



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 20/3465-9
Saksbehandler Heidi Rødven

Utvalg	Møtedato
Miljø- og teknisk utvalg	15.04.2026
Kommunestyret	30.04.2026

Fornytt behandling av reviderte retningslinjer for fritidsbebyggelse i Risør kommune

Kommunedirektørens forslag til vedtak

Kommunestyret godkjenner vedlagte retningslinjer for fritidsbebyggelse, datert august 2021.

Retningslinjene forutsettes lagt til grunn ved vurdering av nye reguleringsplaner og enkeltsaker, og ved rullering av kommuneplanens arealdel.

Vedlegg

Utkast til reviderte retningslinjer for fritidsbebyggelse i Risør kommune - august 2021
Utkast til reviderte RETNINGSLINJER FOR FRITIDSBEBYGGELSE I RISØR KOMMUNE, Januar 2026
Retningslinjer vedtatt 27.03.2008
Interpellasjon med ordførerens svar - Takhøyde kjeller i hytter
Retningslinjer for fritidsbebyggelse, oktober 2021

Sammendrag

Kai Strat (H) fremmet i august 2020 en interpellasjon om endring av kommunens retningslinjer for fritidsbebyggelse. Ordfører ba om at det ble fremmet en sak til Miljø og teknisk utvalg (MTU) om dette.

Utkast til reviderte retningslinjer ble fremmet for behandling i MTU i september 2021 som utsatte saken for at administrasjonen skulle kunne vurdere forslag fra Høyre før videre behandling. Saken kom tilbake til behandling i oktober med korrigeringer fra septembermøtet. Da saken ble behandlet i kommunestyret samme måned, ble den utsatt for ny vurdering i MTU. Da MTU fikk saken til ny behandling i desember, ble saken utsatt på nytt for at det skulle være mulig å få en bedre politisk vurdering av saken. Etter dette har det vært jobbet politisk med et forslag til revisjon av retningslinjene.

Saken fremmes nå på nytt for fordi den er gammel og det er i mellomtiden blitt valgt nye politikere. Kommunestyret skal ta endelig stilling til innholdet i retningslinjene. Det foreligger kun to forslag til vurdering; det opprinnelige fra kommunedirektøren og ett nytt fra Høyre. I tillegg ligger det tidligere vedtatte forslaget fra MTU, datert oktober 2021, ved til orientering.

Kommunedirektøren har foreslått flere endringer fordi retningslinjene er fra 2008. Det innstilles på at interpellasjonen ikke imøtekommes og at kommunedirektørens forslag til endringer vedtas.

Bakgrunn

Bakgrunnen for interpellasjonen var et ønske om regler for å utnytte kjellervolum under hytter. Forslagsstiller viste til at denne typen kjellere ikke vil være synlig for allmennheten og derfor kunne unntas den samlede arealberegningen. Kommunedirektøren besvarte interpellasjonen med at eventuelle endringer i retningslinjene ikke vil være juridisk bindende, men må sikres gjennom plan i etterkant. Fordi denne typen kjellere som regel medfører store terrenginngrep, innstilte kommunedirektøren på at det ikke bør tillates, men det ble innstilt på å gjøre flere andre endringer av retningslinjene.

Saksopplysninger

Fra forrige behandling hitsettes:

«Interpellasjonen ble behandlet 27.08.20. Herfra siteres deler av den, se for øvrig vedlegg for hele interpellasjonen.

«Denne interpellasjonen dreier seg om regelen om maksimal takhøyde på 189 cm i kjeller når arealet ikke er en del av BRA. Så vidt jeg forstår, henger regelen sammen med de generelle målereglene (TEK17, Grad av utnyttning og NS 3490). Men bystyret kan, så vidt jeg forstår, vedta andre måleregler. Bystyret kan f.eks. vedta at areal under terreng ikke skal medregnes i maks grensen på 120 kvm BRA, selv om takhøyden f.eks. er 219 cm.

Hovedpoenget med justering av reglene, er at folk flest skal kunne gå oppreist i kjelleren. Kjellere under terreng er ikke synlige for allmenheten, og det er vanskelig å se en god begrunnelse for grensen på 189 cm.

