i vest og Kristiansand kommune i øst, og Marnadal og Songdalen kommuner i nord.

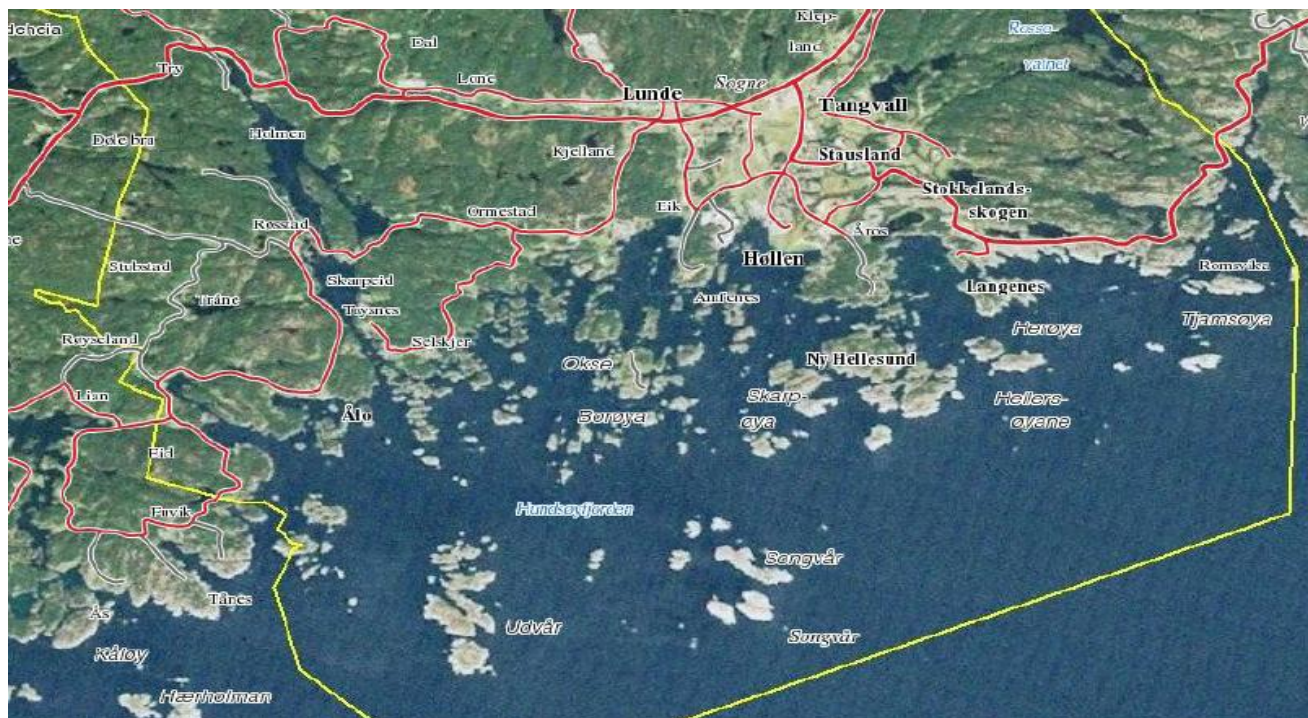
Innbyggertall pr 1.1.2008 er 10 417 (SSB).

Hva gjelder arealplanlegging i kommunen, er bebyggelse for det meste knyttet til tettsteder, i tillegg til langs hovedfartsåren E-39 som går gjennom kommunen fra øst til vest. Andel bosatt i tettbebygd strøk er 82 prosent (SSB).

Fritidsbebyggelsen er derimot mer konsentrert om kystsonen. Kommuneplanens arealdel viser at eksisterende og foreslåtte nye områder for fritidsboligbebyggelse er knyttet til kyststripen og fjordarmer. Kommunens totale areal på 148 km² inkluderer 316 km kystlinje. Det er i all hovedsak langs disse kilometerne at kommunens 1531 hytter ligger (SSB).

Tilknytningen til kysten illustreres også ved symbolikken i kommunevåpenet, som viser to kyst-varder.

Den politiske organiseringen i kommunen er liberal. I kommunestyret dominerer en koalisjon av Fremskrittspartiet, Høyre, og Kristelig Folkeparti. Ordføreren er derimot fra Arbeiderpartiet (Johnsen 2007). Planutvalget domineres også av de liberale partiene, med representanter fra Sosialistisk Venstreparti og Arbeiderpartiet i opposisjon (Søgne Kommune 2009).





Lillesand kommune

Lillesand er en av kommunene i Aust-Agder. Den ligger inntil fylkesgrensen og Kristiansand kommune i vest, Birkenes kommune i nord, og Grimstad kommune i nord-øst (se kart).

Lillesand kommune har 9329 innbyggere pr 1.1.2009 (SSB).

Arealplanlegging i kommunen er ikke i samme grad som i Søgne knyttet til tettsteder. Andel av befolkningen som bor i tettbebygget område er 70 prosent.

Fritidsbebyggelsen følger likevel samme mønster som i Søgne. Kommunens totale areal er 185km². Kommunen har en 419 km lang kystlinje. Også her er majoriteten av hyttebebyggelsen på 1760 hytter knyttet til kyststripen.

Her igjen illustreres tilknytningen til sjøen i kommunevåpenet som viser tre anker.

Lillesand er en borgerlig kommune. Politisk representerer flertallet i kommunestyret Høyre. Dette er tilfellet også i Planutvalget (Lillesand kommune 2009).

Resultater

Saksmengde

Saksmengden er relativt lik i begge kommuner. Planutvalget i Lillesand kommune møtte til i alt 15 møter i 2007, hvor de hadde 421 saker oppe til behandling. Planutvalget i Søgne kommune møtte til 18 møter, 14 i Planutvalget og 4 i Plan- og miljøutvalget (navnendring fra og med 17.10.2007), hvor de behandlet 354 saker. Dette gir i snitt 28 (421/15) saker per møte i Lillesand og 20 (354/18) i Søgne.

Når det kommer til delegasjonssaker, viser sakslistene at Søgne behandler 581 saker som delegasjons saker, mens Lillesand kommune behandler 397 saker.

Det totale antall byggesaker behandlet i PU og ved delegasjon til administrasjonen er relativt likt mellom de to kommunene, 818 i Lillesand og 935 i Søgne. Det er i fordelingen av saker mellom de to instansene at praksisen varierer. Søgne kommune velger å prioritere arbeid med planlegging av arealforvaltning i forkant, mens overvekten av saker i Lillesand er enkeltsøknader om bygging. Denne prioriteringen fører også til at sakstypene til behandling hos PU er mer variert i Søgne enn i Lillesand. Søgne kommune tar ved politisk behandling i PU for seg flere aspekter av samfunnsplanlegging enn Lillesand.

Jeg har sett på forholdet mellom antall reguleringssaker i forkant mot enkelt søknader i etterkant gir. Det gir i Lillesand 57 plansaker i forkant og 232 byggesaker i etterkant. I Søgne er det 89 plansaker i forkant og 57 byggesaker i etterkant. Fra dette kan det gå an å dedusere at ved en 33 % økt investering i arbeid som legges ned plansaker, vil søknadsmengden av enkelt-byggesaker i etterkant reduseres med 75 %.

Bygninger i strandsona, etter region, tid og statistikkvariabel

	2005	2006	2007
	Bygninger i strandsona	Bygninger i strandsona	Bygninger i strandsona
0926 Lillesand	3 603	3 639	3 696
1018 Søgne	3 267	3 319	3 376

Tabell 3 Faktiske rapporterte økningen i bygninger i strandsonen. Kilde SSB

Tabell 3 viser den faktiske økningen i antall bygninger i strandsonen. Den viser at det bygges relativt likt antall bygninger i strandsonen., dog noe høyere i Søgne. Økningen fra 2005 til 2007 var 93 nye bygg i Lillesand, og 109 nye bygg i Søgne.

Innad i kategoriene

Det er vanskelig å skulle trekke noen bastante slutninger om fordelingen av saker innad i kategorien bygging da det lave antall saker i Søgne gjør gir lav signifikans. I kategorien bygging utgjør nybygg en større andel av saksmengden i Søgne enn i Lillesand. 47 % av antall saker i kategorien bygging er nybygg i Lillesand mot 62 % i Søgne. Hva gjelder tilbygg og erstatningsbygg er andelen større i Lillesand. Nybygg-sakene utgjør 28 % i Lillesand mot 19 % i Søgne, og erstatningsbyggsakene 23 % i Lillesand og 14 % i Søgne.

Fordelingen av det totale antall saker		
	Lillesand	Søgne
Bebyggelsesplan	3	8
Bruksendring	8	3
Bygging	210	47
Delegasjon	10	15
Duplikat	5	24
Fylkesmannen	11	17
Fradeling	33	10
Klage	60	36
Kommuneplan	6	13
Miljø	1	9
Organisasjon	21	39
Rammesøknad	9	2
Referat	0	31
Reguleringsplan	34	60
Terrengtiltak	5	0
Trekkes	1	1
Utbyggingsavtale	2	2
Utvikling	0	12
Økonomi	1	14

Tabell 4 Fordeling av saker

Fordeling av saker på kategorier

I Lillesand fordeler sakene seg på 17 sakskategorier, i Søgne fordeler sakene seg på 18 sakskategorier (se tabell 4). Lillesand behandler saker i kategorien "terrengtiltak" hvor Søgne ikke behandler noen saker mens Søgne har saker i kategoriene "utvikling" og "referat" hvor Lillesand behandler 0 saker.

Fordeling av saker innad i kategorier

Under hver kategori er som før nevnt sakene videre kategorisert. Av underkategoriene det er nyttig å utdype, er bygging- først tilbygg, erstatningsbygg og nybygg, og under det igjen, hvilken type tiltak det er snakk om- hytte, bolig, infrastruktur, tiltak til rekreasjon, brygge, sjøbod og så videre. I tillegg kommer plansakene, for å utdype hvilke plantyper som foreligger, og dispensasjonssaker, for å se hvilken plan-kategori det søkes dispensasjon fra.

Bygging

Av byggesaker fordeler sakene seg i Lillesand på 210 saker, i Søgne på 47 saker.

Et annet moment er at det er relativt stor forskjell i antall observasjoner når det gjelder kategorien bygging. Også det å skulle sammenligne de to forsøkskommunene kan derfor medføre feilslutninger.

Alle tiltakene faller inn under en av tre kategorier- tilbygg, erstatningsbygg og nybygg, se tabell 5.

I kategorien ”tilbygg” er flertallet av tiltakene i Lillesand tilbygg av anneks på hytte- 36 av 59. I Søgne fordeler sakene seg mer jevnt. Lillesand behandler 50 søknader om erstatningsbygg, hvor Søgne behandler syv saker. Av søknader som dreier seg om nybygg, behandler Lillesand 99 saker og Søgne behandler 29 saker.

Hva gjelder kurante og ”uproblematisk” byggesaker, finnes disse blant delegasjonssakene. Her finnes det søknader om nyoppføring, tilbygg, påbygg og erstatningsbygg av boliger, fritidsbebyggelse, fasadeendringer, boder, mur, sjøbu, infrastruktur, søknad om fradeling av tomter,

utslippstillatelse, med mer.

Begge kommunene behandler en sak hver om dispensasjon fra § 17-2 som delegasjonssak.

Det finnes i Lillesand kommune 19 søknader om tiltak til rekreasjon, hvor Søgne behandler fire.

Jeg har også inkludert

en tabell (tabell 6) over de forskjellige tiltakene jeg tar for meg i case-undersøkelsen som viser dagens T-BRA, omfang av omsøkte tiltak, og den prosentvise økningen. Hensikten med

	Bygging					
	Nybygg		Tilbygg		Erstatningsbygg	
	Lillesand	Søgne	Lillesand	Søgne	Lillesand	Søgne
bolig	21	5	0	2	0	2
hytte	12	1	4	1	20	3
Anneks	-	-	36	3	7	0
rekreasjon	19	4	-	-	-	-
garasje	8	1	1	0	-	-
Båthus	-	-	-	-	1	0
brygge	10	3	4	1	10	1
parkering	1	0	9	0	-	-
infrastruktur	5	5	-	-	-	-
sjøbod	10	2	-	3	5	1
tilrettelegging	1	0	-	-	-	-
Tabell 5 Fordeling innad i kategorien bygging						

dette er å illustrere at selv om saker som unngår søknadsplikt er relativt små av omfang, utgjør de tidvis en relativt stor prosentvis økning av eksisterende byggverk.

Plan

Lillesand behandler 34 saker som omhandler reguleringsplaner, seks om kommuneplaner, to om utbyggingsavtaler,

ni om rammesøknader

og tre om

bebyggelsesplaner.

Søgne behandler 60

saker som dreier seg

om reguleringsplaner,

13 som omhandler

kommuneplan, to om

utbyggingsavtaler, 13

om rammesøknad, og

åtte om bebyggelsesplaner, se tabell 6.

Plansaker	Plansaker	
	Lillesand	Søgne
Bebyggelsesplan	3	8
Kommuneplan	6	13
Rammesøknad	9	2
Reguleringsplan	34	60
Utbyggingsavtale	2	2

Tabell 6 Fordelingen av saker på kategorien plansaker

Også her finnes en rekke kurante planendringer blant delegasjonssakene, både fra reguleringsplan og kommuneplan.

Fradeling

Lillesand kommune behandler 33 saker om fradeling og grensejusteringer hvor det i Søgne kommune finnes 10 saker.

Fradeling av tomter i tråd med plan finnes blant delegasjonssakene.

Blant sakene behandlet i PU i kategorien bruksendring, er det i Lillesand behandlet 8 saker og i Søgne 3 saker.

Blant delegasjonssakene finnes det i Lillesand kun kurante søknader om bruksendring i tråd med kommuneplan for boligområder. I Søgne finnes det i tillegg til kurante bruksendringer i boligområder også søknader om bruksendringer i strandsonen- sjøbu til fritidsbolig.

Blant saker om utvikling behandler Lillesand ingen saker, mens Søgne behandler 12.

Blant saker om terrengtiltak behandler Lillesand 5 saker mot ingen i Søgne kommune.

Hva gjelder klagesaksbehandling, behandler Lillesand 60 saker mot Søgne som behandler 36 saker. Til behandling hos Fylkesmannen har Lillesand 11 saker, Søgne har 17.

Tabellen viser prosentvis økning i T-BRA på eiendommene.

Tiltak	Eksisterende	Nytt	Totalt	Prosentvis økning	Kommentar
Søgne 1	—	—	—	—	
Søgne 2	90.7	9.5	100.2	10.5	
Søgne 3			—		
Søgne 4	—	20	20		Nybygg
Søgne 5					
Søgne 6	—	—	—	—	Bruksendring
Søgne 7	53	18	71	34	
Søgne 8	56	43	99	75	
Søgne 9	—	48	48	—	Nybygg
Lillesand 1	-	-	-	-	
Lillesand 2	11	3	14	27	
Lillesand 3	45	30	75	66	
Lillesand 4					gjenoppføring
Lillesand 5		40.5	40.5		nybygg
Lillesand 6	-	25	25		
Lillesand 7	-	25	25		
Lillesand 8	103	25	128	24	
Lillesand 9	8	7	15	88	

Tabell 7 Prosentvis økning i totalt bruksareal. Saksbenevningene knytter seg til oversikten over saker fra de to kommunene

Dispensasjonssaker på tvers av kategoriene

Søknader om dispensasjon går ofte på tvers av kategoriene ovenfor.

Det søkes om dispensasjon fra kommuneplan for fradeling av tomt (bebygd og ubebygd) og for bygging (nybygg og erstatningsbygg). Behovet for dispensasjon utløses når tiltak er i strid med bestemmelser for området.

Det søkes om dispensasjon fra byggeforbudet i plbl § 17-2 både hva gjelder nybygg og erstatningsbygg. Tiltakene det søkes dispensasjon om å oppføre, dreier seg om fritidshus, sjøbu, garasje, brygge, naust, anneks, uteområde og rekreasjonstiltak.

Hva gjelder søknader om dispensasjon fra reguleringsplan, finnes det søknader om dispensasjon fra bestemmelser i reguleringsplan som omhandler krav om avstand fra byggverk til nabogrense, høydebestemmelser, utnyttelsesgrad av tomt og totalt brutto boareal (T-BRA), samt til bestemmelser om uforming.

Argumentasjon

Når jeg nå gir en oversikt over begrunnelsene gitt ved en vurdering av om det foreligger særlige grunner ved behandling av søknader om dispensasjon, vil jeg dele det i to grupper. Disse gruppene er argumentasjon *for* å skulle dispensere på den ene siden, og argumentasjon *mot* å dispensere på den andre siden.

Argumentasjon som veier for av å kunne innvilge dispensasjon blir ofte fremmet av søkere, og inkluderer likhetsprinsippet / krav om forutsigbarhet, at tiltak vil være mindre estetisk sjenerende enn dags dato, at omsøkte område allerede er så privatisert at ytterligere bygging ikke vil hindre allmennhetens ferdsel, eller kun at tiltak ikke vil skade friluftsinnteresser,

Argumentasjon som peker i retning av å kunne nekte dispensasjon blir ofte fremmet av forvaltningen ved kommune og Fylkesmann, og inkluderer konsekvenshensyn, at tiltaket vil virke ytterligere privatiserende, hindre fri ferdsel, feilaktig rettsanvendelse, at området har en ubebygd karakter, naturlighet og egenverdi som det er verdt å verne, samt henvisninger til nasjonale generelle føringer.

Av argumenter som spiller på særlige grunner, finnes det noen uttalelser knyttet til konkret argumentasjon som ikke er allmenngyldig som særlige grunner. Et eksempel er at det trengs å bygges ytterligere brygger eller utvidelse av hytte for å inkorporere en vekst i familien, er ikke særlige grunner. Det presiseres også at kravet til særlige grunner forutsetter særlige hensyn utover det enhver kan berøre seg. Dette gjaldt en sak hvor omsøkte nybygg av båthus ble argumentert for ved at det trengtes større båthus fordi eier hadde kjøpt seg større båt.

