SKIEN KOMMUNE

Vår ref.	25/24258 - 24
Saksbehandler	Marcus Dalene-Hafredal
Dato	08.09.2026

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
49/26	Utvalg for teknisk sektor	03.11.2026

Klagesak - gbnr 228/1/4 - Svanvikvegen 477 - endring av bygg utvendig/innvendig

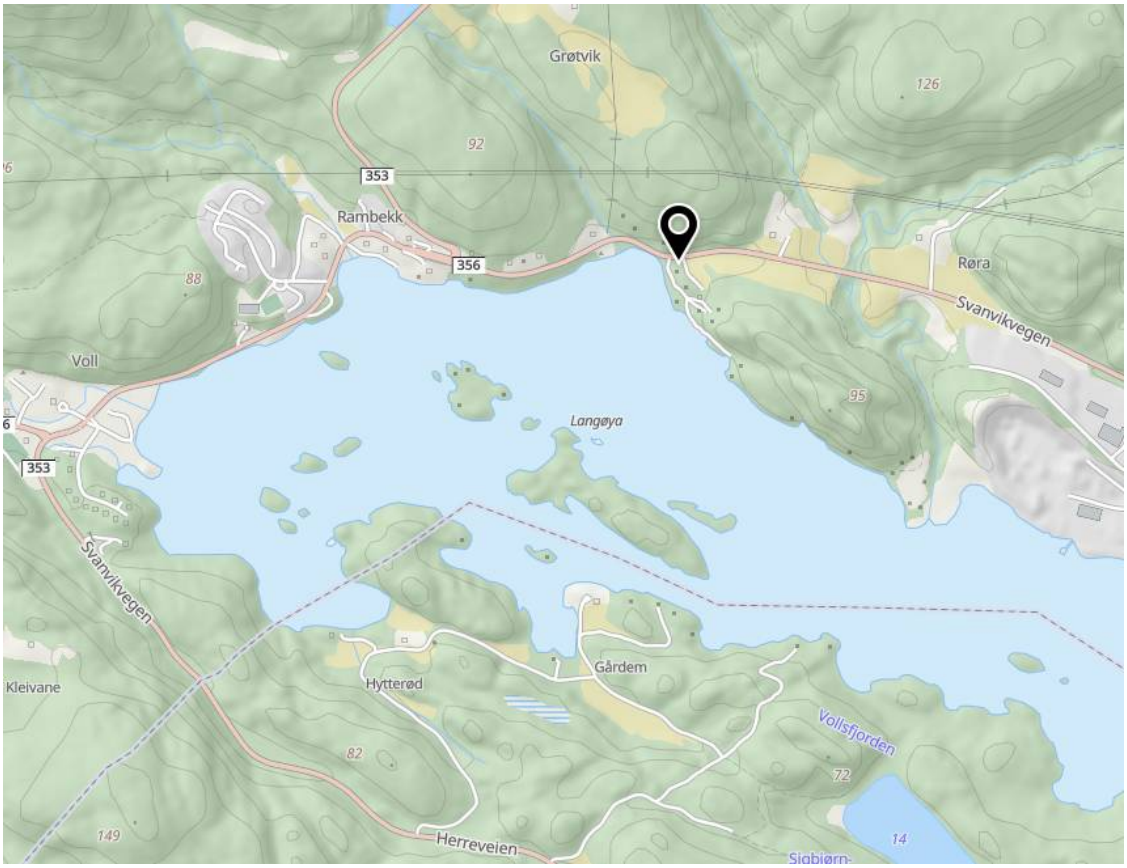
Kommunedirektørens innstilling

1. Klage fra Arild Olaf Slåtta v/advokat Pål William Heitmark, datert 11.06.2026, tas ikke til følge. Klagen inneholder ingen nye momenter som er avgjørende for vedtakets innhold.
2. Saken sendes til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark for endelig avgjørelse.