En fornuftig justering av reglene vil føre til at kommunen nærmer seg normen i byggteknisk forskrift (§ 12-7 annet ledd) for rom som ikke er for varig opphold og normen på 220 cm som SINTEF anbefaler på sine hjemmesider. Kommunedirektøren bør kartlegge om en fornuftig justering av reglene også kan øke grunnlaget for beregning av eiendomsskatt, slik at denne skatten på hyttene blir mest mulig rettfærdig. Om løsningen blir at grensen på 120 kvm BRA bør utvides, forutsatt at det overskytende ligger under terreng eller om planbestemmelsen endres til at f.eks. takhøyde på 219 cm eller lavere i kjeller under terreng ikke skal medregnes i BRA, er noe kommunedirektøren kan se nærmere på. Uansett bør det fortsatt være en konkret vurdering hva kommunen godkjenner av areal over og under terreng, og kommunen vil fortsatt presisere hva som ikke er for varig opphold.

Justeringer vil ha positiv betydning for de relativt få det gjelder og har ingen negativ betydning for allmennheten. På Lille Vardøya og Skipholmen er det nå tre hytter som har fått tillatelse til å bygge kjeller (og bygd) med takhøyde 189 cm utenfor 120-kvm. BRA-grensen.»

Ordføreren sa seg enig i at kommunedirektøren skulle lage et saksframlegg om temaet og sende det til Miljø og teknisk utvalg. Han anså det som «viktig å se på dette som en mulighet til å gi større komfort og utvidede bruksmuligheter for hytter uten at dette går ut over natur- og kulturlandskapet i kystområdene våre.»

I svaret fra ordføreren var også administrasjonens vurdering tatt inn. Her står det:

«Målereglene i dag er at dersom en plan ikke sier spesifikt hvordan det skal måles, så gjelder Norsk Standard, TEK17 og Grad av utnyttning. For uregulerte områder i strandsonen har kommuneplanen bestemmelser om inntil 120 kvm bygningsareal dersom forholdene for øvrig ligger til rette for det. På noen tomter er det søkk i terrenget som kan gi mulighet for kjeller. For at ikke dette arealet skal «spise av» de 120 kvm, må imidlertid innvendig høyde være inntil 189 cm.

Dersom Bystyret skal tillate en større høyde i kjellere uten at det skal telles med som bruksareal etter Norsk Standard, må det gjøres gjennom en plan, f.eks. kommuneplanens arealdel eller aktuelle reguleringsplaner. For de uregulerte områdene ute i skjæra, er det kommuneplanen som

er aktuell med mindre vi skal detaljregulere øyene. Gjennom planbestemmelser kan vi f.eks. vedta at hytter i strandsonen kan være inntil 120 kvm og at målbart areal i kjeller, som ikke er til beboelse, kan unntas fra bruksarealet. Det går også an å stille et makskrav til høyde i kjeller, f.eks. 2,2 m. En slik bestemmelse må ses i sammenheng med øvrige bestemmelser om å ivareta natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskapshensyn og andre allmenne hensyn (Pbl § 1-8). En ulempe med mye kjellerareal kan f.eks. være mye sprenging og det er viktig å ta utgangspunkt i landskapet på stedet.

Hytter i eldre planer vil fortsatt ha sine eksisterende bestemmelser. En ny bestemmelse i kommuneplanen får ikke tilbakevirkende kraft.»

Basert på interpellasjonen har administrasjonen laget et forslag til revisjon av retningslinjene, se vedlegg. Det er viktig å være klar over at disse kun er retningsgivende og ikke juridisk hjemmel for konkrete vedtak. Neste skritt bør derfor være å implementere deler av retningslinjene i kommuneplanens arealdel neste gang den skal revideres. Da kan det lages juridisk bindende bestemmelser.» (Sitat slutt)

Ved forrige behandling fremmet kommunedirektøren forslag til endringer. Kommunedirektøren fremmer det samme forslaget nå fordi det er mest ryddig med tanke på at det i mellomtiden har vært avholdt kommunevalg. Kommunedirektøren står i tillegg ved de tidligere vurderingen bak forslaget. Vi refererer derfor saksopplysningene fra forrige behandling:

«Administrasjonen forslår flere endringer av retningslinjene fordi de er gamle og trenger en revisjon. Det foreslås dessuten justeringer av teksten for å gjøre retningslinjene tydeligere og mer oppdatert. De største endringene innebærer følgende:

§ 1 Overordnede mål

Det foreslås et økt fokus på å tilstrebe bærekraftige løsninger. Det vil si at man i utgangspunktet bør unngå store terrenginngrep og unngå å rive eldre hytter og gjenbruke dem istedenfor. I tillegg innebærer det at man ved utvidelser bør finne materialer som har lavest mulig påvirkning på klima og miljø.