MOT											For										
Argumentasjon	Konsekvenshensyn	Økt privatisering	Hindre fri ferdsel	Feilaktig rettsanvendelse	Korrumpere ubebygd natur	Nasjonale føringer	I strid med plan	Økt eksponering og forsterke	Strider mot arealbestemmelser	§ 17-2	Gagne landskapsbildet	Likebehandling	Tilrettelagt utforming	Allerede er privatisert	Friluftsinnteresser	Minsket eksponering	Kompatibelt med planformål	I tråd med arealbestemmelser	Trengs renovering	Landskapsverdier vil bli bedre	
Sak																					
2							x						x		x	x	x	x			
3						x	x	x					x	x	x	x			x	x	
4							x	x				x					x				
5						x	x		x			x							x		
6							x							x							
7							x		x				x		x	x		x	x		
8				x	x	x		x	x			x									
9									x	x			x	x	x			x			
1	x	x	x	x			x	x				x		x	x	x					
2	x	x	x			x	x						x	x	x	x					
3	x						x	x		x		x	x	x	x			x	x	x	
4		x	x			x	x		x	x		x	x			x		x	x		
5	x	x				x	x	x				x	x	x	x	x					
6	x						x		x			x		x	x						
7	x					x	x		x				x	x	x		x				
8	x				x	x	x	x	x	x			x	x	x						
9	x					x	x	x	x	x		x	x	x	x	x		x		x	
Tot	8	4	3	1	2	9	1	6	9	5	0	3	5	1	1	1	8	3	7	4	3
							5						1	1	2						

Tabell 8 Tabell over hvor mange ganger hvert argument har blitt benyttet i sakspapirene. De første 2-9 er for Søgne, de andre 1-9 er fra Lillesand

Cases

Cases Søgne

1. Det ble ikke innvilget noen nybygg i LNF i Søgne i 2007
2. GB 37/62 Trollodden
3. Erstatningsbygg hytte § 17-2 GB 24/4 Amfnesveien
4. Erstatningsbygg sjøbu pga likehensyn GB 37/5 Trollneset
5. Grillbu på GB 38 /152
6. Bruksendring sjøbu GB 32/81 Rivenes
7. Disp fra LNF og § 17-2 GB 32/5 Stølen 30 (vesentlighet)
8. GB 37/270 nybygg anneks på Lamholmen
9. Disp fra LNF og § 17-2 for bygging av garasje GB 38/63

Case 2

”Søknad om tilbygg til hytte, tilbygg og påbygg sjøbu, og riving av bod på GB 37/62 Trollodden”

Omsøkte tiltak:

Tiltakshaver ønsker å utvide hytte med anneks, rive en del av båthus for så å bygge påbygg av kvist og tilbygg til sjøbod. Kartet viser nærheten til sjøen og topografiske forhold i området. Tiltaket ligger i et LNF område, hvor FM vektlegger eiendommen sin særlige status som verdifullt LNF område.

Sakshistorien strekker seg fra opprinnelig søknad av 27.12.2006, innvilget i møte i PU 18.4.2007, saksnummer PU102/07, klage fra Fylkesmannen av 15.05.2007 på den delen av vedtak i PU som gjelder sjøboden, til 13.08.2007 hvor klage fra FM tas til følge og opprinnelig tillatelse til tiltak på sjøbod bortfaller, til igangsettingstillatelse av 17.1.2008.

Eventuelle innspill fra naboer, miljøverninteresser, ankeinstanser

Landbruksavdelingen bemerker i brev av 06.02.2007 at de ikke anser landbruksinteresser som berørt av tiltaket, og har derfor ingen innvendinger. Ingen naboer har hatt innvendinger mot omsøkte tiltak. Den opprinnelige søknaden ble endret etter negative uttalelser fra FM. Det er denne reviderte søknaden som ble behandlet i PU. Etter opprinnelig vedtak i PU stadfestes det at siden eiendommen allerede er bebygd ansees ikke de forhold som planen skal ivareta å bli skadelidende ved at dispensasjon innvilges.

Votering i PU

1. At kommunens bestemmelse om tillatt totalareal på 100m² må overholdes: 10 mot 2 stemmer (SV)
2. At vinduene i vest og sør må fjernes: 9 mot 3 (Frp)
3. Bygningene må males i naturtilpassede farger: 9 mot 3 (Frp)

Argumentasjon

Søker argumenter for at tiltaket vil ligge mindre eksponert i landskapet enn er tilfelle i dag. Søker påberoper seg også likebehandling, og viser til tilsvarende tiltak i umiddelbare nærhet som har fått godkjennelse av kommunen.

Saksutredning

Eiendommen ligger i et område LNF-område hvor store deler av området omfattes av strandplan for Trollneset. Omsøkte eiendom omfattes ikke av nevnte strandplan, men kommunen viser forståelse for at det virker naturlig å sammenligne eiendommen med nærliggende eiendommer. Klagen fra FM kan sees som et uttrykk for stadig innskjerping på bygging i strandsonen, noe som også kommer til uttrykk i kommuneplan for området hvor gamle strandplaner som tillater bygging oppheves.

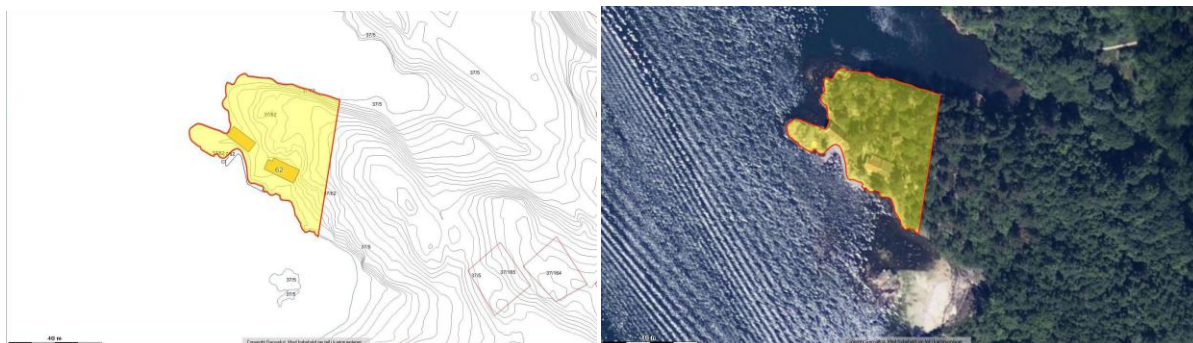
Den reviderte søknaden tok hensyn til FM opprinnelige innspill. Anneks til hytte ble flyttet til baksiden av hytta, for at bebyggelse ikke skulle komme nærmere sjøen. Boden som er plassert høyt og eksponert og fører til at totalt byggeareal på eiendommen overstiger 100m² skal rives.

Det er for mange vinduer i forhold til kommuneplanens krav om at sjøboder skal ha lite vindu- areal. Men selv ved en minskning av antall vinduer vil tiltaket fortsatt fremstå som estetisk uheldig, det samme gjelder for utforming av kvisten.

Det momentet som i størst grad taler for å gi dispensasjon er at tiltaket vil minske bredden på sjøboden med 2,1 meter.

Resultat

Etter en avveining finner kommunen at de forhold som taler mot dispensasjon veier tyngre enn de forhold som veier for, klage fra FM tas derfor til følge. Igangsettingstillatelse gitt 17.1.2008 baserer seg på den reviderte søknaden, hvor kun forkorting av sjøbod tillates, samt bygging av anneks vekk fra sjøen, og med krav om riving av bod.



Case 3

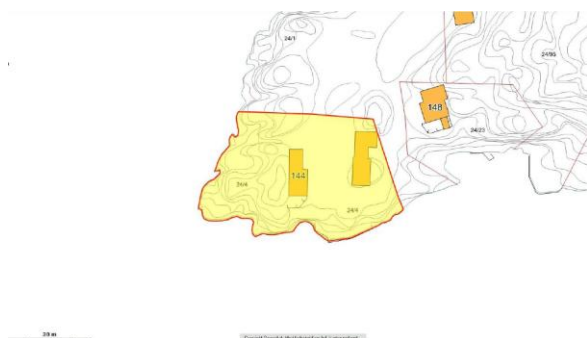
”Søknad om dispensasjon fra kommuneplan for å erstatte gammel hytte med ny på GB 24/4 Amfenesveien”

Søker ønsker å rive og gjenoppføre hytte grunnet at nåværende hytte er gammel (bygget i 1953), og er moden for renovasjon. Det oppgis at det ikke vil være noen netto økning i byggmasse på eiendommen, T-BRA vil forbli 203m². Dagens bygninger ligger eksponert ytterst på Amfneset.

Saken har vært fremlagt Fylkesmannen og Fylkeskommunen, det foreligger innvendinger fra FM. Det foreligger ingen reguleringsplan for området, men området er avsatt til et LNF-område i kommuneplan av 21.06.07 og innenfor er 100-metersbeltet.

Søker argumenterer for at det foreligger særlige grunner for dispensasjon, deriblant at utformingen av nytt tiltak vil være mindre sjenerende enn dagens bygninger ved hjelp av fargevalg og plassering i terrenget. Dette er også et moment som blir vektlagt ved behandlingen i kommunen. Videre har tomten har vært privatisert i 50 år, av den grunn vurderes erstatningsbygg til å ikke utgjøre noen ytterligere trussel mot friluftslivs- og rekreasjonsinteresser i området.

Det foreligger vedtak som innvilger dispensasjons fra behandlingen i PU av 5.12.07, med påfølgende byggetillatelse og igangsettingstillatelse.



Case 4

”Søknad om dispensasjon fra Strandplan for Trollneset for oppføring av sjøbod på GB 37/5 Trollneset”

Det søkes om å erstatte sjøbod bygget med hjemmel i eksisterende strandplan i 1981, med en ny og utvidet sjøbod. Det ble i 1981 bygget 6 sjøboder ved båthavn sør for Skarpeidbroa. 5 av disse ble i 1989 revet og erstattet med nye utvidede boder. Denne saken omhandler erstatningsbygg av den siste av disse opprinnelige bodene. Området er regulert til byggeområde båthavn etter gammel strandplan av 1977.

Saksgangen i omsøkte byggesak strekker seg fra opprinnelig melding om tiltak med søknad om dispensasjon av 22.12.2006, behandlet i PU 18.4.2007, saksnummer PS105/07. Men saken påberoper seg presedens fra saksgang som knytter seg til byggingen av hele rekken av sjøboder i 1989, med opprinnelig oppføring i 1981. Tillatelsen gitt til erstatningsbygg var gjenstand for omfattende behandling, med innsigelser fra naboer og behandling hos FM.

Saksfremlegg

Fylkesmannen har i brev av 22.02.2007 og Vest-Agder fylkeskommune har i brev av 20.02.2007, begge frarådet å gi tillatelse til flere sjøboder i området. Uttalelsen fra fylkeskommunen viser også til negative innspill i byggesak om bygging av de fem presedensskapende tiltakene i 2006, som igjen bygget på presedens for tiltak oppført i samme år, også det frarådet fra fylkeskommunen.

Tekstdelen til strandplan av 1977 tillater oppføring av fritidsbebyggelse (pkt. 6.), brygge (pkt 2b) og båtnaust (pkt. 2d). Kravet er at de oppføres med saltak med restriksjoner på takvinkel. Opprinnelige dispensasjonssøknad er søknad om å fravike denne bestemmelsen. Strandplanen tolkes av FM dit hen at i omsøkte område er det kun tillatt med brygge, og at opprinnelige oppføring i 1981/1989 er i strid med strandplanen. Et avgjørende moment er derfor at et feilaktig innvilget tiltak kan være presedensskapende.

Argumentasjon

Kommunen bemerker i saksframlegget at både hensyn til likebehandling og forutsigbarhet veier tungt i retning av å innvilge dispensasjon til omsøkte tiltak. Kommunen bemerker også at det har vært praksis å tillate oppføring av sjøboder i stedet for felles båtnaust. Momenter

som taler mot å innvilge dispensasjon er at ytterligere én enhet vil forsterke det bebygde preget mot sjøen, som vil bidra til å videre privatisere området. Kommunen finner også avvik ved byggets utforming og formålet med bygningen, ved doble glassdører og loftsvindu ut mot sjøen.

Resultat

Kommunen voterer enstemmig i PU for å innvilge dispensasjon på bakgrunn av at ovennevnte hensyn veier tyngre enn de forhold planen skal ivareta. Det bemerkes videre i saksframlegget at det avgjørende momentet var likebehandlingshensynet, og at det er ingen grunn til å tillate videre bygging av sjøboder i området. Det settes visse krav til utformingen av tiltaket, det kreves lagt i tilknytning til de fem andre bodene i området, med krav om å ikke overstige BRA 20m².

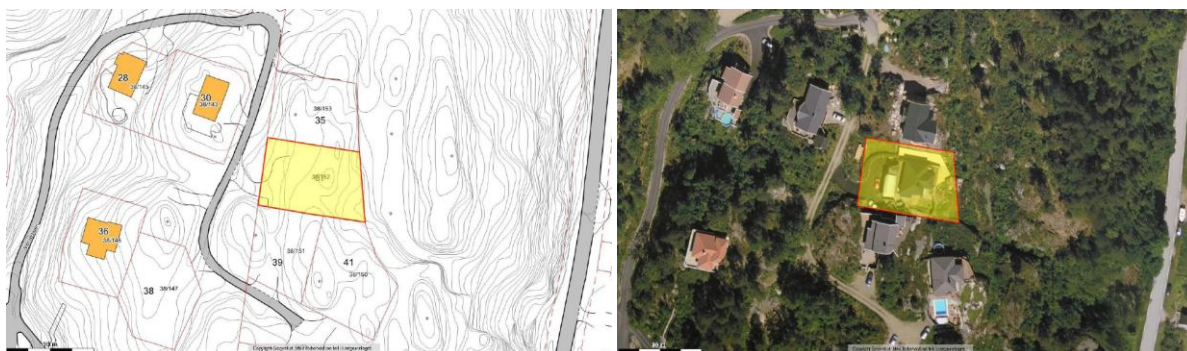


Case 5

”Søknad om oppføring av grillbu på GB 38/152”

Sakens historie strekker seg fra opprinnelig søknad av høst 2006 om oppføring av grillbu på 10m². Søker hørte ingenting fra kommunen, og oppførte byggverket. I brev av 03.01.2007 avslo plansjefen søknaden. Det foreligger krav om fjerning av grillbuen av 06.11.2007.

Tiltaket vil gi en økning i bebygget areal på eiendommen som overskrider 100m², hvilket strider mot bestemmelser om utnyttelsesgrad på tomten.



Saken ble fremstilt for Sivilombudsmannen av søkers advokat, hvor han viste til en lang rekke irregulariteter i saksbehandlingen hos kommune og FM. Dette gjaldt anførsler om likebehandling av naboer, vurderinger av om andre tilsvarende tiltak på nabotomter var å regne som økning i T-BRA, for eksempel terrasse og parkeringsareal. Etter saksbehandling hos FM og Sivilombudsmann foreligger det pålegg om fjerning av tiltak.

Case 6

”Søknad om bruksendring fra sjøbu til anneks på GB 32/81 Rivenes”

Omsøkte tiltak:

Tiltakshaver ønsker å endre bruksformål på sjøbod til anneks. Eiendommen ligger i et område regulert til fritidsbebyggelse.

Sakshistorien begynte med søknad om oppføring av fritidsbolig godkjent 24.03.2004, ferdigstilt med ferdigmelding av 20.09.2005. Søknaden om bruksendring ble behandlet i PU 14.03.2007 som delegasjonssak.

Forut for fastsettelsen av gjeldende reguleringsplan for området ligger en omstendelig og kontroversiell planprosess, hvor det ble tillatt utbygging i Hummervika på tross av nasjonale føringer om byggeforbud i strandsonen. Som kompromiss for denne utbyggingen sikret kommunen seg, gjennom reguleringsplanen, verdifulle friluftsarealer i samme område. Det er etter fylkesmannens miljøvernavdeling skjønnet klart at de strenge reguleringsbestemmelsene som knytter seg til eventuell bruk av sjøboder til boligformål, var en forutsetning for i det hele tatt å tillate bygging av hyttene.

Kommunen, ved plansjef Dag Arntsen, anmoder i saken om juridisk bistand fra DN på bakgrunn av at dette er en prinsipiell problemstilling for kommunen. Denne henstillingen blir imøtekommet, og utgifter til juridisk bistand i forbindelse med denne saken dekkes av DN.

Vest-Agder Fylkeskommune og FM har begge kommet med innlegg i forkant av saksbehandling i PU hvor de fraråder dispensasjon fra plan. Juridisk bistand konkluderte også ovenfor administrasjonen med at omsøkte bruksendring er i strid med reguleringsplan.

Argumentasjon

FM klager på vedtaket i PU i brev av 02.04.2007. De viser her til rettsanvendelsesfeil ved at reguleringsplanen har blitt tolket feil, og at den motstrid kommunen hevder finnes mellom plankart og reguleringsplan er inkorrekt. FM viser også til formålsbetraktningen som ligger til grunn for reguleringsplan, og at denne tydelig viser at intensjonen bak reguleringsplanen var at sjøboder i dette området ikke skulle brukes til boligformål.

Juridisk bistand for søker kommer med innspill til FM klage i brev av 19.04.2007.

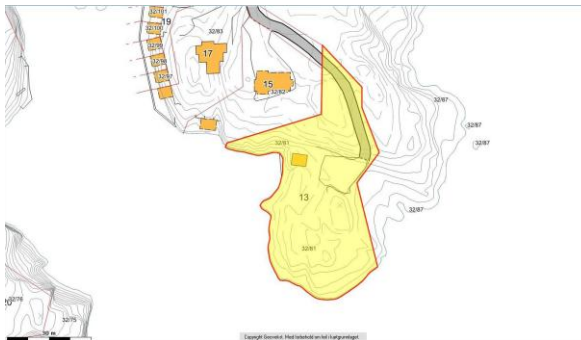
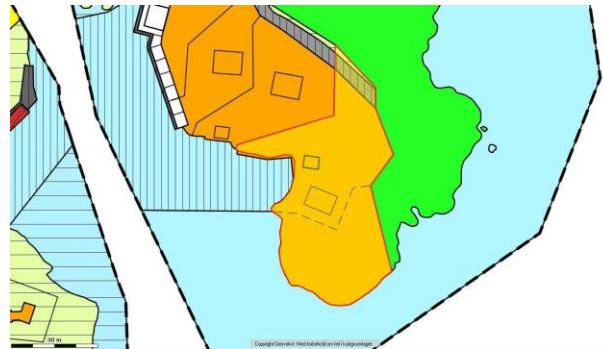
Reguleringsplankartet for Rivenes viser til forskjellige kategorier for fritidsboliger (gul) og naust, sjøbod, og lignende (oransje). Brevet viser til at omsøkte tiltak faktisk ligger i område satt av til fritidsbebyggelse til boligformål etter reguleringsplan for Rivenes, ikke til sjøbod.