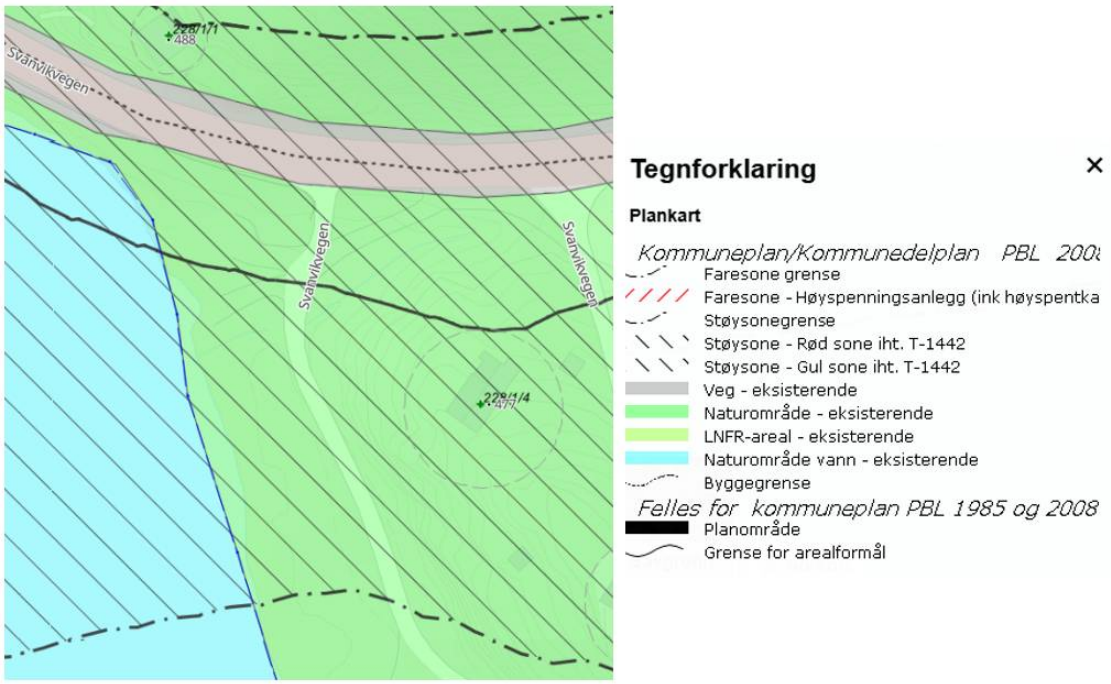
Bakgrunn for saken

- **18.03.2025:** Kommunen mottok en forespørsel fra Berit og Arild Olaf Slåtta, med spørsmål om muligheten for å utvide en fritidsbolig i Svanvikvegen 477.
- **24.03.2025:** Kommunen ga tilbakemelding om at nye byggetiltak i utgangspunktet ikke er tillatt i området, ettersom eiendommen er avsatt til naturområde i kommuneplanens arealdel, og i tillegg omfattes av byggeforbudet langs sjø etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-8. Kommunen opplyste om at eventuelle bygningsmessige tiltak på eiendommen krever dispensasjon fra både arealformålet og byggeforbudet.
- **14.10.2025:** Kommunen mottok søknad fra Arild Olaf Slåtta v/ansvarlig søker Takstmann Olav Øyen AS om utvidelse og endring av eksisterende fritidsbolig. Det ble samtidig søkt om dispensasjon fra arealformålet og byggeforbudet. Det omsøkte tiltaket ville medføre en utvidelse av fritidsboligens bebygde areal (BYA) på ca. 20 m^2.
- **14.11.2025:** Kommunen sendte ut et mangelbrev til ansvarlig søker, da det var flere mangler i søknaden. Det ble også veiledet om det strenge regelverket som gjelder i strandsonen. Kommunen signaliserte at dispensasjon ikke kunne påregnes å bli gitt slik tiltaket var prosjektert. Det ble anbefalt å redusere tiltakets størrelse og terrengpåvirkning.
- **29.11.2025:** Ansvarlig søker sendte inn etterspurt dokumentasjon, og ga samtidig tilbakemelding om at tiltakshaverne ikke ønsket å omprosjektere tiltaket.
- **05.01.2026:** Kommunen veiledet igjen om regelverket, og anbefalte nok en gang å redusere tiltakets fotavtrykk. Det ble signalisert at søknaden trolig ville bli avslått slik søknaden forelå.
- **27.01.2026:** Tiltakshaver meddelte at de ønsket å omprosjektere tiltaket, og ba om at saken ble stilt i bero frem til nye tegninger var utarbeidet.