§ 4 Hytter, anneks, terrasse m.m.

Det foreslås at det fremdeles bare skal være en boenhet pr. tomt, men det åpnes for at utformingen av bebyggelsen kan være noe mer fleksibel i form av ulike volumer for å øke tilpasningen til terrenget. Tak skal være sammenhengende.

Det foreslås *ikke* å åpne for kjellere med målbart areal under hyttene – se vurderingene nedenfor.

Målereglene foreslås spesifisert og differensiert mellom områdene innenfor og utenfor 100-metersbeltet. Innenfor strandsonen foreslås det makshøyder istedenfor gjennomsnitt.

§ 7 Brygger

Her foreslås det å åpne for flytende bryggekonstruksjoner også for enkelteiendommer og det er tatt inn tekst som omtaler fellesbryggers utforming, og landganger.

§ 10 Arkitektonisk utførelse, plassering, materialbruk m.m.

Endringene innebærer økt fokus på utforming og eksponering mot omgivelsene samt åpner for ulike takformer.

§ 12 Generelt

Avsnittet foreslås tatt ut da dagens forskrifter sier det samme og er mer konkrete.» (Sitat slutt)

Fornytt behandling

Etter at saken ble utsatt, har Høyre arbeidet med en alternativ revisjon. Dette forslaget ligger vedlagt. Strukturen er gjort noe om på og innholdet er forkortet. De største forskjellene fra kommunedirektørens forslag er:

§ 2 Overordnede mål, hensyn og prinsipper

Flere av punktene er kortet ned og det siste punktet om bærekraftige løsninger er tatt ut.

§ 3 Hytter, anneks, terrasse, sjøbod m.m.

Den såkalte 10-dekarsregelen er beholdt, dvs. at søker skal ha minst 10 dekar (mål) for å kunne få 1 ny hytte. Reglene for anneks og bod er slått sammen og det er ikke satt arealkrav for denne typen bygg. Det foreslås små vinduer på alle anneks og boder og åpnes for et begrenset overbygd areal.

Det foreslås at det kan tillates kjeller under bakkenivå som ikke skal telle med i det totale bruksarealet med mindre det overstiger 2,19 m. Det skal ikke kunne brukes til beboelse hvis takhøyden er lik eller lavere enn, 2,19 m.

Høyder foreslås beholdt med 5,8 m til mønet og 4,0 til gesims, men det er ikke tatt inn bestemmelser om måleregler.

Det åpnes for skjønnsmessig vurdering av overbygd areal og terrengbearbeiding samt forstøtningsmurer, jfr. hensynene i § 2.

§ 4 Brygger

Hovedregelen foreslås som 12 m², men det åpnes for fravik hvis tilpasning til terrenget tilsier det, jfr. hensynene i § 2.

§ 5 Strømframføring og veibygging

Det foreslår å beholde henvisning til «kommunens regler for estetisk utforming».

§ 6 Svømmebasseng og tennisbaner

Det foreslår å beholde henvisning til «kommunens regler for estetisk utforming».

§ 7 Arkitektonisk utførelse, plassering, materialbruk m.m.

Det foreslås at saltak skal være hovedregelen og at tak skal tekkes med materialer med matt virkning, ikke mørk og matt virkning.

§ 9 Generelt

Hele avsnittet foreslås beholdt.

Teknisk forskrift (TEK17), § 5-4 b), sier: «*Planbestemmelsene skal fastsette hvordan bruksareal helt eller delvis under terreng medregnes i grad av utnytting. Der planen ikke fastsetter noe annet, regnes bruksarealet under terreng med i bruksarealet.*» Det er derfor tillatt å lage slike bestemmelser i en plan, og derfor også tillatt i disse retningslinjene.

Økonomiske konsekvenser

Tiltaket har ingen direkte økonomiske konsekvenser for kommunen.

Andre driftsmessige konsekvenser

Tiltaket har ingen driftsmessige konsekvenser for kommunen.

Vurderinger

Fra vurderingene ved forrige behandling siteres:

Interpellasjonens hensikt var å endre retningslinjene slik at det ble åpnet for kjeller med målbart areal uten at det skulle telle med i arealbegrensningen på 120 m² bruksareal. Kommunedirektøren har vurdert den foreslåtte endringen og mulige konsekvenser av den, nøye.