Fylkesmannen trekker i brev av 25.04.2007 klagen sin, på grunnlag av at den er feilaktig fremmet.

Ved utarbeidelsen av reguleringsplanen ble to sjøboder ikke riktig fargelagt, ved at de ble merket som område for fritidsbebyggelse og ikke som sjøbod / naust. Det ligger derfor ikke innen administrasjonens rekkevidde å nekte tiltak på bakgrunn av reguleringsplan. Men i søknad om erstatningsbygg av omtalte sjøbod ble det gitt tillatelse til oppføring av nettopp *sjøbu*. Dette er ifølge administrasjonen et tungtveiende argument for å se bort fra feilen ved fargelegging av reguleringsplanen.

Resultat

Det opprettes sak om å innføre midlertidig bygge- og deleforbud i påvente av endring i reguleringsplan.



Case 7

”Dispensasjon fra reguleringsbestemmelser om byggeforbud i LNF område unndratt dispensasjonsplikt fra §17-2 som et mindre vesentlig tiltak, GB 32/5 Stølen”

Søker har i dialog med kommunen blitt oppfordret til å fremstille eventuelle ønsker om økt bolig areal på eiendommen som en søknad om utvidelse av eksisterende bebyggelse fremfor søknad om fradeling av tomt / søknad om oppføring av hytte. Saken ble derfor behandlet dels som en søknad om dispensasjon fra reguleringsplan (PS29/07), og dels godkjent som melding.

Søknaden gjelder oppføring av et tilbygg/anneks på 18m² i tillegg til eksisterende boareal på 71m.

Saken ble lagt frem for FM miljøvernavdeling som i brev av 23.11.2006 gir uttrykk for at omsøkte tiltak tvilsomt vil føre til en vesentlig endring. Vest-Agder fylkeskommune hadde heller ingen innvendinger mot tiltaket.

Vedtak om dispensasjon fra reguleringsformål i LNF område innvilges med ni mot to stemmer (SV).

Argumentasjon

Søker argumenterer med at tilbygg ikke vil ligge eksponert fra sjøen, men på baksiden av hytta. Videre vil tiltaket ha minimale konsekvenser for planter, dyr og landskap, og at hensyn til friluftsliv i område ikke vil bli forringet.

Kommunen viser videre også til at mønehøyde blir lavere enn hovedhuset, noe som bidrar til å minske det totale inntrykket av tiltaket.

Det foreligger ferdigmelding etter fullført tiltak av 11.03.2008.



Case 8

”Søknad om dispensasjon fra plankrav i kommuneplan for oppføring av anneks og sjøbod på GB 37/270 Lamholmen.

Det søkes med dette om tillatelse til å oppføre anneks og sjøbod på eiendom i et område regulert til LNF i kommuneplanen.

Bakgrunn for søknad / kort om tidligere saksgang

Tiltaket var opprinnelig feilaktig godkjent som et mindre vesentlig tiltak. Denne rammetillatelsen var ennå ikke innløst. Det har siden denne tillatelsen ble gitt, 15.12.2003, vært ytterligere skjerpelser i dispensasjonspraksis i strandsonen. Tillatelse til oppføring av omsøkte tiltak er innvilget 27.09.2006, og klage på dette vedtaket fra FM er mottatt 17.10.2006.

Eventuelle innspill fra naboer, miljøverninteresser, ankeinstanser

Saken har vært hos både Vest- Agder Fylkeskommune og FM. Fylkeskommunens regionalavdeling viser til sjøbodens fasade ikke fremstår i tråd med kommuneplanens arealdel hva gjelder vindusareal. Kommunen gir råd om at vindusarealer reduseres betraktelig, da vinduer kan gjøre at bygget blir tatt til bruk som boenhet. Det bemerkes også at både anneks og sjøbod har et totalt areal som overstiger kommuneplanens arealramme. FM har innsigelser til saken på bakgrunn av hensynene til naturverdier, og at bebyggelsen vil øke det bebygde preget på øya betraktelig, og dermed også bidra til privatisering av LNF-området.

Votering i PU

Forslaget om å tillate dispensasjon blir innvilget med elleve mot to stemmer (SV).

Argumentasjon

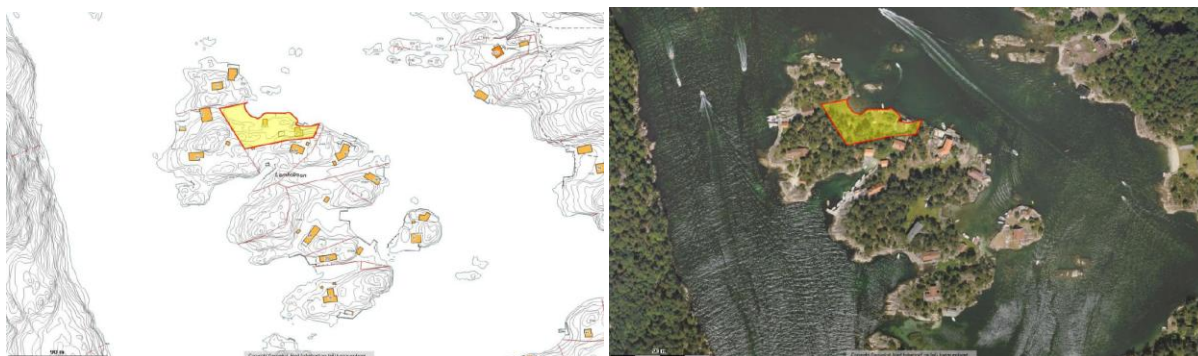
Fylkesmannen trekker frem at nasjonale og regionale hensyn blir skadelidende ved en eventuell dispensasjon. Selv om byggeforbudet i strandsonen ikke gjelder innenfor områder regulert til bebyggelse, skal det allikevel sees som en retningslinje for planleggingen.

Kommunen viser til at flere uheldige omstendigheter har trenert denne saken samtidig som tilsvarende omsøkte tiltak i området har blitt innvilget og ferdigstilt. Dette er uheldig hva gjelder den allmenne rettsoppfatning av likebehandling.

Resultat

Da det er gitt rammetillatelse i denne saken virker det urimelig å trekke denne tilbake i ettertid. På bakgrunn av at likehensyn er en særlig grunn etter plbl § 7 henstiller administrasjonen til godkjenning av omsøkte tiltak.

Det foreligger ferdigmelding av 01.11.2008.



Case 9

”Søknad om dispensasjon fra byggeforbudet i LNF områder og § 17-2 for oppføring av garasje”

Eventuelle innspill fra naboer, miljøverninteresser, ankeinstanser

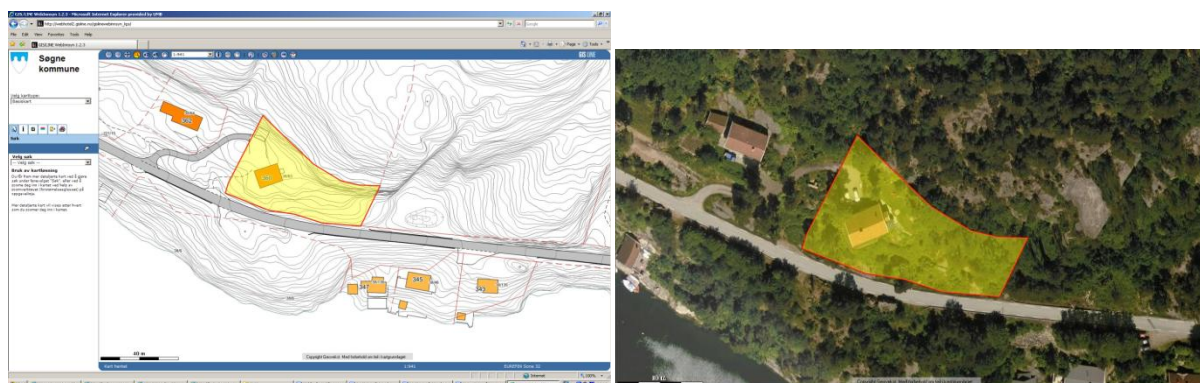
Uttalelser innhentet fra Landbrukskontoret og FM miljøvernnavdeling viser til at de har ingen miljøfaglige innvendinger mot tiltaket i seg selv, men gjør kommunen oppmerksom på eventuelle konsekvenshensyn for andre saker.

Argumentasjon

Eiendommen er allerede bebygget med bolig. Garasjen er trukket lenger vekk fra sjøen enn boligen. Andre myndigheter har ikke merknader til søknaden. Dette er momenter som veier for at det kan innvilges dispensasjon.

Resultat

Søknaden innvilges under forutsetning av at arealet på loftet ikke utgjør en måleverdig etasje.



Cases Lillesand

1. Disp fra LNF for nybygg av hytte Skibsheia : 6/79 (feilaktig), 6/89 (påberoper presedens fra forenevnte)
2. Disp fra LNF BG 38/15 Bergkirken
3. Erstatningsbygg hytte LNF GB 101/37 Haugevikholmen
4. Erstatningsbygg sjøbu LNF GB 90/2 Åmland
5. GB 85/12 bygging av svømmebasseng på Hellenes
6. GB 18/171 sjøbu til boligformål
7. GB 55/38 anneks vestre Vallesverd
8. GB 82/10 nybygg anneks Indre Årholmen
9. GB 41/12(38) Dyvik disp fra § 17-2 for anneks

Case 1

”Søknad om dispensasjon for nybygg av hytte på tomt 6/89 påberoper presedens fra sak på teig 6/79”

Det søkes i denne saken om dispensasjon for nyoppføring av hytte på ubebygde tomter i Skibsheia. På grunn av saksbehandlingsfeil ble det feilaktig gitt dispensasjon på tomt 6/79. Dette vedtaket innvilges ved 8 mot 1 stemme (SV).

Denne ble senere trukket tilbake. Søker på tomt 6/89 påberoper seg presedens fra sak 6/79. PU opphever det opprinnelige vedtaket og trekker tilbake dispensasjon.

”Søknad om dispensasjon for nybygg av hytte på tomt 6/79”

Denne saken har en lang sakshistorie med omfattende behandling i PU. Den har vært oppe til behandling seks ganger. Saksgangen inkluderer ankesakesbehandling hos både FM og Fylkeskommune, naboklager.

Tiltaket er i strid med gjeldende kommuneplan, området er tilgjengelig for allmennheten, det går en sti over eiendommen, eiendommen ligger eksponert fra sjøen og den påberoper seg likesaksbehandling av en sak som vurderes som ikke sammenlignbar av FM.

FM noterer at med tanke på referansesaker, vil fravik fra tidligere gitt tillatelser som er klart uheldige, ikke gi grunnlag for å konstatere usaklig forskjellsbehandling. En kvalitetsvurdering av referansesaker må dokumentere at referansesaken er i samsvar med nasjonal strandsonopolitikk.



Case 2

”Søknad om oppføring av anneks på 3m² på eksisterende bygning på 11m² på GB 38/15”

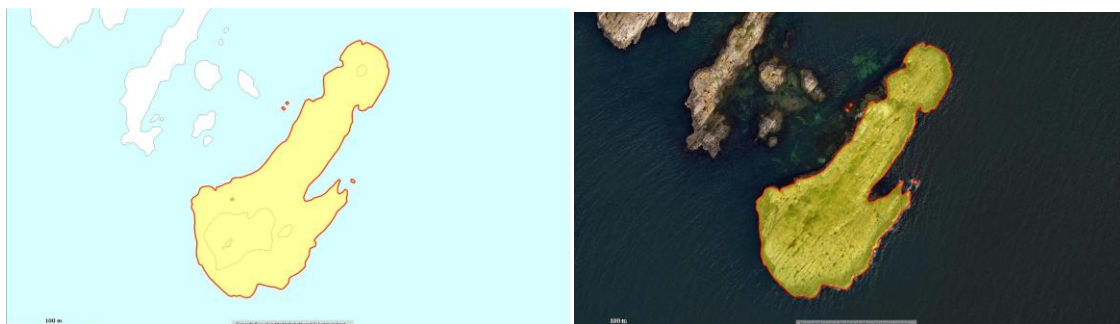
Også denne saken har en omfattende historikk, og det har blitt søkt om og nektet 3 tidligere økninger i bygningsmasse på tomten. Fylkesmannen har i uttalelser til tidligere omsøkte tiltak uttalt at dispensasjon vil være i strid med nasjonale føringer, undergrave arealformålene i LNF-område og § 17-2, samt at det vil virke ytterligere privatiserende. Dette tredje omsøkte tiltaket ble ved en feiltagelse ikke oversendt FM og Fylkeskommune for uttalelser.

Dispensasjonen blir innvilget med seks mot tre stemmer. Denne saken gjelder vurdering etter innspill fra FM om å trekke tilbake dispensasjonen. Dette nedstemmes med fem mot fire stemmer (SV, Ap, V og Sp)

Innspill fra FM blir ikke tatt hensyn til.

Selv den relativt beskjedne arealøkningen antas å endre det totale uttrykket til byggverket fra en bu i retning av en liten hytte.

Opprinnelige feilaktig innvilgete dispensasjon vedtas opphevet, med fem mot fire stemmer.



Case 3

”Søknad om riving og oppføring av erstatningsbygg på tomt GB 101/37”

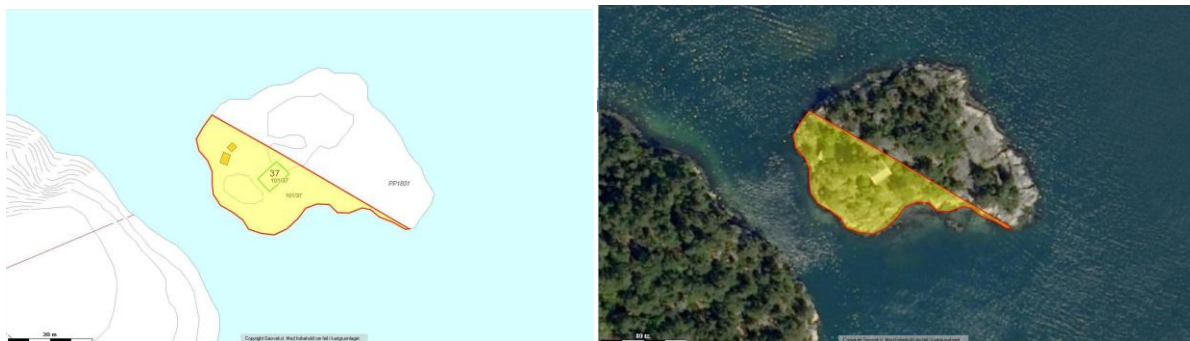
Opprinnelige omsøkte tiltak var riving og oppføring av en ny hytte med total areal 90m².

Dette vedtaket ble innstilt til avslag fra administrasjonen, men PU vedtok å dispensere. Dette vedtaket ble påklaget av FM. I påvente av utgangen på denne klagesaken har søker moderert ønsket sitt og søkt om erstatningsbygg på 75m².

Administrasjonen stiller seg positive til denne søknaden, forutsatt de spesifiserte kravene til utforming og beliggenhet. PU innstiller til å innvilge dispensasjon. Dette påklages av FM. FM uttalelser bygger på konsekvenshensyn, lokale friluftsinnteresser og nasjonale føringer.

Administrasjonen noterer at omsøkte tiltak ikke vil øke det allerede privatiserte inntrykket av holmen, det vil minske antall bygninger på holmen ved at hytte og utedo slås sammen til en bygning.

Administrasjonen innstiller derfor til PU å innvilge dispensasjon, i strid med FM uttalelser.



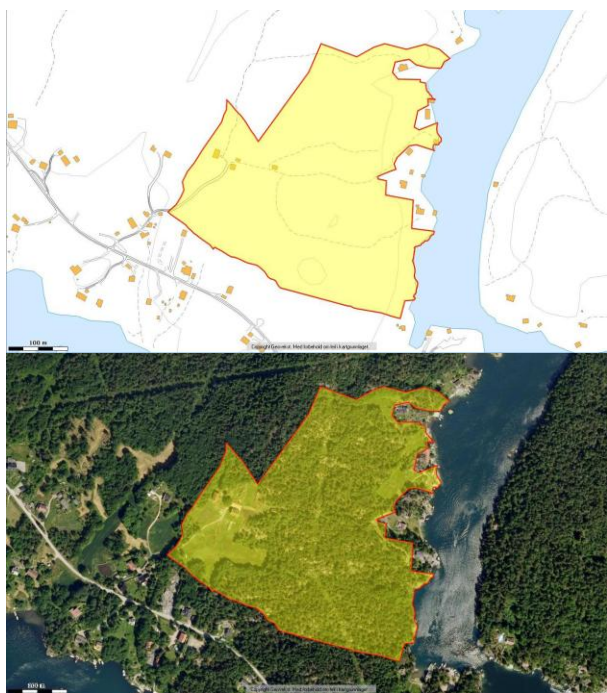
Case 4

”Søknad om riving og oppføring av erstatningsbygg for sjøbu på GB 90/12”

Det er tidligere innvilget dispensasjon for erstatningsbygg sjøbu. Det søkes nå om endringer på omsøkte tiltak. Disse endringene er økt vindusflate, pipe for å kunne innstallere ovn, skyvedører, utvidelse av bryggen, og sprengningsarbeider i bakkant av sjøbu som ikke vil sees fra sjøen, og om en generell heving av tiltaket fra 0,3 meter til 0,5 meter.

Administrasjonen noterer at omsøkte tiltak er i strid med retningslinjer om utforming av sjøbu. Hvis omsøkte tiltak endres og holdes innenfor grensene av retningslinjene, vil disse å ikke være en vesentlig endring og unngår derfor byggeforbudet i strandsonen.

Det forutsettes derfor at tiltakene som vil legge til rette for opphold og overnatting, vindusarealene og øvrig innredning ikke finner sted.