- **31.03.2026:** Kommunen mottok reviderte tegninger av tiltaket. Ansvarlig søker sendte inn to alternativer til kommunen. Det minste alternativet ville øke fritidsboligens BYA med ca. 14 m^2.
- **23.04.2026:** Kommunen oversendte dispensasjonssøknaden til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark for uttalelse.
- **18.05.2026:** Etter noe kommunikasjon frem og tilbake mellom Statsforvalteren, kommunen og ansvarlig søker vedrørende tegningene, mottok kommunen uttalelse fra Statsforvalteren. I uttalelsen ble det frarådet å gi dispensasjon til det omsøkte tiltaket, og Statsforvalteren varslet at de ville vurdere å påklage et eventuelt positivt vedtak.
- **22.05.2026:** Kommunen avslo søknaden om dispensasjon fra byggeforbudet langs sjø.
- **11.06.2026:** Kommunens vedtak om avslag ble påklaget av advokat Pål William Heitmark på vegne av Arild Olaf Slåtta.



Figur 1. Den aktuelle fritidsboligen plassert på kart



Figur 2. Eiendommen er avsatt til naturområde i kommuneplanens arealdel. Den omfattes av byggeforbudet langs sjø etter plan- og bygningsloven § 1-8. Byggegrensen går i midten av Svanvikvegen (fylkesvei).

Figur 3. Skråfoto fra 2024 som viser den aktuelle fritidsboligen. Svanvikvegen ligger til venstre på bildet.

Figur 4. Flyfoto fra 2026

Flybildet fra 2026 indikerer at det er foretatt terrengmessige endringer på eiendommen i løpet av de siste to årene, uten at dette er omsøkt. Forholdet ble oppdaget under forberedelsen av klagesaken. Kommunen vil undersøke dette nærmere i henhold til våre rutiner for tilsyn. Kommunedirektøren vurderer at klagesaken kan behandles uavhengig av forholdet.

1. Klagens innhold og kommunedirektørens vurderinger

1.1 Klagens innhold

Det er tre ukers klagefrist og klagen er rettidig, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 29. Innsendt klage oppfyller de materielle kravene i fvl. § 32. Klagen er innsendt av advokat Pål William Heitmark på vegne av tiltakshaver, som har klagerett etter fvl. § 28 første ledd.

Oppsummering av klagens innhold

I klagen bes kommunen om å omgjøre vedtaket og innvilge dispensasjon til det omsøkte tiltaket. Subsidiært bes det om at vedtaket oppheves og at saken behandles på nytt. Klageren tar forbehold om å kreve dekning av sakskostnader etter fvl. § 36, dersom klagen tas til følge.

Klageren begrunner kravet om omgjøring med følgende forhold:

- **Kommunen synes å legge for stor vekt på Høyesteretts avgjørelse i HR-2026-730-A:** Det bestrides ikke at avgjørelsen gir uttrykk for en streng dispensasjonspraksis i strandsonen, og at hensynene bak byggeforbudet skal tillegges avgjørende vekt, men dommen kan ikke forstås slik at enhver mindre utvidelse eller ombygging av eksisterende lovlig fritidsbebyggelse må avslås.
- **Kommunens vurdering er for generell:** Kommunen har ikke i tilstrekkelig grad vist hvordan det konkrete tiltaket vil ramme hensynene bak byggeforbudet.