I skjærgården har vi i dag tre hytter hvor det er sprengt ut større areal under hyttene for å lage tekniske rom/boder. Dette er inngrep som ikke er synlige i etterkant fordi de ligger under hyttene, men som har medført til dels store og omdiskuterte terrenginngrep. Den dagen hyttene ikke ligger

der lengre, vil inngrepet være synlig, men det er sannsynlig at det er svært lenge til. I de aktuelle sakene ble det stilt krav til at sprengmassene skulle fjernes fra området, noe som er gjort.

Utgangspunktet i retningslinjenes § 1 er at det skal foretas minst mulig terrenginngrep og Kommunedirektøren foreslår også et nytt punkt som øker fokuset på bærekraftige løsninger. Å tillate enda større kjellere under hyttene står i skarp motstrid til dette. Å tillate sprengning i denne typen omfang er også i strid med det økte fokuset på klima og miljø hvor det vil bli enda viktigere å redusere endringer av naturmiljøet og forbruket vårt og redusere den belastningen det utgjør for klimaet vårt. I tillegg kommer at natur og miljø har en høy egenverdi og at skjærgården er spesielt sårbar. Kommunedirektøren mener derfor at Risør bør endre kurs og sørge for at skjærgården belastes mindre, ikke mer, framover. Hytter bør i større grad tilpasses eksisterende terreng og topografi og underordne seg dette. Det foreslås av den grunn ikke å endre retningslinjene.

Dersom det er politisk ønskelig å ta denne muligheten inn i retningslinjene, foreslår Kommunedirektøren følgende tekst (tillegg i kursiv):

I 100- metersbeltet gjelder følgende særlige bestemmelser: Eiendommens samlede bruksareal (BRA) (hytte, anneks, bod, o.l.) skal ikke overstige 120 m². Arealberegningene i NS 3940 legges til grunn. Det kan, i tillegg til arealgrensen på 120 m², godkjennes målbart areal i kjeller dersom terreng og topografi er egnet for det. Maks innvendig høyde kan være 2,2 m og arealet skal ikke benyttes til varig opphold. Det tillates ikke vinduer. Ved evt. sprengning skal det ikke være synlige sprengte flater utenfor hyttas avgrensning.

I forslaget til endringer er det tatt inn et punkt som gjelder utforming av hyttene. Gjennom flere saker har administrasjonen sett at det på noen tomter er et terreng som gjør det vanskelig å lage en, stor hytte, men hvor det er mulig å lage flere bygningsvolumer som henger sammen med et felles tak. På den måten kan hyttene tilpasses terrenget på en bedre måte og man unngår store terrenginngrep. En annen konsekvens er at hytta kan deles opp i flere soner og gjøre det mulig å bruke den på en bedre måte, f.eks. ved at unger kan ha sin sone og foreldrene en annen. Imidlertid er det viktig at dette bare tillates på tomter hvor det ikke gir dominerende løsninger som privatiserer store områder. Utført på den riktige måten, kan det gi løsninger som respekterer terrenget bedre enn ved å tillate en stor bygningskropp.

Målereglene er foreslått spesifisert ved at høydene skal måles som makshøyder til eksisterende terreng innenfor strandsonen, og som gjennomsnittshøyder til ferdig planert terreng utenfor strandsonen. Endringen foreslås for at målereglene skal være tydelige og for å sikre lavere bygg og mindre terrenginngrep i strandsonen enn utenfor. Effekten av gjennomsnittlige målinger til ferdig planert terreng kan være bygg med høyere fasader enn 5,8 m på en av veggene og større terrenginngrep. Dette er ikke ønskelig innenfor 100-metersbeltet.

Brygger kan godkjennes dersom det ligger til rette for det og i gjeldende retningslinjer er det ikke ønskelig med flytebrygger. Imidlertid kan det gi bedre løsninger i praksis, både fordi bryggene kan tas bort og fordi det gir mindre terrenginngrep. På den annen side kan de være mer eksponerte enn landfaste brygger. Det må derfor vurderes fra sak til sak hva som passer best på stedet. Kommunedirektørens vurdering er at det bør kunne godkjennes flytebrygger der det gir en bedre løsning og at nødvendig landgang ikke skal telle med i arealbegrensningen på 12 m².

Når det gjelder hyttenes estetiske utforming er det foreslått endringer for å skjerpe kravene til eksponering mot omgivelsene og åpne for ulike takformer. Sistnevnte er fordi saltak ikke nødvendigvis gir den beste landskapstilpasningen i alle områder. Flere av de nyere hyttene er godkjent med flate tak og pulttak og er lavere enn de ville vært med saltak.