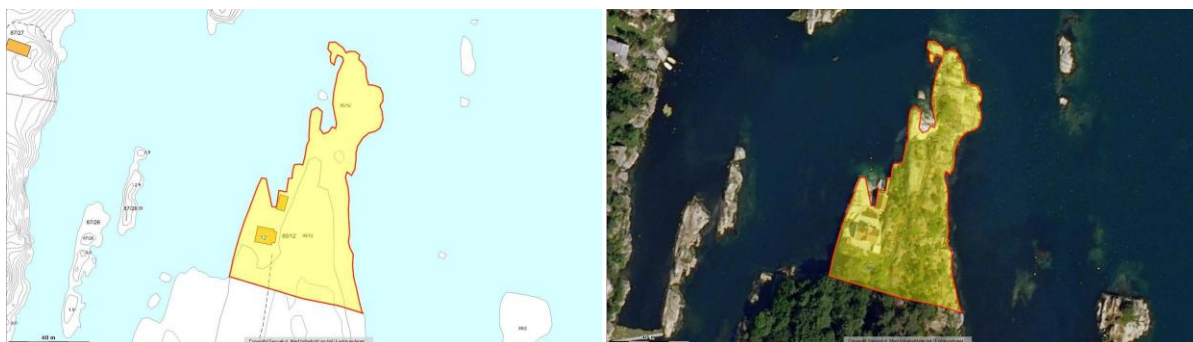
Case 5

”Søknad om svømmebasseng på GB 85/12 på Hellenes”

Det søkes med dette om oppføring av svømmebasseng. Etter befaring innvilges saken uten innvendinger fra verken FM, administrasjon eller Fylkeskommune.

Votering i PU var enstemmig for innvilgelse. Det ble derimot satt visse betingelser som dreide seg om utforming med hensikt å minimere det privatiserende inntrykket av tiltaket.

Det uttales at i utgangspunktet er man skeptiske til bygging av svømmebasseng i tilknytning til fritidsboliger i områder som er avsatt til LNF formål i kommuneplan. Det uttales også at man må være oppmerksom på eventuelle presedensskapende innvilgede søknader.



Case 6

”Søknad om oppføring av sjøbu til næringsformål på GB 18/171”

Votering i PU – administrasjonens vedtak om ikke å innvilge dispensasjon vedtas med åtte mot en stemme (KrF).

Mindretallet presiserte at det kan være risikabelt å innvilge bruksendring fra næringsformål til bolig, ved at dette kan skape presedens for fremtidige søknader om bygging av naust til næringsformål.

Det settes dog visse betingelser. Det må ikke foretas utomhusarbeider eller andre terrenginngrep utenfor bygningenes grunnflate. Bygningen må ikke tas i bruk til beboelse.

Tiltaket søkes oppført i et område satt av til boligformål i kommuneplanen.

Søknad viser til tilsvarende saker på naboeiendommer.

Fylkeskommunen fraråder å gi dispensasjon på grunnlag av at det ikke er nok at det er et eksisterende verksted som skal benytte bua til at det foreligger særlige grunner.

Fylkeskommunen vurderer søknaden som om sjøbua i fremtiden vil kunne bli en del av en boligeiendom. ”Saken vil etter vårt skjønn kunne skape uheldige presedensvirkninger i liknende saker hvor det søkes om oppføring av sjøbu med begrunnelse næringsformål.”

Administrasjonen vurderer at tiltaket vil ikke føre til at allmennhetens ferdsels- eller friluftsinnteresser vil bli skadelidende som en følge av tiltaket, ettersom dette allerede er et privatisert område avsatt til byggeområde.

Administrasjonen anbefaler utvalget å gi dispensasjon i denne saken.



Case 7

”Søknad om oppføring av anneks på GB 55/38 Vallesverd”

Det søkes om oppføring av nytt anneks på 25 m² med betydelige store vinduer.

Avstand til sjøen er 140 meter. Eiendommen er i kommuneplanen avsatt til LNF-N, område der natur er dominerende.

Planutvalget følger administrasjonen sin anbefaling og avslår enstemmig søknad om dispensasjon for oppføring av anneks.

Av uttalelser fra høringsrunden presiserer søker at uttalelser fra Aust-Agder fylkeskommune konkluderer med at omsøkte tiltak ikke er i vesentlig konflikt med de interesser og ansvarsområder som fylkeskommunen skal ivareta. Videre skriver Fylkesmannens miljøvernavdeling at de i denne konkrete saken ikke kan se at verken landskapshensyn, allmennhetens ferdselsinteresser eller andre hensyn som byggeforbudet skal ivareta blir skadelidende dersom det innvilges dispensasjon"

Kommunen har retningslinjer som tilsier at i de tilfeller hvor det tillates frittliggende anneks skal det gi en bedre landskapsmessig løsning enn tilbygg, det skal ikke overstige et brutto areal på 15 m² og skal plasseres i nær tilknytning til og som en naturlig del av hovedhytta. I de tilfeller kommunen tillater oppføring av nye hytter gjøres dette kun i regulerte områder. Byggesaksleder finner derfor at tiltaket som omsøkt helt åpenbart bør avslås, men stiller seg åpen for en revidert søknad i henhold til kommunens retningslinjer, hvor eiendommens bruttoareal ikke overstiger 120 m² og hvor anneksets areal ikke overstiger 15 m².



Case 8

”Søknad om oppføring av anneks på GB 82/10 Indre Årholmen”

Denne saken er klage fra Fylkesmannen på vedtak vedrørende anneks. Administrasjonen foreslår å ikke ta klagen fra FM til følge. Dette vedtaket ble enstemmig vedtatt og PU overkjører FM.

Opprinnelige vedtak innvilger nybygg av anneks forutsatt visse kriterier.

T-BRA blir etter bygging 116m². Eksisterende hytte har etter søkers opplysninger et bruksareal på 120m².

Dette er eneste fritidsbolig på den ca 6,5 dekar store holmen. Stedet er allerede privatisert. Det legges opp til en ubetydelig fortetting på en stor eiendom for å imøtekomme behov om ytterligere kapasitet på grunn av stor familie.

Fylkesmannen skriver i sin klage at søknaden innebærer oppføring av et helt nytt bygg i strandsonen. Oppføring av anneks som omsøkt vil føre til at området vil framstå som ytterligere nedbygd og privatisert. Etter Fylkesmannens vurdering vil det kunne åpne for svært uheldige konsekvensvirkninger dersom det gis dispensasjon for oppføring av anneks som omsøkt. Det dreier seg om et helt nytt bygg i strandsonen. Søknaden grunngis blant annet med et behov for økt overnattingskapasitet. Dette er et argument de fleste hytteeiere kan påberope seg. På eiendommen er det allerede et bygg med bebygd areal på 116 m og behovet for økt kapasitet for overnatting bør eventuelt søkes løst i forbindelse med eksisterende bebyggelse.

Dette er ut fra byggesaksleders syn en tilfredsstillende plassering hvor de hensyn plbl § 17-2 og kommuneplanen skal ivareta blir uvesentlig skadelidende.



Case 9

”Søknad om anneks på GB 41/12,38 Dyvik”

Saken er klage på vedtak tatt av administrasjonen som delegasjonssak hvor de avslo søknad om dispensasjon.

Klagen tas til følge da klagen har ført til nye opplysninger.

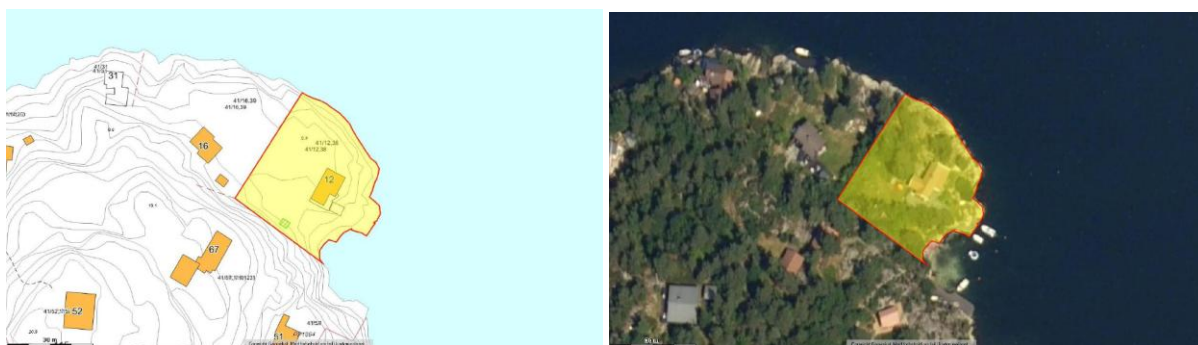
Det gis dispensasjon fra plbl. § 17-2 og fra LNF-formålet i kommuneplanen til å rive eksisterende bod/uthus og sette opp nytt anneks.

I medhold av plan- og bygningslovens § 93 a gis det tillatelse til riving av bod og oppføring av nytt anneks, etter tegninger mottatt 25.03.08.

Uttalelser fra FM vurderte at tidligere erfaringer viser at vegetasjon senere kan blir fjernet, for eksempel for å gi bedre utsikt. Det bør derfor legges vekt på landskapshensynet i vurderingen av om dispensasjon bør gis. Det planlagte annekset vil etter FM's beregninger bli dobbelt så stort som det nåværende, og fasaden mot sør vil få en dobbel glassdør. Fra vedlagte foto ser det også ut til at det planlagte annekset vil bli høyere enn det nåværende. Fylkesmannen understreker at tiltaket vil ha uheldige konsekvenser for landskapsbildet samt konsekvenshensyn.

Arealplanavdelingen hadde ingen spesielle uttalelser til det omsøkte tiltak.

Som særlige grunner oppgir søker at hytten bare har to soverom, og at dette blir for lite for en familie, samt at annekset ikke vil sjenere for allmennheten, og ikke endre bilde fra sjøen.



Diskusjon

Antall dispensasjonssøknader i Norge varierer mellom kommunene (Tennøy 2000). Dette kan leses både ut fra tallmaterialet, og fra en gjennomgang av enkeltsakene i denne undersøkelsen. Resultatene i denne undersøkelsen viser at dagens praktisering av et byggeforbud hvor dispensasjonsretten ligger til et lokalt organ ikke er tilstrekkelig til å hindre at det bygges i strandsonen.

Det frie forvaltningsskjønnet i vurderingen av ”særlige grunner” og ”mindre viktige tiltak” påvirker hvorvidt dispensasjoner for bygging i strandsonen innvilges. Tennøy anser dette som den viktigste årsaken til de store forskjellene i antall dispensasjonssøknader og i antall dispensasjoner som gis i de forskjellige kommunene (Tennøy 2000).

I flere av casene er det tydelige forskjeller på hva administrasjon, politisk utvalg, fylkesmannskontoret og Fylkeskommunen betrakter som ”særlige grunner”. Det er interessant at samme argument brukes som argumentasjon både fra søkers og kommunens side i samme sak. Dette illustreres av tabell 8 hvor eksempelvis utforming i tråd med arealbestemmelser benyttes til å argumentere for begge sider av saken i saker 7 og 9 i Søgne og 4 i Lillesand.

Argumentasjonen som ligger til grunn for vurdering av ”særlige grunner” for å innvilge dispensasjon er, som presentert i resultatene, naturlig å dele i to grupperinger. Disse er argumenter som veier *for* å innvilge dispensasjon og argumenter som veier *mot* å gi dispensasjon.

Det momentet som er avgjørende for hvordan forvaltningen stiller seg til et tiltak er i begge kommuner spørsmålet om det er strid mellom tiltak og planreguleringer i området. Dette understreker nok en gang verdien av grundig planarbeid.

Særlige grunner

Det er interessant å se at i tilfeller hvor søker argumenterer for at noe er ”særlige grunner” er dette ofte argumentasjon som FM og kommunen vurderer som ”generelle grunner”. Et eksempel er at det trengs å bygges ytterligere brygger eller utvidelse av hytte for å inkorporere en vekst i familien. Det presiseres derfor at kravet til særlige grunner forutsetter særlige hensyn utover det enhver kan berope seg.

Privatisering og friluftsjnteresser

Felles for begge kommunene er at alle tiltak i strandsonen påvirker grad av privatisering i mer eller mindre grad. En slik privatisering vil være i strid med intensjonene bak arealbestemmelsene i LNF-områder som er hensynet til praktisering av friluftsliv.

Videre vil jeg vurdere argumentasjon som søker hjemmel i friluftslovens formålsparagraf. Samme lov hjemler også retten til opphold og ferdsel i utmark. I uminnelige tider har det foreligget hevdsrett knyttet til opphold på annen manns eiendom som utfordrer privatretten om absolutt råderett over privat eiendom (Jensen & Hole 1958). I flere av tilfellene bygges sakene på argumentasjon knyttet til at omsøkte tiltak ikke vil være til hinder for praktisering av allmenne friluftsl- og rekreasjonsaktiviteter. Dette argumentet er tett knyttet til graden av privatisering i strandsonen. Argumentet om at området allerede er privatisert i slik grad at ytterligere tiltak ikke vil ha betydelig påvirkning på den faktiske bruken av området er også et tungtveiende argument som går igjen i casene i denne undersøkelsen. Dette er igjen spørsmål om skjønn, hvor det er vanskelig å skulle vurdere hvilke hensyn som veier tyngst.

Konsekvenshensyn

Det momentet som veier tyngst opp for kravet om likhetshensyn er betydningen av saker som er presedensskapende. Det er spesielt viktig at det ved saksbehandling i saker som er i særlig strid med formålsbestemmelser krever ekstraordinære argumenter. Dette illustreres også av gjentatte kommentarer fra FM og da særlig til drøftingen av validiteten til referansesaker i Case 1 i Lillesand. I dette tilfellet ble et tiltak klart i strid med friluftshensyn, allmenn ferdsel og eksponering feilaktig innvilget dispensasjon. Konsekvensene av en slik sak som presedensskapende ville vært meget omfattende.

Feilaktig rettsanvendelse

Hva gjelder rettslig validitet er det flere caser hvor det i ankeprosessen fra FM blir vist til feilaktig praktisering av regelverk. Rettslig sett er dette et tungtveiende argument, fordi forvaltningslovens § 35 gir kommunen rett og anledning til å oppheve vedtak som er truffet på feilaktig grunnlag eller uriktige opplysninger (Justisdepartementet 1967). Dette er en verdifull sikkerhetsventil. Men det er allikevel ikke alltid tilstrekkelig med tanke på å skulle veie opp for feilaktig saksbehandling. Dette gjelder spesielt i case 8 i Søgne, hvor dispensasjoner

innvilget på feilaktig grunnlag var presedensskapende for ytterligere dispensasjoner. De senere tiltakene ble hurtig oppført som igjen førte til at opprinnelige søker kunne påberope seg krav om likebehandling på bakgrunn av saksbehandlingsfeil.

Eksposering / forsterke bebygd inntrykk

Et argument som går igjen i flere saker er at nytt tiltak vil ligge mindre eksponert enn hva er tilfelle i dag. Tidligere ble hyttebebyggelsen utformet på en måte som ga godt utsyn. Det følger ofte av dette at de også ligger lett synlig til, og vil i mange tilfeller være et sjenerende element i landskapet. Det kan sies at i mange tilfeller er det også i kommunens interesse at gammel bebyggelse blir revet og gjenoppført i moderne materialer som ikke dominerer landskapet i samme grad. Her kan det være vanskelig å skulle vurdere hva som er ”til gagn for den enkelte og samfunnet” som er et av formålene med planlegging etter plan- og bygningsloven. Et annet moment i samme skole av tenkning er at tiltaket vil være estetisk heldigere enn dagens tiltak, dette søker også lovhjemmel i formålsparagrafen til plan- og bygningsloven.

Landskapshensyn

Et annet moment som er viktig, og som faller noe bort i kveruleringen om enkelttiltak, er landskapshensynet som vil lide under en bit-for-bit utbygging. Landskapsbildet er sammensatt av flere momenter, og er et resultat av uniform byggeskikk og vegetasjonstyper knyttet til skjærgården. Det er også et moment at over tid vil bebyggelsen kunne avspeile *vår* tid, det kom frem i samtale med en representant i PU at det ikke nødvendigvis er noe automatikk i at det kun er vår tidsepoke som skal foreviges.

Nasjonale føringer

De nasjonale føringene om skjerpet dispensasjonspraksis i strandsonesaker som ligger til grunn for de overordnede hensyn, blir nevnt i et flertall av sakene. Nasjonal strandsonepolitikk er i alle fall i utgangspunktet den overordnede faktoren i saksbehandlingen, og kommunene viser ofte til at arealplaner og formålene stipulert i arealformålene skal respekteres. Men sakene viser at den faktiske situasjonen avviker fra intensjonene.

Arealbestemmelser

Søkere argumenterer i utstrakt grad med at de er villig til å gå kommunen i møte når det gjelder å begrense deres tiltak til å være innenfor arealbestemmelser som konkretisert i kommuneplanens arealdel. Dette gjelder andel vindu-areal, bruksformål, ytre utforming og

Erstatningsbygg

En høy andel av innvilgede dispensasjoner for bygging i strandsonen dreier seg om erstatningsbygging for å rehabilitere gamle hytter, slik tilfellet er også i denne undersøkelsen. Selv om dette i utgangspunktet ikke legger beslag på nye arealer, følger det gjerne tiltak som fører til økt privatisering med denne byggevirksomheten

Man må også minimalisere naturinngrepene som anleggsarbeidet fører med seg. Dette gjelder støy og trafikkbelastningen på hytteveier.

Utforming

Det finnes blant resultatene også tilfeller hvor søker argumenterer med likhetshensyn. Dette kravet om likhetshensyn er et av rettssikkerhetens viktigste pilarer og bygger på et krav om likebehandling og forutsigbarhet (Eckhoff & Smith 2003). Som argument veier det tungt i saksbehandlingen, og har vært den utslagsgivende faktoren i flere av sakene nevnt i denne undersøkelsen. Jeg nevner eksempelvis Lamholmen GB 37/270 i Søgne. Dette understreker hvor viktig det er at all saksbehandling er rettslig valid og konsekvent.

Planlegging

Undersøkelsen viser at arbeid med reguleringsplaner har stor betydning for antall byggsøknader som kommer opp for PU. Men om dette har noen innvirkning på den faktiske byggingen i strandsonen er det mindre belegg for å fastslå. Det ligger nærmere å understreke betydningen for en smidig saksbehandling. Det er viktig å hindre at PU får så stor saksmengde at saksbehandlingen stopper opp og lager unødig opphold i arealforvaltning.