- **Statsforvalterens uttalelse er ikke et veto:** Uttalelsen er et relevant og tungtveiende moment i saken, men ikke et rettslig veto. Kommunen må fortsatt foreta en konkret vurdering. Statsforvalterens uttalelse synes å bygge på en for generell og rigid tilnærming til fritidsboliger i strandsonen. Statsforvalteren viser særlig til at arealøkningen på ca. 14 m^2 overstiger Statsforvalterens praksis om å akseptere mindre utvidelser på 6-8 m^2 i forbindelse med etablering av bad og tilkobling til offentlig vann og avløp.
- **Kommunens tidligere vurderinger underbygger at avslaget er for skjematisk:** I kommunens veiledningsbrev av 24.03.2025 ble det opplyst at det gjelder et byggeforbud i området, og at nye byggetiltak derfor i utgangspunktet ikke er tillatt. Det ble opplyst at nye tiltak krever dispensasjon, og at det ikke er satt noen grense for hvor store hyttene i området kan være, men at omfanget av utvidelsen kan ha betydning i dispensasjonsvurderingen. Dette er vanskelig å forene med en vurdering hvor Statsforvalterens praksis om 6-8 m^2 i realiteten behandles som en avgjørende terskel mot det omsøkte tiltaket på ca. 14 m^2. I kommunens oversendelse av saken til Statsforvalteren, uttrykte kommunen seg positiv til alternativ 1. Når kommunen senere avslår søknaden, etter Statsforvalterens negative uttalelse, må den forklare hvorfor tidligere vurderinger ikke lenger kan tillegges vesentlig vekt.
- **Veimyndighetens dispensasjon fra byggegrensen mot fv. 356 må tillegges en viss vekt:** Fylkeskommunens dispensasjon etter veglova underbygger at tiltaket er begrenset, stedstilpasset og uten påviste negative virkninger for øvrige areal- og infrastrukturhensyn, og skjerper kravene til at kommunen konkretiserer hvilke strandsonehensyn som rammes vesentlig.
- **Allmennhetens ferdsel og opphold blir ikke vesentlig berørt:** Tiltaket er tilknyttet eksisterende fritidsbolig. Kommunens vurdering av tiltakets privatiserende effekt er for generell.
- **Landskap og visuelle virkninger er ikke tilstrekkelig konkret vurdert:** Kommunen og Statsforvalteren legger til grunn at tiltaket vil forsterke det bygningsmessige preget i strandsonen, men det er ikke tilstrekkelig konkret vurdert hvilken visuell virkning det reviderte tiltaket faktisk har.
- **Naturmangfold og miljøhensyn taler ikke mot dispensasjon:** Tvert imot er tilkobling til offentlig avløp en reell miljømessig fordel.
- **Fordelene ved dispensasjon er klart større enn ulempene:** Tiltaket vil gi betydelige fordeler, i form av oppgradering av en eldre fritidsbolig, mer funksjonell planløsning, bedre sanitærstandard og tilrettelegging for tilkobling til offentlig avløp. Tiltaket er begrenset i omfang, orientert bort fra sjøen og omfatter ikke terrasse, platting, brygge eller annen privatiserende innretning. Det har ikke kommet nabomerknader. Ulempene er begrensede og i hovedsak generelt begrunnet. Vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt.
- **Presedenshensyn alene kan ikke begrunne avslag:** Kommunen og Statsforvalteren viser til presedens og bit-for-bit-nedbygging. Dette er relevante hensyn i strandsonesaker, men kan ikke alene begrunne avslag uten en konkret vurdering av tiltaket. Det bør generelt ikke åpnes for utvidelser av fritidsboliger i strandsonen, men denne saken gjelder et konkret og avgrenset tiltak med særlige forhold. En eventuell presedensrisiko kan motvirkes gjennom vilkår.
- **Kommunen har lagt til grunn feil eller ufullstendig faktum om dispensasjon fra arealformålet:** Det fremgår av vedtaket at tiltakshaver kun har søkt dispensasjon fra byggeforbudet i pbl. § 1-8, og ikke fra arealformålet naturområde i kommuneplanens arealdel. Dette er feil. Klagen må uansett forstås som en uttrykkelig søknad og klage knyttet til dispensasjon fra arealformålet.
- **Subsidiært lider vedtaket av mangelfull utredning og begrunnelse:** Dersom de prinsipale anførslene ikke tas til følge, anføres det subsidiært at vedtaket lider av saksbehandlingsfeil i form av mangelfull utredning og begrunnelse, jf. fvl. §§ 17, 24, 25 og 41. Det uforklarte spriket mellom kommunens oversendelse til Statsforvalteren og det endelige vedtaket, utgjør en selvstendig begrunnelsesmangel. Feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Se vedlegg nr. 1 for å lese klagen i sin helhet.

Den 29.07.2026 mottok kommunen en supplerende e-post fra tiltakshaverne, hvor de opplyste om at hyttene i området har fått tillatelse til å koble seg på kommunalt vann- og avløpsnett. Se vedlegg nr. 2 for å lese e-posten i sin helhet.

1.2 Kommunedirektørens vurdering av klagen

Kort oppsummert gjelder saken oppføring av tilbygg til eksisterende fritidsbolig, med tilhørende fasadeendringer og innvendige endringer. Eiendommen er avsatt til naturområde i kommuneplanens arealdel, og ligger innenfor byggeforbudet langs sjø etter pbl. § 1-8. Tiltaket er i strid med både arealformålet og byggeforbudet, og er dermed avhengig av to dispensasjoner for å kunne realiseres. Kommunen har avslått søknaden om dispensasjon fra byggeforbudet, da de rettslige vilkårene for å gi dispensasjon ikke er funnet oppfylt.