Den siste paragrafen i retningslinjene foreslås tatt bort fordi de oppleves unødvendige. Tilsvarende informasjon fremkommer av Byggesaksforskriften. (Sitat slutt)

Kommunedirektøren ønsker å kommentere noen av punktene i Høyres reviderte forslag til retningslinjer.

§ 1 Virkeområde

Det er vist til bebyggelsesplaner, men denne typen plan finnes ikke lengre, kun kommuneplan, områdeplan og reguleringsplan. Det står at retningslinjene ikke innebærer liberalisering av rettsreglene. Kommunedirektøren vil understreke at saken gjelder retningslinjer, dvs. at de ikke er juridisk bindende.

§ 3 Hytter, anneks m.m.

Kravet til at en søker må ha minst 10 dekar/mål tilgjengelig for å søke om 1 ny hytte, er foreslått tatt bort av kommunedirektøren fordi nye hytter kun skal godkjennes gjennom plan, og da etter en vurdering av de stedlige forholdene, ikke bare areal. Det skaper også en fordel for eiere av større eiendommer uavhengig av de stedlige forholdene som kommunedirektøren mener kan slå uheldig ut i noen tilfeller. Det bør ikke være automatikk i antall hytter knyttet opp mot areal.

Det foreslås ikke arealbegrensninger på andre bygninger enn et samlet areal på 120 m² bruksareal i 100-metersbeltet til sjø, ei heller bak strandsonen. Kommunedirektøren mener det er fornuftig å ha det med tanke på likebehandling og forutsigbarhet samt at det ikke skal utvikle seg flere boenheter per eiendom fordi noen bygg blir store. Videre stiller kommunedirektøren spørsmål ved om det er gjennomtenkt å kreve vinduer på 50 x 50 cm på f.eks. et anneks som skal benyttes til overnatting. Det er krav til rømning og dagslys som kan tenkes å komme i konflikt med dette.

Høyre foreslår regler for kjeller under hytta, som også var begrunnelsen for interpellasjonen i sin tid. Kommunedirektøren har lagt avgjørende vekt på at det for fremtiden ikke er ønskelig med så store terrenginngrep i strandsonen. Det vises til vurderingene fra forrige behandling.

Det er foreslått de samme høydene som kommunedirektøren foreslår, men det er ikke tatt inn måleregler om maks høyder. Det vil si at målingene gjøres i samsvar med Norsk Standard, altså gjennomsnittmålinger, og man risikerer å få høyere bygg. Til gjengjeld er det vist til § 2 hvor det er krav om landskapstilpassing og lite i øyenfallende plasseringer.

I forslaget er arealbegrensninger for terrasser o.l. tatt ut. Det betyr en større skjønnsmessig vurdering og fare for ulik behandling og lavere forutsigbarhet.

§ 4 Brygger

Kommunedirektøren vil ikke anbefale at størrelsen på 12 m² kan fravikes basert på skjønn, av samme grunn som vist til ovenfor.

§ 5 og 6 Strømframføring og svømmebasseng m.m.

Det er vist til «kommunens regler for estetisk utforming». Kommunen har ikke slike regler og henvisningene må derfor tas ut. Generell bestemmelse om utforming av bebyggelse følger av § 29-2 i plan- og bygningsloven.

§ 7 Arkitektoniske utførelse m.m.

Kommunedirektøren har ingen merknader når det gjelder takform, men vil anbefale at det stilles materialkrav om både mørk og matt taktekking fordi det har mye å si for hvordan hyttene eksponerer seg i landskapet.

§ 9 Generelt

Vår vurdering er at første avsnitt er unødvendig. Dette følger av krav til søknader i kap. 21 i plan- og bygningsloven.

Klima og natur

Kommunedirektøren har foreslått endringer som innebærer et større fokus på klima og miljø.

Folkehelse og levekår

Ikke relevant for saken.

Kommuneplan

Kommuneplanen hovedmål er «sammen for et bærekraftig og levende samfunn». Retningslinjene anses å være i samsvar med målet.

Alternative vedtak

Kommunestyret kan velge å vedta kommunedirektørens forslag til retningslinjer, alternativt forslag fra Høyre, eller kombinasjoner.

Konklusjon

Det innstilles på at kommunedirektørens forslag til reviderte retningslinjer, datert august 2021, godkjennes, og at de legges til grunn ved behandling av kommune- og reguleringsplaner samt i enkeltsaker.