Verktøy

Resultatene i denne undersøkelsen viser at tilgjengelige verktøy i arealforvaltningen påvirker rapporteringen av mengden bygging i strandsonen. Dette avviket mellom rapportering og

faktisk bygging kan igjen maskere i hvilken grad bygging påvirker den faktiske tilgjengeligheten i strandsonen. Dette skyldes først og fremst adgangen kommunen har til å delegere ansvar for byggsaksbehandling til administrasjonen. (Se vedlegg 1 og 2). Dette illustreres også ved tall fra Kommune-Stat Rapporteringen (KOSTRA) til SSB, som viser at det ble oppført 0 nye bygninger og 0 erstatningsbygninger i strandsonen i Søgne for 2007 (SSB), mens mine tall viser at det faktisk oppføres bygninger i denne perioden. Det er også viktig at det er tilstrekkelig kompetanse i kommunen i hvert trinn av prosessen. I tråd med dette er det viktig at verktøyene som brukes er hensiktsmessige, for eksempel arkivsystemene til arkivene. Det er ved begjæringer om innsyn og oppfølging av sakshistorier at disse manglene avdekkes.

En fordel med å prioritere arbeid med reguleringsplaner fremfor enkeltbyggesaker er at reguleringsarbeid er mer omfattende, og har kapasitet til å ta flere hensyn i betraktning, samt at det kan se områder i helhet for så å slippe detaljstyring.

Mulige endringer i rammeverket

Miljøverndepartementet arbeider med et utkast til statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Slike retningslinjer vil også gjelde for Agder-fylkene. Forslaget vil bli sendt på høring før det vedtas. En slik videreføring av Rikspolitiske retningslinjer vil også gjelde Agder-fylkene som kan vise seg å være et effektivt trekk. Rikspolitiske retningslinjer gjør at det ikke er lov å bygge i strandsonen selv om området er regulert til boligformål. Det vil da kreves et særlig reguleringsvedtak for å tillate bygging i strandsonen.

Det er faktorer som taler både for og imot at dispensasjonsadgangen skal ligge til lokalforvaltningen. Men mange vil argumentere for at lokaldemokratiet har fått sin sjanse til å skulle forvalte egen kommunal strandsonopolitikk, og spilt fallitt. Det kan derfor bli aktuelt å endre dispensasjonsadgangen oppover i forvaltningsstrukturen.

Det diskuteres også endringer ved plan- og bygningslovgivningen. Av mulige tiltak jeg vil nevne er for eksempel et absolutt byggeforbud i strandsonen hvor man innskrenker omfanget av dispensasjonsparagrafen § 7 til ikke å gjelde langs sjøen. Det er også i mange bit-for-bit utbyggingen som har størst konsekvens for det totale bebygde arealer i strandsonen. Det kan derfor tenkes å endre unntakene i plbl § 17-2?

Det er i praktiseringen av det frie forvaltningsskjønnet at det oppstår uregelmessige beslutninger. Dette kan bøtes på ved for eksempel å fjerne skjønnsspørsmålet knyttet til ”mindre vesentlig”, eller når det kommer til vurderingen av særlige grunner, å definere konkret hva som passerer for særlige grunner. I den sammenhengen er det verdt å nevne at det jobbes stadig for å sørge for at lovverket er optimalt, Plandelen til ny bygningslov trer i kraft 1. juli 2009, og byggesaksdelen av den nye loven trer i kraft 1. Juli 2010.

Et annet interessant funn fra resultatene gjelder saken om grillbu i case 5 i Søgne. Den omfattende saksgangen i en så elementær sak som en søknad om en grillbu av beskjedne utformning på egen tomt illustrerer godt hvor sårbar dispensasjonsadgangen er. Det gir en pekepinn på hvordan ”trivielle” saker kan kreve unødvendig mange ressurser og bidra til tregheten i saksbehandlingen.

Hva gjelder arealformål kan innskjerping her være fornuftig. Hvis man i større grad fikk bygging i tråd med arealformålene, kunne man fortettet allerede bebygde boligområder, og hatt et strengere og til dels ufravikelig byggeforbud i LNF-områder.

Konklusjon

Denne oppgaven har satt søkelys på mange aspekter ved byggesaksbehandling. Mange av disse kan sies å være hensiktsmessig forvaltning av strandsonen, mens andre igjen kan sies å motvirke de opprinnelige intensjonene. Men som jeg innledet oppgaven med, er det en dualitet i plan- og bygningsloven som skal være til det beste for både den enkelte og samfunnet. Men det ligger ikke nødvendigvis i dette å skulle imøtekomme alles interesser? Det er i møtepunktet mellom de forskjellige interessene at bærekraftig arealforvaltning finner sted. Et moment her er nettopp at uforenelige interesser ikke trenger å være ekskluderende?

En annen rød tråd jeg vil ta opp her i konklusjonen, er hvordan den opprinnelige problemstillingen min har blitt belyst gjennom oppgaven. Er det optimalt at dispensasjonspraksis ligger til kommunen? Utfallet i flere av sakene jeg har presentert viser dispensasjon til bygging på flotte holmer i skjærgården som er mer eller mindre privatisert. Nasjonale interesser forvaltes best på nasjonalt nivå.

Litteraturliste

- Backer, I. L. (1986). *Naturvern og naturinngrep*. Stavanger: Universitetsforlaget AS.
- Boe, E. (1996). *Innføring i juss: Juridisk tenkning og rettskildelære*, b. 1. Oslo: Tano Aschehoug.
- Brende, B. (2002). *Skjerping av planpraksis og dispensasjonspraksis i strandområdene*. Miljøverndepartementet. Oslo: Strandsonedirektiv 8. mars 2002.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2002). *Juss i strandsonen*. Direktoratet for Naturforvaltning. Trondheim.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2009). *Strandsone*. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning,. Tilgjengelig fra: <http://www.dirnat.no/strandsone/>.
- DN. (2002). *Juss i strandsonen*. Naturforvaltning, D. f. Trondheim.
- Eckhoff, T. (2001). *Rettskildelære*. 5 utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2003). *Forvaltningsrett*. 7 utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fjellanger, G. (1999: Strandsonedirektiv av 11. november 1999). *Skjerping av plan- og dispensasjonspraksis i strandsonen/100-metersbeltet*. Miljøverndepartementet. Oslo.
- Fleischer, C. A. (1972). *Strandloven*. Oslo: H. Aschehough & CO (W. Nygaard).
- Frihagen, A. (1988). *Plan- og bygningsloven- Kommentarutgave*, b. 3. Oslo: Forlaget Frihagen.
- Fylkesmannen. (2009). *Om fylkesmannens rolle*. Tilgjengelig fra: <http://www.fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=3211>.
- Halvorsen, K. (2003). *Å forske på samfunnet - en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 4 utg. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2 utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Jensen, C. L. & Hole, I. (1958). *Friluftisloven*. Oslo: H. Aschehoug og Co (W. Nygaard).
- Johannesen, A. & Tufte, P. A. (2002). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Johnsen, S. (2007). *Ap-ordfører i Søgne*: NRK. Tilgjengelig fra: <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/sorlandet/1.3461131>.
- Justisdepartementet. (1967). *Forvaltningsloven*.
- Justisdepartementet. (2006). *Offentligloven*. Oslo.
- Kommunal og regionaldepartementet. (1992). *Kommuneloven*.

- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Lillesand kommune. (2009). *Politisk organisering*. Lillesand. Tilgjengelig fra:
<http://lillesand.kommune.no/artikkel.aspx?AId=1955&back=1&Mid1=61&Mid2=63&Mid3=141>.
- Miljøverndepartementet. (1970). *Ot. prp. nr. 45 (1970-1971)*. Miljøverndepartementet. Oslo.
- Miljøverndepartementet. (1975). *Ot. prp. nr. 72 (1975-76)*. Miljøverndepartementet. Oslo.
- Miljøverndepartementet. (1984). *Ot. prp. nr. 56 (1984-85)*. Miljøverndepartementet. Oslo.
- Miljøverndepartementet. (1985). *Plan- og bygningsloven*. Oslo.
- Miljøverndepartementet. (1993a). *Ot. prp. nr. 39 (1993-94)*. Miljøverndepartementet. Oslo.
- Miljøverndepartementet. (1993b). *Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjorden*.
- Miljøverndepartementet. (2003). *Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker, SAK*.
- Miljøverndepartementet. (2006). *St. meld. nr. 26 (2006-07)*. Miljøverndepartementet. Oslo.
- Miljøverndepartementet. (2007). *Ot. prp. nr. 32 (2007-2008)*.
- Norsk Meteorologisk Institutt. (2009). *Klimaet i Norge*. Tilgjengelig fra:
http://met.no/Klima/Natidsklima/Klima_i_Norge/.
- Pedersen, O. J. (2000). *Plan- og bygningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Puschmann, O. (2001). *Landskapstyper langs kysten av Aust-Agder*. Ås: Norsk institutt for jord- og skogkartlegging.
- Riksrevisjonen. (2006). *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*.
- Røe, P. G. (1999). *Hytter til besvær - Kommunal arealplanlegging og fritidsboliger i pressområder ved sjøen*. NIBR Notat. Oslo: NIBR - Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Røed, H. (2008). *Kartlegging, evaluering og utvikling av strandsonpolitikken på Sørlandet: Agderforskning*.
- Stoltenberg, J. (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-2009*. Oslo: Regjeringen.
- Søgne Kommune. (2009). *Politisk organisering*. Søgne. Tilgjengelig fra:
<http://sogne.kommune.no/document.aspx?uid=2158&title=Politisk+organisering>.
- Tennøy, A. (2000). *Allmennhetens tilgjengelighet i strandsonen*. NIBR notat. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Uggerud, K. (1994). *Plan og bygningsloven §7: Dispensasjonsavveiningen*. Oslo:
Universitetsforlaget.

Vedleggsliste

1. Forslag til kurante dispensasjonssaker– Lillesand
2. Forslag til kurante dispensasjonssaker– Søgne
3. Strandsonebrev av 11.11.1999
4. Strandsonebrev 08.03.2002
5. Innlegg av statssekretær Henriette Westhrin av 24.06.2006

Vedlegg 1 Delegasjon planutvalg i Lillesand



LILLESAND KOMMUNE

Behandles av:	Møtedato:	Utv. saksnr:	Sakstype:	
Planutvalget	16.10.2007	380/07	Å	P

Arkivnr.: K1-	Saksbehandler.: Rune J. Berge	Dok.dato: 26.09.2007
Arkivsaksnr.: 07/2794 -	Tittel: spesialrådgiver	

Delegasjon planutvalg - rådmann 2007-11

Administrasjonens forslag:

Der plan- og bygningsloven ikke oppstiller delegasjonssperre, gir planutvalget rådmannen myndighet til å avgjøre enkeltsaker likevel slik at klager over avslag gitt på søknader om dispensasjon fra plbl § 7 skal behandles av utvalget. Vedtak meldes utvalget fortløpende.

Fra vedtakstidspunktet oppheves vedtak i sakene 15 og 21/04.

16.10.2007 Behandling i Planutvalget

PUV-380/07 Vedtak: Administrasjonens forslag blei enstemmig vedtatt.

Saksopplysninger:

Plan- og bygningsloven viser i § 15 til at forvaltningsloven i all hovedsak gjelder for behandling av saker etter særloven. Forvaltningsloven bestemmer i § 11a at et forvaltningsorgan skal *forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold*.

Plan- og bygningsloven tillegger i § 9-1 kommunestyret å ha ansvaret for og ledelsen av kommuneplanleggingen og arbeidet med reguleringsplaner, mens rådmannen etter § 9-2 skal

ha det administrative ansvaret for kommunens planleggingsoppgaver. § 9-1 pålegger kommunene å ha et fast utvalg i plansaker, i Lillesand kalt planutvalget.

Lov, planer og Lillesands kystlinje gjør at kommunen må behandle mange dispensasjons-saker. En saksbehandling som ivaretar kommunens *samarbeidsplikt overfor fylkesnivået*, jf § 10-1, kravet i forvaltningsloven om *effektiv saksflyt av hensyn til søker / tiltakshaver* kombinert med *behovet for en folkevalgt deltagelse*, tilsier en arbeidsdeling mellom utvalg og administrasjon. Forslaget gjenoppretter omfanget av administrativ vedtaksmyndighet (førsteinstans), men viderefører planutvalgets sentrale plass som underinstans i klagebehandling.

Delegasjon av vedtaksmyndighet fra folkevalgt organ skal skje til rådmannen, jf prinsippet i kommuneloven § 23. Rådmannen vil så videredelegere slik myndighet til enhet og fagenhet.

Delegasjon av myndighet fratar ikke planutvalget dets myndighet på området og heller ikke ansvaret for hvordan myndigheten utøves, mao. myndighet deles, ansvar svekkes ikke.

Vurdering:

Førsteinstans: Rådmannen tilrår at arbeidsdelingen blir slik at der delegasjonssperrer ikke er til hinder, avgjøres enkelt søknader administrativt. Dermed *gjenoprettes delegasjons-omfanget* i sak 4/01 som ble innskrenket ved vedtaket i sak 21/04. Fagadministrasjonen forutsettes å være lydhør for innspill fra utvalget innenfor rammen av lov og planvedtak.

Underinstans: Forutsetningen er dels en løpende tilbakemelding til utvalget, dels at planutvalget skal forelegges klager over avslag gitt på søknader om dispensasjon fra plbl § 7. Den siste forutsetning *viderefører innskrenkningen* planutvalget vedtok i sak 15/04. Utvalget kan så omgjøre vedtaket hvis klagen finnes begrunnet eller oversende den til avgjørelse hos fylkesmannen, jf § 15.

Rådmannen mener forslaget vil avlaste så vel utvalg som fagadministrasjon, utvalget ved at det behandler færre byggesaker som førsteinstans og noe færre saker som underinstans, administrasjonen fordi svar kan gis søker raskere.

Lillesand, 17.10.07

Utskrift til:

Rådmannen

Fylkesmannen i Aust-Agder til orientering

Vedlegg 2 Delegasjon til administrasjonen i Søgne

Saksnr

Snr: 2005/2200- 0

Arkivnr

Lnr: 18520/2008 Ark: 044 /ATDA

Forslag til kurante dispensasjonssaker som kan delegeres til administrasjon

Under forslagene er det forklaringer eller eksempler på tiltak.

Vi gjør oppmerksom på at alle dispensasjoner krever særlige grunner. Om administrasjonen skulle innvilge en dispensasjon som ikke er i tråd med naboers eller høringsinstansers ønsker, vil disse kunne påklages til planutvalget.

1. Dispensasjon for tiltak i LNF-områder og/eller 100-metersbeltet langs sjøen, for tiltak etter plan- og bygningslovens § 86a, når høringsinstansene er positive.

- a. En tiltakshaver som har en hytte på eksempelvis 60 m² i et område avsatt til LNF-formål, må hvis han ønsker å bygge et lite tilbygg til denne søke dispensasjon fra plankravet, selv om eiendommen er bebygd med mindre enn 100 m² T-BRA. Søknaden skal til høring hos fylkesmannen, og med bakgrunn i at slike eiendommer kan bebygges med inntil T-BRA 100 m², bør slike dispensasjoner kunne gis administrativt om høringsinstansen er positiv. Det samme vil gjelde for mindre frittstående boder og støttemurer.

2. Dispensasjon fra reguleringsplanen for deling til fortetting i allerede utbygde områder, hvis det ikke er innsigelser fra naboer eller høringsinstanser.

- a. Planutvalget ga i møte den 21. august 2002 sin tilslutning til administrasjonens vurderinger med hensyn til fortetting. Det er ennå ikke utarbeidet retningslinjer for fortetting i boligområder, men saksutredningen gir klare føringer for denne type saker.

3. Dispensasjon for mindre frittstående bygninger og murer, fra regulert byggegrense, eller byggegrense mot vei.

- a. Regulerte byggegrenser eller byggegrenser mot vei, er absolutte grenser for bygging på en eiendom. Flere reguleringsplaner har bestemmelser som sier at garasjer kan bygges inntil 2 meter fra regulert vei, men slike tiltak vil allikevel være avhengig av dispensasjon fra byggegrense. Frittstående boder og andre mindre byggverk kan i henhold til plan- og bygningsloven plasseres i nabogrense, men hvis planene viser byggegrense mot naboeiendommene kan ikke slike tiltak gjennomføres uten at dispensasjon innvilges.
- b. Forstøtningsmurer mot vei er avhengig av at det blir gitt dispensasjon fra byggegrense. Hvis ingeniørvesenet eller veivesenet er positive, burde en slik dispensasjon kunne gis administrativt.

- 4. Dispensasjon for mindre endringer av takvinkler og takutforminger.**
 - a. De fleste reguleringsplaner har bestemmelser om takvinkler på bygninger, og nyere planer har også bestemmelser som sier om det kan bygges ark eller takopplett på bygningene. Administrasjonen bør ha delegert myndighet til å dispensere fra de oppgitte takvinklene hvis dette ikke endrer helheten eller det estetiske inntrykket i et byggefelt. Hvor det ligger til rette for det, både estetisk og med hensyn på helheten i området, bør administrasjonen også kunne innvilge dispensasjon for å endre fra ark til takopplett, og omvendt.
- 5. Dispensasjon for mindre endringer av regulerte cotehøyder på byggetomter og bygninger.**
 - a. Det hender av og til at det ikke lar seg gjøre å gjennomføre byggetiltak i tråd med de cotehøydene som reguleringsplanene oppgir.
- 6. Dispensasjon fra bestemmelse om direkteplassering av bygninger.**
 - a. Noen planer får bestemmelse som sier at bygninger er direkteplassert på reguleringsplanen. Dispensasjon for mindre endringer av plassering, bør hvis det foreligger særlige grunner, kunne gis administrativt.
- 7. Dispensasjon for tiltak innenfor et planområde, når planutvalget i tidligere vedtak har gitt dispensasjon etter de samme særlige grunnene.**
 - a. Hvis planutvalget i ei byggesak finner at tiltakshaver har oppgitt særlige grunner som gjør at han for eksempel får bebygge eiendommen mer enn planen tilsier, bør det kunne gis dispensasjon administrativt neste gange en slik søknad kommer inn med samme begrunnelse.
- 8. Dispensasjon fra kommunens forskrift om utslipp.**
 - a. Kartet som hører til forskriften viser at store deler av sone 1 er ubebygget og langt fra kommunal kloakk. Kravet i forskriften er at eiendommer innenfor sonen skal tilknyttes det kommunale avløpsanlegget. Administrasjonen bør kunne dispensere fra dette kravet når særlige grunner finnes, med vilkår om at når kommunal kloakk blir lagt i området, skal eiendommen tilknyttes denne.
- 9. Dispensasjon fra kravene i teknisk forskrift når det er oppgitt særlige grunner, og eventuelle høringsinnstanser ikke har innsigelser.**
- 10. Dispensasjon fra forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett, når det er oppgitt særlige grunner.**
- 11. Dispensasjon fra forskrift om saksbehandling og kontroll, når det er oppgitt særlige grunner.**

Saksbehandler: Atle Danielsen / Tlf.nr: 38 05 56 13



Brev til kystkommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner (11.11.99)

Skjerping av plan- og dispensasjonspraksis i strandsonen/100-metersbeltet

1) Innledning

Strandområdene, særlig i sentrale kyststrøk, er svært attraktive og utsatt for et sterkt byggepress. Ytterligere nedbygging av disse områdene må forhindres. I dette brevet påpekes behovet for skjerpet plan- og dispensasjonspraksis, saksbehandlingsreglene presiseres, og det oppfordres til strengere kontroll med tiltak i strandsonen.