I vedtaket om avslag har kommunen lagt til grunn at det ikke er søkt om dispensasjon fra arealformålet. Dette viser seg å være feil, slik klageren påpeker. Kommunedirektøren kan imidlertid ikke se at dette har betydning for vedtaket. Ettersom søknaden om dispensasjon fra byggeforbudet i pbl. § 1-8 uansett er avslått, anser kommunedirektøren det som unødvendig å realitetsbehandle søknaden om dispensasjon fra arealformålet.

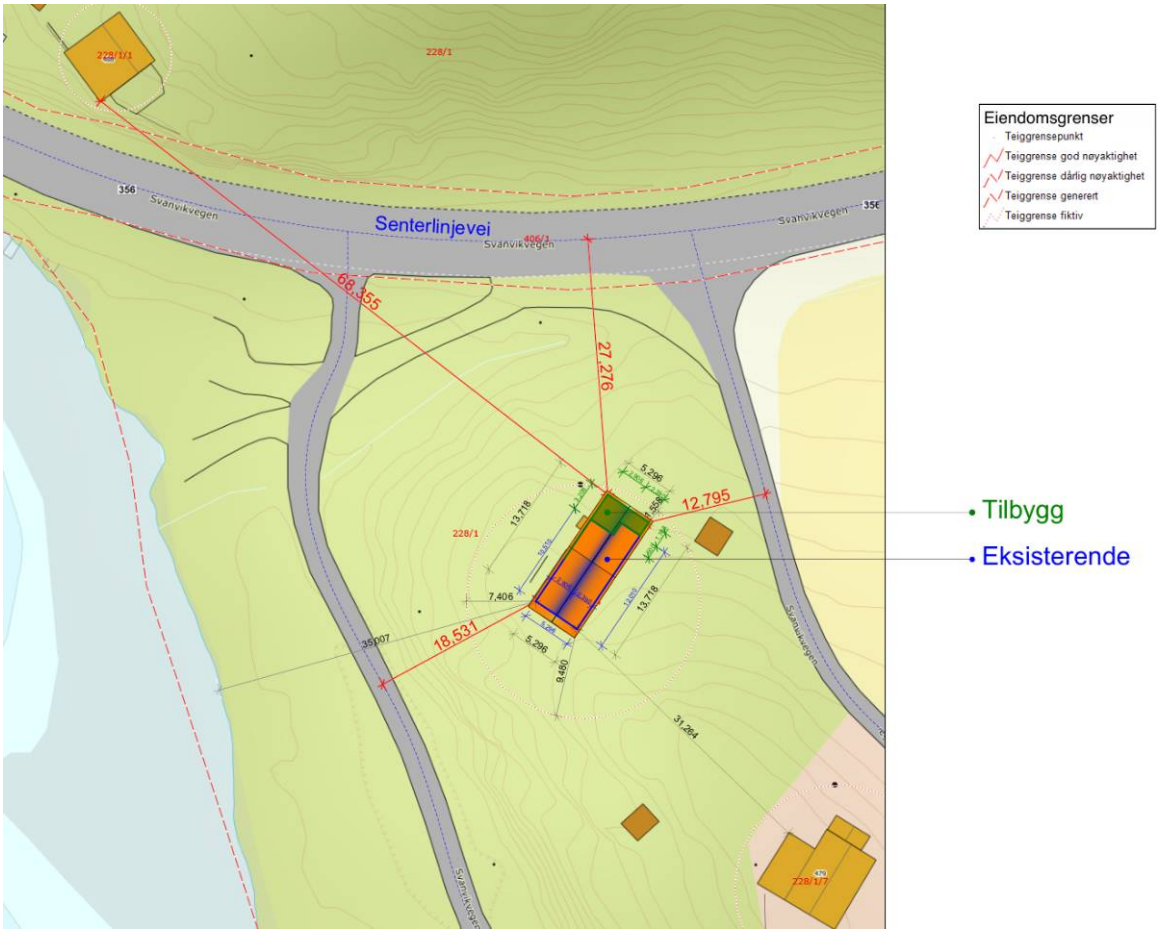
1.2.1 Beskrivelse av tiltaket

I den reviderte søknaden ble det fremmet to ulike alternativer til tiltak. Kommunen har kun behandlet det minste alternativet, ettersom det ikke er grunnlag for å tillate et større tiltak når vilkårene for å gi dispensasjon til det minste alternativet ikke er oppfylt.