Jeg har lagt fram en tiltakspakke for å hindre uheldige inngrep og sikre allmennhetens rettigheter i strandsonen. Følgende nye tiltak inngår i tiltakspakken:

Dispensasjonspraksis skal skjerpes. Det opprettes et bedre rapporteringssystem for dette.

- De rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden vil bli forslått utvidet til også å gjelde for kyststrekningen i Aust- og Vest-Agder og Rogaland.
- Rikspolitiske bestemmelser i sentrale kyststrekninger kan bli aktuelt.
Endringer i plan- og bygningsloven kan være aktuelt og vil bli vurdert som ledd i Planlovutvalgets arbeid.

Dette brevet inngår som en del av tiltakspakken. Brevet tar også opp spørsmål som er av interesse for kystkommuner hvor utbyggingspresset er mindre.

Brevet tar opp følgende:

- Prioritering av strandsonen - nasjonale hensyn
- Utviklingen i strandområdene
- Reglene for tiltak i 100-metersbeltet
- Strengere dispensasjonspraksis
- Saksbehandlingen ved dispensasjon
- Strengere kontroll med tiltak i strandområdene
- Mulige andre tiltak

2) Prioritering av strandsonen - nasjonale hensyn

Kyst- og strandstrekningene er svært attraktive områder for ferdsel og friluftsliv, spesielt om sommeren. Strandsonen (*Med strandsonen forstås de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig. (Definisjonen er hentet fra Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen.)*) er både fra land- og sjøsiden et viktig rekreasjonsområde for allmennheten. Båtliv, badeliv, turgåing og fiske er viktige aktiviteter. Samtidig er kystområdene oppvekstmiljø for spesielle plante- og dyreslag. De har dessuten særegne landskapsmessige verdier, og det knytter seg ofte kulturminneinteresser til strandområdene.

Kystområdenes betydning er framhevet i Stortinget ved flere anledninger, og Regjeringen legger vekt på god tilgjengelighet til strandsonen som et ledd i arbeidet med å sikre allmennheten tilgang til naturen.

Med den betydningen strandområdene har, er det svært viktig å holde områdene mest mulig åpne og tilgjengelige for allmennheten.

3) Utviklingen i strandområdene har ikke vært tilfredsstillende

Bygging i 100-metersbeltet langs sjøen har vært strengt regulert i mer enn 30 år. Det har likevel skjedd en omfattende nedbygging av de nære strandområdene i denne perioden, og byggepresset på disse områdene er et vedvarende problem. Det gis byggetillatelse som samlet undergraver den beskyttelsen sonen er ment å skulle ha. Mulighetene for allmennheten til å komme til og benytte strand og sjø har blitt stadig vanskeligere.

Kyststrekningen fra svenskegrensen til og med Telemark – som omfattes av de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden – er utsatt for et særlig sterkt arealpress. Nesten 40 % av landets befolkning bor innenfor en times reiseavstand fra Oslofjorden. Samtidig er området det mest brukte friluftsområdet i landet på grunn av beliggenhet, godt klima og rike natur- og kulturverdier.

Attraktive arealer i strandsonen i Oslofjorden, som er tilgjengelig for allmennheten, er redusert med 75-80 % de siste 30 årene. Også kysten på Sørlandet er utsatt for et sterkt press på de ledige strandarealene. Aust- og Vest-Agder er omtrent i samme situasjon som Oslofjordregionen når det gjelder byggepress i strandsonen.

Undersøkelser viser at det fortsatt gis for mange dispensasjoner for bygging i strandsonen, jfr. blant annet en undersøkelse fra Norsk institutt for by- og regionforskning fra 1997. Av denne undersøkelsen framgår det at kommuner innenfor Oslofjordområdet innvilget 85 % av søknadene om dispensasjon til hyttebygging i 100-metersbeltet langs sjøen. Mindre anlegg som brygger, naust og plattinger m.v. i strandsonen representerer også et stort problem, på grunn av den samlede virkning slike mindre inngrep får. Dette framgår blant annet av en rapport fra fylkesmannen i Vestfold fra februar 1999. Mindre anlegg kan dessuten være til hinder for allmennhetens ferdsel.

Det er stor variasjon i forvaltningspraksis fra kommune til kommune. Det er forskjeller i hvor restriktivt lovverk og retningslinjer blir praktisert. Det kan være ulike terskler for hva som blir vurdert som "vesentlig" i henhold til lovverket, og forskjeller i hvilke søknader som blir underlagt dispensasjonsbehandling.

Inngrepsfri strandlinje i Oslofjordområdet blir stadig redusert, selv om mange kommuner har en restriktiv holdning til nybygg.

4) Reglene for tiltak i 100-metersbeltet

Det gjelder byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen, men med mulighet for dispensasjon. Dessuten binder kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner arealbruken. For Oslofjorden er det fastsatt rikspolitiske retningslinjer.

Etter plan- og bygningslovens § 17-2 er det forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet gjelder for oppføring av bygning, konstruksjon, anlegg og innhegning (gjerder), og også for vesentlig endring av slike innretninger. Forbudet gjelder også for deling av eiendom.

Det gjelder en rekke unntak fra forbudet. Unntakene framgår av lovbestemmelsen og omtales ikke nærmere her, bortsett fra unntak for brygge på bebyggelse til sikring av eierens eller brukerens atkomst.

Den generelle dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningslovens § 7 gjelder dessuten i forhold til byggeforbudet. Det er den enkelte kommune som avgjør søknader om dispensasjon fra bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet. Kommunen kan gi dispensasjon dersom det foreligger "særlige grunner". Fylkesmannen avgjør klager på kommunens vedtak, jfr. plan- og bygningslovens § 15, idet myndigheten er delegert fra departementet til fylkesmannen.

Utviklingen i strandsonen skal styres av kommunens planlegging. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er bindende for arealbruken. Planene vil gjelde i tillegg til forbudet i 100-metersbeltet og rekker i noen tilfeller lenger enn dette. I områder som er utlagt til landbruks-, natur- og friluftsområde i arealdelen av kommuneplanen, vil tiltak som er unntatt fra 100-metersforbudet, og også rene bruksendringer, være forbudt når de kommer i strid med formålet. Det kan også gis dispensasjon fra planer etter plan- og bygningslovens § 7. Dette omtales ikke særskilt i dette brevet, men omtalen nedenfor under pkt. 5 vil også gjelde for dispensasjon fra planer i 100-metersbeltet.

Mange steder foreligger det gamle planer som åpner for en uheldig utbygging. Der det er tilfelle bør det foretas omregulering. Om nødvendig kan det nedlegges midlertidig bygge- og deleforbud i påvente av omreguleringen, jfr. plan- og bygningslovens § 33. I 1993 ble det fastsatt rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen. Disse retningslinjene gjelder for kystkommunene i Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark. Retningslinjene skal legges til grunn for kommunenes planlegging etter plan- og bygningsloven. Ifølge retningslinjene skal naturverdier, kulturminneverdier og rekreasjonsverdier i dette området forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning. Retningslinjene skal også trekkes inn ved vurdering av søknader om dispensasjon fra planer og byggeforbud.

Byggesaksreglene i plan- og bygningslovens kapittel XVI, § 93 flg. sorterer under Kommunal- og regionaldepartementet. Disse reglene har også betydning i strandsonen. I forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker av 22. januar 1997 er det gjort en rekke unntak fra kravet om søknad etter § 93. Blant annet er det fastsatt at frittliggende bygninger på inntil 10 m² på bolig- eller fritidseiendom verken krever søknad eller melding, og at tilbygg og frittliggende bygninger på inntil 30 m² på bolig- eller fritidseiendom bare er meldepliktige. Kommunal- og regionaldepartementet har nylig hatt på høring et forslag til endring av saksbehandlingsforskriften, der det blant annet er foreslått at arealgrensen økes slik at mindre frittliggende bygninger helt opptil 50m² bare blir meldepliktige.

Det er grunn til å presisere at reglene for bygging i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder uavhengig av byggesaksbestemmelsene. Også mindre bygninger må det søkes om, såfremt de omfattes av forbudet i 100-metersbeltet, eller er i strid med plan.

5) Strengere og mer enhetlig dispensasjonspraksis

Strandsonen er definert som et område av nasjonal interesse, og videre nedbygging og privatisering av denne sonen skal unngås. Det er et problem at praksis til dels er for liberal i forhold til intensjonen med byggeforbudet i 100-metersbeltet. Det er også et problem at forbudet praktiseres forskjellig fra kommune til kommune.

Hensikten med byggeforbudet i 100-metersbeltet er den samme i dag som da forbudet ble lovfestet i 1965 - å sikre styring med arealutviklingen i kystområdene, av hensyn til de viktige interessene som knytter seg til disse områdene. Forbudet har likevel blitt viktigere med årene. Streng håndheving av forbudet er derfor viktigere i dag enn i 1965, siden presset på strandsonen har forsterket seg betraktelig.

Det har hele tiden vært en adgang i loven til å gi dispensasjon fra forbudet dersom det foreligger "særlige grunner". Dersom kravet til særlige grunner ikke er oppfylt kan det ikke gis dispensasjon. Hva som ligger i begrepet "særlige grunner" er kommentert av Miljøverndepartementet i en rekke rundskriv og veiledere opp gjennom årene. Spørsmålet har også vært vurdert av Stortinget seint i 1997. I Innst. S. nr. 219 (1996-97) uttaler Stortingets miljø- og energikomité at kravet til saksbehandling og begrunnelse må innskjerpes.

Det skal vises stor varsomhet med å dispensere i områder som er gitt et spesielt vern. 100-metersbeltet langs sjøen er gitt et slikt spesielt vern gjennom en nasjonal bestemmelse som er direkte tatt inn i plan- og bygningsloven (§ 17-2). Spørsmålet om det foreligger særlige grunner som åpner for mulighet for dispensasjon fra dette forbudet, må vurderes mot denne bakgrunnen.

Bakgrunnen for forbudet er at den nære strandsonen bør holdes fri for bebyggelse ut fra de interessene som knytter seg til denne sonen; som friluftsinnteresser, naturvern, biologisk mangfold, landskapsinteresser og kulturminner m.v. Målet om å bevare

strandsonen mest mulig urørt gjør at det skal mye til før dispensasjon kan gis. Dette gjelder særlig nybygg, men også mindre tiltak vil kunne tenkes å komme i strid med intensjonene med byggeforbudet. For områder som omfattes av de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden, vil det også være relevant å legge vekt på disse.

Dersom kravet til særlige grunner er oppfylt, har kommunen adgang til å dispensere. Ingen har krav på dispensasjon. Det er opp til kommunens skjønn om dispensasjon skal gis. Det må foretas en konkret skjønnsmessig vurdering av om dispensasjon bør gis (det såkalte "kan-skjønn", det frie forvaltningsskjønnet). Her kommer også de berørte parter argumenter ut over de rene arealdisponeringshensyn inn, idet hensynet til søkeren må avveies mot hensynet til arealdisponeringen. Nytteverdien av en dispensasjon for den aktuelle søker, dvs. søkerens helt spesielle behov, kan tillegges vekt i unntakstilfeller. Sosiale eller økonomiske grunner kan vanskelig tillegges vekt. Slektskapsforhold eller at det gjelder et arveoppgjør vil ikke være relevant.

Vedtak om dispensasjon må begrunnes. Det må angis hvilke særlige grunner som foreligger, og hvilken vurdering som ellers er foretatt. Det er i utgangspunktet opp til søker å dokumentere og begrunne søknaden, selv om kommunen har et ordinært ansvar etter forvaltningsloven til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst.

Forbudet i 100-metersbeltet gjelder videre for vesentlige endringer av bygning, konstruksjon, anlegg og innhegning. De samme vurderinger som nevnt foran kommer inn ved spørsmål om dispensasjon for oppføring av slike tiltak. Hva som er en vesentlig endring må avgjøres etter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Grensen kan i praksis være vanskelig å trekke. Dersom byggetiltaket innebærer at også formålet med bygningen endres, vil det bli å anse som en vesentlig endring. Dette gjelder for eksempel ombygging av naust til hytte. Tilbygg som gir grunnlag for utvidet bruk innenfor samme formål kan også være en vesentlig endring, for eksempel dersom ombygging av en hytte gir grunnlag for at flere familier benytter den.

Byggeforbudet i 100-metersbeltet gjelder ikke for brygge på bebygd eiendom

til sikring av eierens eller brukerens atkomst. Grunneier med bebygd eiendom ned til sjøen har krav på å få anlegge en hensiktsmessig bygge. Dette gjelder selv der det er vegatkomst fra landsiden. Det er likevel ikke en hvilken som helst brygge som kan anlegges. Det avgjørende er bryggas funksjon i forhold til atkomst fra sjøsiden. Normalt vil det være snakk om oppføring av en enkel brygge. Det kan stilles krav om plassering, dimensjonering og annen utforming så lenge det er begrunnet i ivaretagelsen av allmennhetens interesser som blant annet friluftsliv og landskapshensyn. Det er imidlertid grunn til å være oppmerksom på at i områder som i kommuneplanens arealdel er angitt som landbruks-, natur- og friluftsområder, vil det være forbud også mot oppføring av atkomstbrygger. (Jfr. her Agder Lagmannsretts dom 7. april 1999).

6) Saksbehandlingen ved dispensasjon - saksbehandlingsreglene må følges

Det gjelder spesielle saksbehandlingsregler for behandlingen av dispensasjonssøknader. Disse følger av plan- og bygningslovens § 7 tredje ledd. Fylkeskommunen og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få anledning til å uttale seg før det gis dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet. Miljøverndepartementet vil minne om disse reglene og presisere at det er viktig at reglene følges i praksis. Kommunen må derfor sørge for å forelegge søknader for fylkeskommune og statlige fagmyndigheter, som for eksempel fylkesmannens miljøvernavdeling, dersom det vurderes å gi dispensasjon fra forbudet. Dersom kommunen mener at søknaden bør avslås, og det er sannsynlig at det vil bli fattet et slikt vedtak, er det ikke nødvendig med slik forelegging. Dersom det faste utvalg for plansaker vil gi dispensasjon imot administrasjonens innstilling, må saken utsettes og nødvendig varsel gis.

7) Strengere kontroll med tiltak i strandområdene fra kommuner og fylkesmenn

Arealdisponeringen er primært et kommunalt ansvar. Ansvaret for å nå det nasjonale målet om å bevare gjenværende strandarealer mot inngrep påhviler i utgangspunktet den enkelte kommune. Dette ansvaret skal kommunen ta både gjennom sin planlegging, og ved håndteringen av enkelt søknader.

Fylkesmannen har også en viktig rolle. Fylkesmannen er klagemyndighet i forhold til kommunens enkeltvedtak, herunder vedtak om å gi dispensasjon fra forbudet i 100-metersbeltet langs sjøen. I plan- og bygningslovens § 15 andre ledd er det fastsatt at fylkeskommunen og statlig organ kan påklage enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Der fylkesmannen selv påklager kommunens dispensasjonsvedtak, avgjøres saken av settefylkesmann.

Kommunen som ansvarlig myndighet har plikt til å følge nøye med på hva som skjer i strandsonen, og håndheve plan- og bygningsloven strengere i dette området. Fylkesmannen skal framover intensivere sin kontroll med hva som skjer av tiltak i strandsonen for å sikre at nasjonale målsettinger ivaretas.

Det har hittil ikke vært foretatt noen systematisk rapportering av dispensasjonssøknader i strandsonen. Det er behov for å etablere et bedre og mer systematisk rapporteringssystem. Kommunene anmodes om å melde alle søknader om tiltak i strandsonen til fylkesmannen. Fylkesmannen sammenfatter disse oversiktene, og sender dem til Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementet ber på denne bakgrunn om at fylkesmennene i samråd med kystkommunene sørger for at det foretas slik registrering framover. Alle søknader om dispensasjon fra 100-metersbeltet langs sjøen må registeres. Hva søknadene gjelder må framgå, samt utfallet av søknadene og begrunnelsen dersom det gis dispensasjon. For øvrig bør rapporteringen gjøres så enkelt som mulig. Miljøverndepartementet ser det som hensiktsmessig at innmeldingene hit skjer hvert halvår, fortrinnsvis pr. 1. mai og 1. november hvert år. Det bør tas sikte på at første innrapportering til departementet skjer pr. 1. mai år 2000.

Et stort problem er de ulovlige tiltak som foretas i strandsonen. Reglene i forhold til ulovlig byggearbeid m.v. framgår av plan- og bygningslovens kap. XIX, § 113 flg. Plan- og bygningsmyndighetene kan gi pålegg med krav om stansing og retting av ulovlig utført arbeid, og eventuelt utferdige forelegg dersom pålegget ikke etterkommes. Det er primært et kommunalt ansvar å gripe inn overfor slike ulovligheter, men fylkesmannen har som overordnet myndighet også et ansvar for å følge med og eventuelt gripe inn i forhold til ulovlige tiltak. Etter endringer i plan- og bygningsloven 5. mai 1995 kan overordnet myndighet gi pålegg eller utferdige forelegg dersom lokale myndigheter ikke følger opp saken på tilstrekkelig måte. Et sterkere engasjement fra fylkesmannen i slike saker vil kunne virke preventivt i forhold til framtidige saker.

8) Mulige andre tiltak

Miljøverndepartementet vil følge nøye med på utviklingen i strandsonen. Hvordan dette brevet følges opp vil være viktig for vurderingen av om det er behov for ytterligere tiltak for å sikre at strandsonen bevares for framtiden. Det nye rapporteringssystemet vil gi et bedre grunnlag for å vurdere utviklingen i 100-metersbeltet. Dersom kommunene ikke legger seg på en tilstrekkelig restriktiv dispensasjonspraksis, kan det være behov for å ta i bruk sterkere virkemidler. Det vil kunne være aktuelt å skjerpe

gjeldende forbudsbestemmelse i 100-metersbeltet, slik at forbudet rammer tiltak som i dag er unntatt, og slik at dispensasjon bare kan gis etter samtykke fra fylkesmannen. Dette kan gjøres ved at det vedtas rikspolitiske bestemmelser etter plan- og bygningslovens § 17-1 andre ledd for de mest utsatte kyststrekningene, eller det kan gjøres ved lovendringer. Spørsmålet om lovendringer er i alle tilfeller en sak for Planlovutvalget, som ble nedsatt høsten 1998. Utvalget skal vurdere behovet for endringer i plandelen av plan- og bygningsloven.

Miljøverndepartementet vil ellers vise til at spørsmålet om utvidelse av de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden til også å gjelde for Aust- og Vest-Agder og Rogaland vil bli fulgt opp i samråd med de berørte kommuner og fylker.

Med hilsen

Guro Fjellanger



Vedlegg 4 Brev til: kystkommuner, fylkesmenn, fylkeskommuner 08.03.0

MILJØVERNDEPARTEMENTET



Brev til: kystkommuner, fylkesmenn, fylkeskommuner 08.03.02

Skjerping av planpraksis og dispensasjonspraksis i strandområdene Innledning

Kyst- og strandstrekningene er svært attraktive for allmennhetens ferdsel og friluftsliv. Områdene er også viktige av hensyn til naturverdier, landskap og kulturminner. Som miljøvernminister er det mitt ansvar å påse at disse områdene får den beskyttelse som Stortinget har forutsatt. Jeg vil spesielt understreke kommunenes ansvar for å forvalte områdene i tråd med nasjonale interesser. Fylkesmennene og fylkeskommunene må også sørge for at de nasjonale retningslinjene følges.

Miljøverndepartementet har satt fokus på strandsonen gjennom en særlig *strandsonesatsing* de siste par årene og har lagt fram en tiltakspakke for å hindre uheldige inngrep og sikre allmennhetens rettigheter i strandsonen. I Miljøverndepartementets brev av 11. november 1999 til alle kystkommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner er plan- og dispensasjonspraksis i strandsonen/100-metersbeltet innskjerpet. Samtidig er det etablert et nytt rapporteringssystem for dispensasjoner i 100-metersbeltet.

[Note: Med strandsone forstås de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig.]

Riksrevisjonen har gjennom en undersøkelse om bygging i 100-metersbeltet langs sjøen også framlagt viktig informasjon om utviklingen i strandområdene, og har blant annet stilt spørsmål ved om kommunen i tilstrekkelig grad ivaretar vernet av 100-metersbeltet.

Jeg vil understreke behovet for at aktiviteter i strandsonen skjer i tråd med Stortingets forutsetninger. Dette gjelder både dispensasjoner og planleggingen. Det tilligger fylkesmenn og fylkeskommuner å følge med i kommunenes arealplanlegging.

Strandsonesatsingen framover

Miljøverndepartementet har etablert et eget *strandsoneprojekt* i Direktoratet for naturforvaltning, med særlig vekt på informasjon og arealdokumentasjon. Direktoratet arbeider for tiden med en egen håndbok om juss i strandsonen, rettet mot kommunene. Det er videre etablert et *kystsonenettverk* mellom fylkesmennene fra svenskegrensen til og med Rogaland, som samarbeider med sikte på en bedre og mer ensartet strandsoneforvaltning. Strandsoneprojektet og kystsonenettverket blir videreført.

Direktoratet for naturforvaltning har fått i oppdrag å utarbeide forslag til *rikspolitiske retningslinjer for Agderkysten*, tilsvarende de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden. Rogaland og Hordaland fylker omfattes ikke. Her er det valgt en håndtering gjennom regionale kystsoneplaner, som skal forankres som fylkesdelplaner. Etter godkjenning i Miljøverndepartementet vil disse planene også gi nasjonale og regionale føringer for saksbehandlingen.

Den nye ordningen med *rapportering av dispensasjoner* i 100-metersbeltet langs sjøen har etter tre halvårslige rapporteringsrunder blitt innarbeidet. Ordningen skal fortsette framover. Det skal foretas halvårlig rapportering fra kommunene til fylkesmennene, og fylkesmennene sender sin sammenfatning til Miljøverndepartementet innen 1. april og 15. oktober hvert år, jfr. Miljøverndepartementets brev av 2. mars 2000.

Strandområdene har nasjonal interesse

Kyst- og strandstrekningene er svært attraktive for allmennhetens ferdsel og friluftsliv. Dessuten knytter det seg ofte viktige naturverdier, landskapshensyn og kulturminneinteresser til strandområdene. Strandområdene har derfor nasjonal interesse.

Kystområdenes betydning er framhevet av Stortinget ved flere anledninger. Samarbeids-regjeringens politikk bygger på *Semerklæringen*. I denne erklæringen uttales det at Regjeringen vil kartlegge utviklingen og sikre allemannsretten og allmennhetens adgang til naturområder og strandsonen.

På bakgrunn av de nasjonale interesser som knytter seg til strandområdene, er det svært viktig å holde områdene mest mulig åpne og tilgjengelige for allmennheten.

Uheldig utvikling i strandområdene

Til tross for at bygging i 100-metersbeltet langs sjøen har vært underlagt et generelt byggeforbud siden 1965, har det likevel skjedd en omfattende bygging i de nære strandområdene. Kysten fra svenskegrensen til og med Telemark, og Sørlandskysten er utsatt for et særlig sterkt arealpress. Undersøkelser viser at det fortsatt skjer omfattende bygging i 100-metersbeltet langs sjøen.

Riksrevisjonen har nylig foretatt en undersøkelse om bygging i 100-metersbeltet langs sjøen. Undersøkelsen viser at det i perioden 1982-1999 er godkjent 8.100 nye bygninger, inkludert erstatningsbygg, i kystkommunene i Østfold, Oslo, Akershus, Vestfold, Telemark og Aust-Agder. Sammenligning av perioden 1982-1987 og 1994-1999 viser at antall nye fritidsboliger ble fordoblet og antall naust, uthus og garasjer ble firedoblet i siste periode. Undersøkelsen avdekker store variasjoner mellom kommunene. Dessuten dokumenteres det at byggingen reduserer inngrepsfri strandstrekning. Det framgår videre at mye bygging skjer på grunnlag av planer, og at det er vedtatt kommuneplaner og reguleringsplaner som gir muligheter for framtidig utbygging i 100-metersbeltet i de nevnte kommunene. For øvrig framgår det at det for tiden godkjennes mer utbygging i resten av landet enn i området fra svenskegrensen til og med Telemark.

Rapporteringen til Miljøverndepartementet av dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen viser også at det fortsatt er et betydelig press på strandsonen. Siste rapportering viser at det på landsbasis blir registrert nærmere 1000 søknader om dispensasjon pr. halvår, og omtrent 75 prosent innvilges. Langs Oslofjorden og Sørlandskysten dominerer de mindre tiltakene, mens det lenger vest og nord gis tillatelse til flere nye bygg.

Forbud i 100-metersbeltet

Etter plan- og bygningslovens § 17-2 er det et generelt *forbud* mot bygging og fradeling i

100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet gjelder for oppføring av bygning, konstruksjon, anlegg og innhegning, og for vesentlig endring av slike innretninger. Forbudet gjelder også for fradeling av ubebygd del av eiendom.

Byggeforbudet vil i praksis gjelde områder som er angitt som landbruks-, natur- og friluftsområder i kommuneplanens arealdel. Slike områder vil da være underlagt en overlappende beskyttelse mot inngrep.

Byggeforbudet kan fravikes gjennom planer og dispensasjoner.

Planlegging og innsigelse

Forbudet i 100-metersbeltet gjelder ikke i områder som omfattes av *reguleringsplan* eller områder som i arealdelen av *kommuneplanen* er lagt ut til byggeområder. Forbudet gjelder heller ikke tiltak som er i samsvar med bestemmelser gitt om spredt utbygging i kommuneplanens arealdel.

Det er imidlertid forutsatt at byggeforbudet skal fungere som en retningslinje for kommunenes planlegging. Ved planleggingen av strandområdene må kommunen ta hensyn til det.

Det vises også til de *rikspolitiske retningslinjer* for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen, som gjelder for kystkommunene i Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark. Retningslinjene skal legges til grunn for planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Mye bygging i strandsonen skjer etter plan. Det er derfor grunn til å presisere at målet om å begrense bygging i strandsonen også gjelder i forhold til planleggingen. Arealplanleggingen er primært et *kommunalt ansvar*, men kommunene må i sitt planarbeid ta hensyn til nasjonale mål og interesser. Ansvaret for å ivareta det nasjonale målet om å begrense ytterligere bygging i strandsonen påhviler i utgangspunktet den enkelte kommune. Kommunene må ved utarbeidingen av kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og reguleringsplaner som berører 100-metersbeltet/strandsonen, ta hensyn til det nasjonale målet om å begrense ytterligere bygging her.

Fylkesmannen og *fylkeskommunen* skal bidra til at nasjonale mål og interesser ivaretas i den kommunale arealplanleggingen. De må bistå kommunene i arbeidet og gi merknader og innspill til kommunale planforslag, slik at uheldig utbygging i strandsonen unngås. Der planer legger opp til bygging i strid med de nasjonale interesser som knytter seg til strandsonen, må fylkesmannen eller fylkeskommunen reise *innsigelse* slik at saken må sendes Miljøverndepartementet til avgjørelse.

Dispensasjoner

Kommunen kan gi dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningslovens § 7 dersom det foreligger *særlige grunner*.

Hensikten med byggeforbudet i 100-metersbeltet er den samme i dag som da forbudet ble lovfestet i 1965. Forbudet skal styre arealutviklingen i kystområdene av hensyn til de viktige interessene som knytter seg til disse områdene. Som det framgår foran er strandsonen definert som et område av nasjonal interesse, og ytterligere bygging i strandsonen skal begrenses.

Det skal vises stor varsomhet med å gi dispensasjon i områder som er gitt et spesielt vern. 100-metersbeltet langs sjøen er gitt et slikt spesielt vern gjennom en nasjonal bestemmelse som er direkte tatt inn i plan- og bygningsloven. Spørsmålet om det foreligger særlige grunner som åpner mulighet for dispensasjon, må vurderes mot denne bakgrunnen. Hensikten med forbudet er at den nære strandsonen skal holdes fri for inngrep ut fra de interessene som knytter seg til denne sonen; som friluftsinnteresser, naturvern, biologisk mangfold, landskapsinteresser og kulturminner m.v.

Det er igjen grunn til å minne om de spesielle *saksbehandlingsregler* som gjelder for behandlingen av dispensasjonssøknader, jfr. plan- og bygningslovens § 7 tredje ledd.

Kommunens vedtak om dispensasjon kan påklages til fylkesmannen. Fylkesmannen og fylkeskommunen kan dessuten påklage dispensasjonsvedtak, jfr. plan- og bygningslovens § 15. Der fylkesmannen benytter denne klageretten, avgjøres saken av settefylkesmann.

Byggesaksreglene i plan- og bygningslovens kapittel XVI, § 93 flg. og forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker hører under Kommunal- og regionaldepartementet. Reglene for bygging i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder uavhengig av byggesaksbestemmelsene. Alle tiltak i strid med byggeforbudet eller foreliggende plan krever søknad etter plan- og bygningslovens § 7 uavhengig av unntakene fra søknadsplikt i saksbehandlingsforskriften.

Ulovlige tiltak Fortsatt er ulovlige tiltak i strandsonen et stort problem. Reglene om *ulovlig byggearbeid* og sanksjoner framgår av plan- og bygningslovens kap. XIX, § 113 flg. Det vises til Kommunal- og regionaldepartementet rundskriv H-3/01 Om reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven.

Kommunen har som ansvarlig plan- og byggesaksmyndighet plikt til å følge nøye med på hva som skjer i strandsonen og sørge for at plan- og bygningsloven håndheves. Fylkesmannen må fortsatt holde intensiv kontroll med hva som skjer av tiltak i strandsonen for å sikre at nasjonale målsettinger blir ivaretatt.

Med hilsen Børge Brende



MILJØVERNDEPARTEMENTET



Tale/artikkel, publisert 19.06.2006

Av: Tidligere statssekretær Henriette Westhrin

I hvilken retning går strandsonpolitikken?

Innlegg ved statssekretær Henriette Westhrin, Miljøverndepartementet. Strandsonekonferanse i Tønsberg mandag 19. juni 2006.

Kjære konferansedeltakere!

Jeg er svært glad for denne anledningen til å innlede om hvilken retning vi legger opp til i strandsonpolitikken.

I prinsippet er det tverrpolitisk enighet om at det er viktig å unngå bygging i 100-metersbeltet langs sjøen for, å sikre de viktige interessene som knytter seg til strandsonen. Det gjelder blant annet god tilgjengelighet for allmenn ferdsel og friluftsliv, naturvern, biologisk mangfold, landskap og kulturminner.

Det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet, som vi nå har hatt i over 40 år, skal etter lovens intensjon hindre uheldig bygging i strandsonen. Bygging skal avgrenses mest mulig og bare berøre arealer som ikke har allmenne interesser.

Men det er langt fra prinsipper og intensjoner, og til realiteter. Det har skjedd, og det skjer fortsatt, en utvikling utbygging i strandsonen, som i sum undergraver lovens intensjoner.

Problemet med uheldig utbygging har vært fokusert så lenge vi har hatt byggeforbudet, og før det også. Det var jo var jo i sin tid også grunnen til at forbudet ble innført.

Utviklingen i Oslofjordområdet har vært spesielt uheldig. Derfor fikk vi Rikspolitiske retningslinjer for denne mest utsatte regionen i 1993. Men problemene fortsatte.

Miljøstatsrådene Fjellanger og Brende skrev egne "strandsonbrev" i 1999 og 2002, og manet til strengere praksis. Riksrevisjonen ferdigstilte i 2002 en bred undersøkelse om bygging i 100-metersbeltet, som nok en gang dokumenterte problemet. Og det har vært drøftet i Stortinget gjentatte ganger.

Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning har iverksatt tiltakspakker og strandsoneprojekt, utarbeidet veiledende håndbøker, gjennomført konferanser, stimulert tiltak for økt kompetanse og felles forståelse med og mellom fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner.

Hvert år, særlig sommerstid, blusser debatten om bygging i strandsonen opp i mediene. Ulike eksempler på konfliktfylte reguleringsforslag, dispensasjoner og privatiserende inngrep dukker opp.

Utviklingen og konkurransen om strandsonen diskuteres i tv og aviser, og det reises spørsmål om lokal selvråderett i forhold til statens rolle og nasjonale føringer.

Denne sommeren blir neppe noen unntak, debatten har allerede starta i flere aviser.

Strandsoner og kystlandskap er attraktive for mange formål. Sjø og strand tiltrekker oss for rekreasjon og naturopplevelser. Mange ønsker å bosette seg eller skaffe seg fritidsbolig med god utsikt nær sjøen.

Og det ønsket er det ikke vanskelig å forstå. Hvem kunne ikke tenke seg sin egen hytte, bare et kirsebærsteinspytt fra stranda?

Å kunne starte dagen med morgenkaffe på verandaen, før man stuper i sjøen for å våkne før man spiser frokost i sola?

Problemet er bare at jo flere som får denne drømmen oppfylt, jo mindre plass blir det igjen til de som ikke får den muligheten.

Våre kystfarvann er viktige både for nyttetraffikk, for fiskerinæring, for reiseliv og friluftsliv. Mange av våre voksende

byer og tettsteder ligger ved sjøen, og gir store utfordringer for arealplanleggingen når ulike behov og verdier skal avveies.

I strandsonedebatten har mange vist til at andre land har en bedre kystforvaltning, og det nok med god grunn. Man kan si at det norske kystlandskapet er vesentlig mer variert og annerledes enn de fleste andre europeiske kyster, og at våre utfordringer derfor på mange måter er mer komplekse. Men forvaltningen av svenske og finske kystlandskap kan vi likevel til en viss grad sammenlikne med. Her er det bygd mindre i strandsonen.

Jeg ser ingen gode grunner til at ikke strandsonevernet og kystsoneforvaltningen skal være like bra i Norge som i resten av Norden.

I vår regjeringsplattform er vi tydelige på at kommende generasjoner må gis like god tilgang til naturopplevelser som vi selv har. Stadig færre områder er uberørt av tekniske inngrep, og vi må gi sterkere beskyttelse av områder og naturkvaliteter som også våre etterkommere har rett til å oppleve.

Vi sier at Regjeringen vil stanse nedbyggingen av strandsonen. Det skal legges opp til en sterkere geografisk differensiering i retningslinjene, der vernet gjøres strengere i områder med sterk konkurranse om strandsonen.

Dette er målsettinger som miljøverndepartementet skal realisere.

De vil bli fulgt opp gjennom endringer i de bestemmelsene i plan- og bygningsloven som berører strandsonen. Miljøverndepartementet vil følge opp Planlovutvalgets forslag og fremme et lovforslag for å få til en bedre forvaltning av strandsonen, til beste for folk flest.

Det er sjølsagt slik, at når vi fremmer forslag til lovendringer, så er det stortingset vi skal fremme disse for. Jeg kan derfor ikke forskuttere nå hvilke konkrete endringer vi kommer til å legge frem, men vil allikevel peke på noen aktuelle endringer:

- Skjerping av det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen, med utgangspunkt i målet om å ta særlig hensyn til naturmiljø, friluftsliv og andre allmenne interesser.

- Klargjøring av dispensasjonsbestemmelsen slik at vilkårene for dispensasjon går klarere fram av loven.