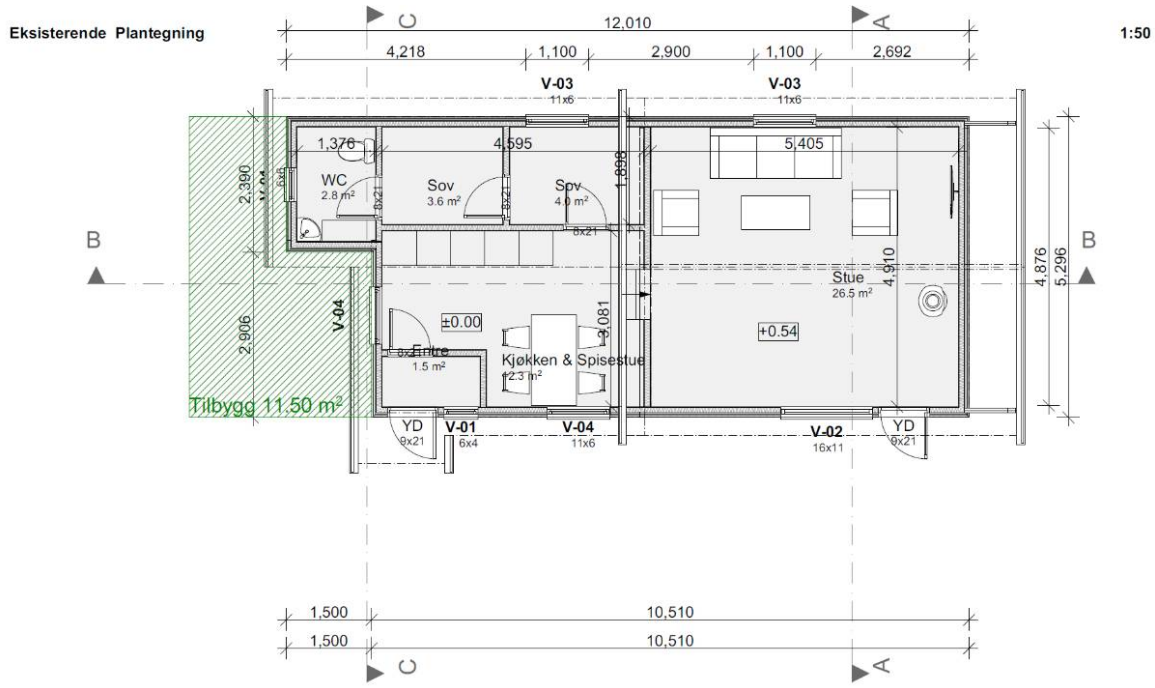
Det behandlede tiltaket innebærer oppføring av et tilbygg på ca. 14 m^2 BYA på fritidsboligens nordøstre side - siden som vender bort fra sjøen. Tiltaket medfører at fritidsboligens totale bebygde areal øker fra ca. 59 m^2 til 73 m^2.

Dispensasjonssøknaden er i all hovedsak begrunnet med at tiltaket vil gjøre fritidsboligen mer funksjonell, og at den skal kobles til offentlig avløpsnett. Fritidsboligen er allerede tilkoblet offentlig vannledning. Se vedlegg nr. 8 for å lese dispensasjonssøknaden i sin helhet.