- Spørsmål om bygging skal i større grad måtte avklares gjennom plan, og ikke som dispensasjon.

Det er også en aktuell problemstilling å gi mulighet for at adgangen til å gi dispensasjon flyttes fra kommunen til regionalt eller statlig organ i spesielle situasjoner, der oppfølgingen av nasjonale interesser gjør det nødvendig. I slike tilfeller må det evt lages en egen forskrift som skal høres i berørte kommuner før den fastsettes.

Forslagene bygger på Planlovutvalget og Bygningslovutvalgets utredninger og høringen av disse.

Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder i utgangspunktet for hele landet. Forholdene langs kysten er imidlertid ulike. Dette gir grunnlag for en geografisk differensiering av praksis uten at dette behøver å svekke de hensynene som ligger bak strandsonevernet.

En differensiering av strandsonen skal skje i forbindelse med utarbeiding av kommunale eller regionale planer. I områder hvor det er lite utbyggingspress, vil det være aktuelt å differensiere strandsonen gjennom planlegging slik at det blir klare retningslinjer for hvor utbygging ikke skal skje, og hvor utbygging eventuelt kan tillates.

God planlegging i kommuner og fylker er nøkkelen til en bedre, mer helhetlig, langsiktig og bærekraftig strandsoneforvaltning. I områder med sterk konkurranse om arealbruken må vernet gjøres strengere enn det som praktiseres i dag. Bygging må vurderes konkret i forhold til de interesser som er mellom ulike deler av strandsonen langs kysten. Denne vurderingen bør skje gjennom lokale og regionale planprosesser. Dersom utbygging skal tillates, vil det vanligvis være nødvendig å utarbeide reguleringsplan.

Spørsmålet om hvem som bestemmer hva opptar mange, men norsk forvaltning har vært, og skal fortsatt, kjennetegnes av et lokalt, regionalt og nasjonalt demokratisk samspill. Selv om vi som nevnt vurderer å åpne for å legge dispensasjonsadgangen til regionalt nivå i visse tilfeller, vil dette evt bare kunne iverksettes unntaksvis, der det er strengt nødvendig. For kommuner som planlegger i samsvar med nasjonale retningslinjer eller regionale planer vil dette ikke være aktuelt.

Regjeringen vil for øvrig gjennom sin politikk overfor kommunesektoren sikre at oppgaver løses på lavest mulig hensiktsmessige forvaltningsnivå. Gjennom et nytt regionalt forvaltningsnivå skal også flere oppgaver og mer ansvar desentraliseres fra staten og samles i nye, folkevalgte regioner.

Kommunene skal sikres ressurser og handlefrihet til å løse viktige velferdsoppgaver, og deres rolle som samfunnsutvikler skal styrkes.

For å fornye oppmerksomheten og kompetansen, og styrke kommunenes arbeid med natur- og miljøvern, har departementet nylig inngått en 5-årig samarbeidsavtale med KS. Dette gir nytt grunnlag for å løfte det lokale miljøvernarbeidet. Strandsonen vil være et viktig tema innenfor programmet.

I samarbeidsprogrammet med KS er viktige arealpolitiske hensyn et av mange tema som kommunene skal arbeide med.. Dette er også sentralt for fylkesmennene. I dette samarbeidet skal regionale programveiledere samarbeide med fylkesmannen, som vil ha en miljøfaglig veilederrolle og være støttepartner for kommunene. Programmets mål er å få med inntil 200 kommuner.

På møtet med alle fylkesmennene 22. februar i år understreket miljøvernminister Helen Bjørnøy bl. a. at vi må være tydelige i arealpolitikken for å sikre at viktige miljøverdier blir ivaretatt. Dette gjelder ikke minst i strandsonen. Med et sterkt press i mange arealplansaker er det en krevende, og viktig oppgave for fylkesmennene å vurdere innsigelse i plansaker der det er nødvendig av hensyn til viktige miljøverdier. Statsråden forventer samtidig at fylkesmennene legger vekt på å få til et konstruktivt samarbeid og en god dialog med kommunene.

.....

Etter friluftsløven har staten, fylkeskommunene og kommunene et likeverdig generelt ansvar for å fremme allmennhetens friluftsinnteresser.

Dette er et ansvar som vil alle må gjøre vårt for å gi tyngde og politisk prioritet. Friluftsløven har liten verdi, om den ikke brukes og sees i sammenheng med andre lover.

Friluftsløvens formålsparagraf om å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til ferdsel og opphold i naturen, kan bare i varetas, om det også brukes som rettesnor for arbeid gjennom plan- og bygningsloven.

Ikke bare ved planbehandling, men også ved enkeltsaksbehandling. Det er jo ikke minst ved en uheldig dispensasjonspraksis at nye hytter, større hytter og privatiserende innretninger omkring disse har gitt en feil "bit for bit"-utvikling som i sum undergraver lovgivningens intensjoner.

Hver enkel plansak som kommer til oss i miljøverndepartementet er sjølsagt nettopp det – en enkeltsak, og behandles som det. Samtidig er det selvsagt også slik, at de avgjørelsene vi fattes, ikke bare er en avgjørelse av en enkeltsak, men også et politisk signal om retning. Når vi krever at en kommune må behandle en stor utbyggingssak i sammenheng med reguleringsplan, når vi sier nei til omgjøring av naust til hytter, eller når vi krever ny

reguleringsplan for næringsområde, med mer areal tilrettelagt for allmennheten, ja så gjør vi det, som et ledd i arbeidet med å stanse nedbygginga og privatiseringa av strandsonen, og sender bevisst ut politiske signaler med dette. Selv om hver sak er unik, er den også en rettesnor for framtidige saker.

Kommunene må ofte se over kommunegrensen i sine planprosesser. Fylkesmennene må være aktive støttespillere for kommuner og fylkeskommuner for å bidra til best mulig arealdisponering.

I flere fylker er fylkesdelplaner for kystsonen gode verktøy for en mer helhetlig strandsoneforvaltning. Det bør være et mål å få fram slike planavklaringer for alle kystsonestrekninger med utbyggingspress.

Jeg regner med at mange her i salen er opptatt av hvilke forventninger vi har til de fire regionale kystsonenettverkene som ble opprettet i fjor.

Nettverkene består av to fagmedarbeidere fra hvert fylkesmannsembete.

De fire kystsonenettverkene skal bygge på erfaringer og kompetanse fra det tidligere nettverksarbeidet i kystsonen fra Østfold til Rogaland.

Nettverkene skal bidra til løsninger i forhold til veiledning og støtte til kommunene for å følge opp utfordringene i strandsonen, og utforme forslag til retningslinjer som ivaretar geografisk differensiering. Nettverkene skal vurdere behov for å harmonisere forvaltningspraksis og utvikle felles regelverksforståelse på tvers av fylkesgrensene. Nettverkene skal fremme og utvikle kompetansegrunnlaget og formidle et helhetlig samlet forvaltningsgrep. Nettverkene skal ha fokus på kommunene, fylkeskommunene og samfunnsmedier som viktige målgrupper.

Dette gir selvsagt til sammen mange forventninger. For eksempel at kystsonenettverkene skaper god kontakt med fylkesmannens øvrige utfordringer. Dette gjelder blant annet i forhold til samarbeidsprogrammet med KS om det lokale miljøvernarbeidet.

Videre forventes at nettverkene tar opp alle de ulike utfordringene som kystlandskapet byr oss.

Nettverket for Oslofjorden-Skagerak vil åpenbart få en viktig rolle i å bidra til et sterkere strandvern der konkurransen om strandsonen er sterk.

Nettverket for Nord-Norge vil ha en liknende rolle i bynære utfartsregioner, men i flere øy- og kystkommuner nordpå er handlingsalternativene for selv en god planbasert utbygging helt anderledes.

Det blir uansett mye å ta fatt på for de fire kystsonenettverkene.

Direktoratet for naturforvaltning vil ha en viktig rolle med å koordinere nettverkene.

Strandsonevern og god allmenn tilgjengelighet for friluftsliv, blir av enkelte trukket fram som et hinder for lokal utvikling og vekst. Jeg vil si at det vel så gjerne kan være motsatt, fordi det bidrar til at kysten beholder sin attraktive plass som arena for reiseliv.

Regjeringen vil utvikle en nasjonal reiselivsstrategi bygget på nærhet til natur og norsk kultur, som ivaretar satsingen på grønt reiseliv og reiselivsnæringen som distriktsnæring. Innovasjon Norge tok et viktig skritt i fjor da de valgte geoturisme som felles plattform for utviklingen av norsk reiseliv, i samsvar med retningslinjer fra "National Geographic Society".

Geoturisme gir oss et nytt verktøy for internasjonal markedsføring av norske natur- og kulturminner. Dette passer godt med regjeringens målsetting om at Norge skal synes som en miljønasjon ute i verden. Det svarer også til trender innenfor verdens turistmarked, hvor flere og flere er opptatt av kvalitet, særpreg og bærekraft. Også i den sammenhengen er det derfor viktig at vi ikke gjør kortsiktige valg som ødelegger for langsiktige muligheter.

Så tilbake til friluftsliv og juss

Fra 2000 - 2002 hadde som mange av dere vet, DN, et eget strandsoneprosjekt, som bl. a. omfattet juridisk bistand til et begrenset antall kommuner ga positive erfaringer og økt forståelse.

I siste RM – St. meld. nr. 21 (2004-2005) fokuserte også forrige regjering på en offensiv strandsonopolitikk, og de ville styrke friluftslivets juridiske grunnlag, herunder allemannsretten. Men strandsoneprosjektet ble avsluttet og tilbud om juridisk bistand ble først gjenopptatt i 2005, og da avgrenset til problemet med ulovlige stengsler.

I samsvar med Soria Moria-erklæringen har regjeringen nå innført en bred ordning med juridisk bistand til kommuner som trenger det i sitt arbeid med strandsonen. Ordningen skal utvikles for å bidra til å sikre allmennheten tilgang til strandsonen, båndlegging av områder og strandsoneproblematikk.

Ordningen består i at kommuner med krevende juridiske problemstillinger gis adgang til å få disse vurdert av advokater som Direktoratet for naturforvaltning (DN) benytter. Dette er advokater med svært god kunnskap om lover og regler i strandsonen.

Dette tror vi er viktig, fordi slike juridiske prosesser kan være både omfattende og kompliserte, og vi ønsker ikke en situasjon, der kommuner kvier seg for å følge en sak, på grunn av manglende kompetanse eller ressurser.

Når det gjelder friluftsloven,

ønsker vi å styrke og tydeliggjøre både dens betydning og funksjon.

I 2007 har vi hatt friluftsloven i 50 år. Noen regler er tatt bort gjennom plan- og bygningslovens utvikling, og ut fra forenklingsgrep og ny kommunelovgivning.

Vi har bedt Direktoratet for naturforvaltning om å komme med forslag til en felles nasjonal markering av friluftslovens 50-års jubileum. Vi ønsker å benytte denne anledningen til å feire, synliggjøre, slå ring om, drøfte og forbedre friluftslivets juridiske grunnlag.

Det er snart 10 år siden departementet sist utga et eget rundskriv om friluftsloven. Et slikt rundskriv skal gi en samlet informasjon og veiledning om tolking og anvendelse av

friluftslovens regler i praksis, rettet mot de myndigheter som har et ansvar for å ivareta friluftsjnteressene.

I 2007 vil vi utgi et nytt rundskriv. Dette vil bidra til å synliggjøre og styrke forståelsen og betydningen av friluftslivets juridiske grunnlag.

Et nytt rundskriv vil naturlig fokusere på utviklingen i strandsonen, men også i forhold til andre viktige utviklingstrekk.

Vi ser klart behov for å tydeliggjøre og styrke betydningen og forståelsen av allemannsretten og friluftslovens anvendelse i sammenheng med praktiseringen av plan- og bygningsloven.

Det er viktig at friluftslovens bestemmelser om ulovlige stengsler blir brukt aktivt. Mange kommuner har tatt bra tak i dette gjennom kartlegging, registrering og oppfølgende opprydding, samtidig er det viktig at kommunene vurderer nye søknader om tiltak som vil privatisere, slik at arealer med klare allmenne interesser beskyttes.

Gjennom god planlegging og forvaltning skal arealbruksinteressene avveies både i strandsonen, på fjellet, i skog og mark, ved innsjøer og vassdrag eller i kulturlandskapet.

Friluftsliv med basis i allemannsretten, å kunne ferdes hensynsfullt og ta opphold på behørig måte i utmarksnatur uavhengig av hvem som eier områdene, er et unikt fellesgode som må hegnos om og ikke uthules.

Friluftslivet utøves i vanlig privateid utmark og på spesielt beskyttede og tilrettelagte områder av ulik type. Overalt har det betydning hvordan vi forvalter arealene slik at friluftslivsinteressene ivaretas og fremmes. Like viktig er det at vi forstår og bruker allemannsretten på en god måte.

Når det gjelder ferdselsrett og opphold under ferdsel og avstand til bebyggelse har det også vært skrevet og debattert mye. Det er ofte vanskelig å oppfatte hvor langt allemannsretten strekker seg i praktiske situasjoner.

Bruken av strandsonen har endret seg og økt både for hytteliv og friluftsliv. Og da må også forståelsen av allemannsrettens innhold endre seg, i tråd med samfunnets utvikling. Dette fikk vi et eksempel på, fra Høyesterett i en dom fra Hvaler i fjor som gjaldt ferdsel nær en hytte med anneks. Der fikk førstvoterende tilslutning til følgende vurdering:

” For allmennhetens behov for rekreasjon og friluftsliv står strandområder i en særstilling. Som følge av den store betydning slike områder har for allmennhetens friluftsliv må grunneiere som bygger i strandsonen, etter min mening finne seg i å få allmennheten tettere inn på seg enn det som gjelder i områder hvor allmennhetens behov for ferdsel er mindre.”

Dette er et eksempel på en rettsavklaring som det vil bli viktig å vise til i det nye rundskrivet.

Før jeg avslutter vil jeg si litt om sikring og tilrettelegging, som fortsatt er en viktig utfordring

Det er fortsatt høyt prioritert å sikre og tilrettelegge friluftslivsområder i strandsonen. Rammen for sikring gjennom kjøp og bruksavtaler er økt med 30 mill kr. i budsjettet for 2006.

Vi medvirker også aktivt til at egnede arealer som blir frigjort på grunn av omlegging av det norske forsvaret og fyrvesenet beholdes i offentlig eie og legges ut til friområder. I årets RNB er det bevilget 5,8 mill til sikring av 26 nye forsvarseiendommer.

Etter regjeringsskiftet er nye tilsagn for 35,9 millioner kroner til sikring og tilrettelegging av over 40 friluftslivsområder allerede klare.

De nye tilsagnene, nye midler til forsvarseiendommer og den ekstraordinære bevilgningen til kjøp av Huk på 30 mill gir en foreløpig samlet innsats nær 72 millioner kroner.

Bakgrunnen for sikringsarbeidet er behovet for å bevare og tilrettelegge områder som både er ettertraktet av publikum og som har gode kvaliteter.

Sikring og tilrettelegging styrker allmennhetens tilgang og muligheter til varierte friluftslivsaktiviteter generelt og strandområder spesielt.

Staten har til nå medvirket til sikring av rundt 2000 friluftslivsområder i Norge.

De fleste av disse er strandområder og skjærgårdsmiljøer.

Sikrings-saker tar ofte lang tid, ikke minst fordi vi prioriterer å få til frivillige løsninger. Men nye områder åpnes hvert år etter slutført forhandling og overdragelse, og med vår styrking av innsatsen skal det forberedes og gis nye tilsagn om statlig medvirkning slik at mange flere kommuner og friluftsråd kan gjennomføre arbeidet.

På Agderkysten håper vi å kunne utvide skjærgårdsparken vest for Lindesnes, arbeidet med dette er godt i gang gjennom et interkommunalt samarbeid ledet av ordførerne på Lister. Samtidig etablerer de Lister friluftsråd, det blir det 18. friluftsrådet innenfor FL – Friluftsrådernes landsforbund.

FL og de enkelte friluftsrådene utgjør en betydelig og aktivt drivende kraft i arbeidet med å fremme friluftslivets mange muligheter langs kysten vår.

Det tas nå nye initiativ til samarbeid mellom kommuner og interkommunale friluftsråd både i Oslofjorden, på Agder og på Vestlandet for å styrke innsatsen med sikring og tilrettelegging.

Miljøverndepartementet har også gått aktivt inn i flerårige samarbeidsopplegg med viktige bykommuner for å styrke byenes grønnstruktur, som jo også mange steder utgjør viktige strandsoner, bl. a. i Stavanger, Oslo, Bergen og Trondheim. Midler til dette er stilt til disposisjon dels før og dels etter vi tiltrådte, og vi skal klart prioritere slikt arbeid videre.

Dersom vi lykkes med utvidelse av skjærgårdsparken vest for Lindesnes betyr også dette en innsats på en god del millioner, som vi er forberedt på, både for avtaleinngåelser og for naturvennlig opparbeiding med brygger og turstier m. v. samt styrket drift gjennom skjærgårdstjenesten Sørlandet.

La meg også si, at vi er klar over at når antallet sikrede områder øker, så øker også behovet for drifting av disse. Det gjøres mange steder et enormt arbeid, både gjennom skjærgårdstjenesten, og gjennom frivillig innsats. Det er et arbeid som jeg ønsker å berømme, og som selvsagt er en forutsetning for at de sikrede områdene skal holdes i hevd.

Jeg skal avslutte

Samla jobber vi på mange områder for en ny retning i strandsonepolitikken. En retning som vi mener i sum gavner samfunnet. Der våre kystbyer og bygder har en naturlig langsiktig utvikling som ivaretar viktige miljøverdier og god kystkultur, der ny bebyggelse skjer i samsvar med godkjente arealplaner.

Der utfartsområdene beskyttes for friluftsliv og rekreasjon i god tilpasning til geoturisme og naturbasert reiselivsutvikling. Der både fastboende og tilreisende kan trives både i by og tettsted, i hus og hytter og ute på tur, med båt eller langs strendene, fordi vi har bevart viktige miljøverdier i strandsonen.

Der friluftslivets mange aktiviteter både utøves på tilrettelagte områder og turstier, og i vanlig utmark, og i flerbruk med et miljøvennlig landbruk, på basis av allemannsretten.

Takk for oppmerksomheten!