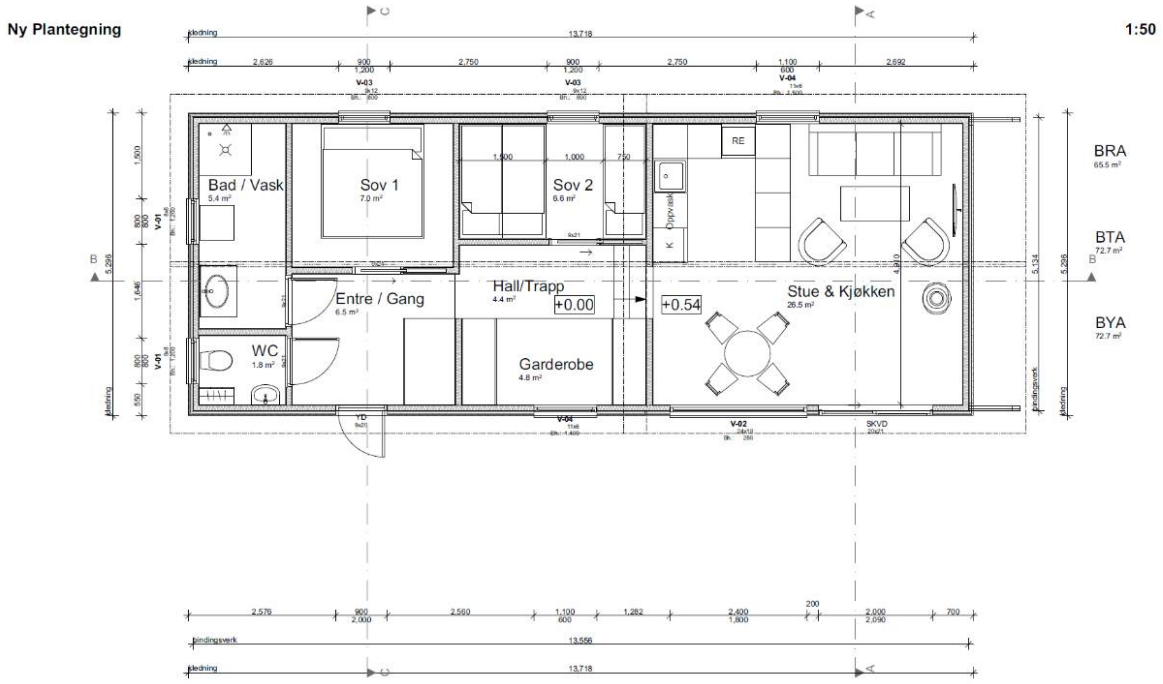
Tiltaket er nærmere beskrevet på situasjonskartet og tegningene under.



Figur 5. Situasjonskart

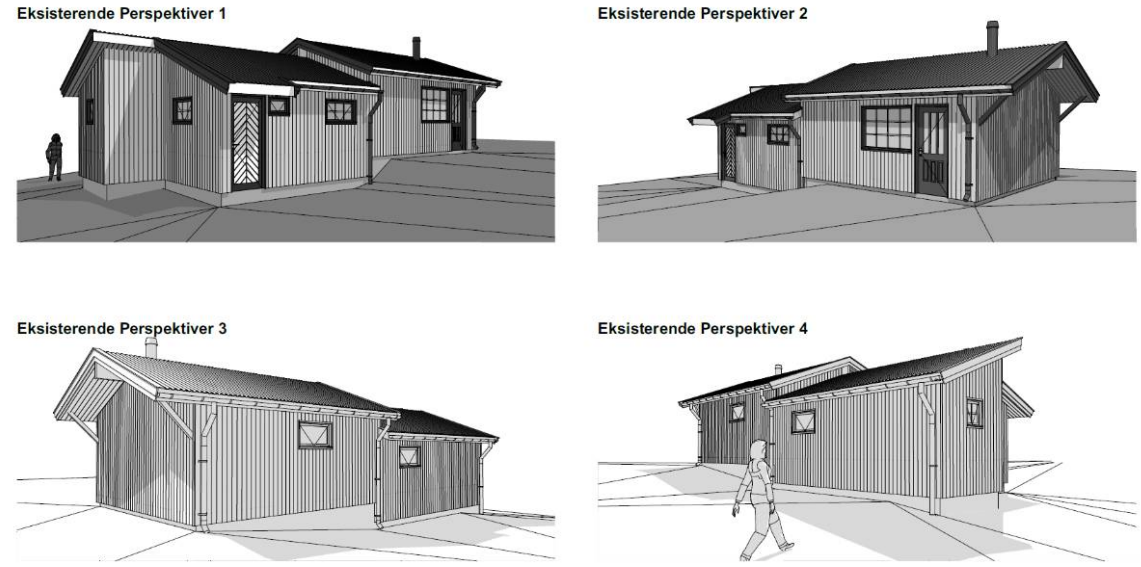


Figur 6. Eksisterende planløsning. Det grønne feltet viser det omsøkte tilbygget. Kommunedirektøren antar at størrelsen på tilbygget er oppgitt i bruksareal (BRA) på tegningen. Det bebygde arealet er ca. 14 m².

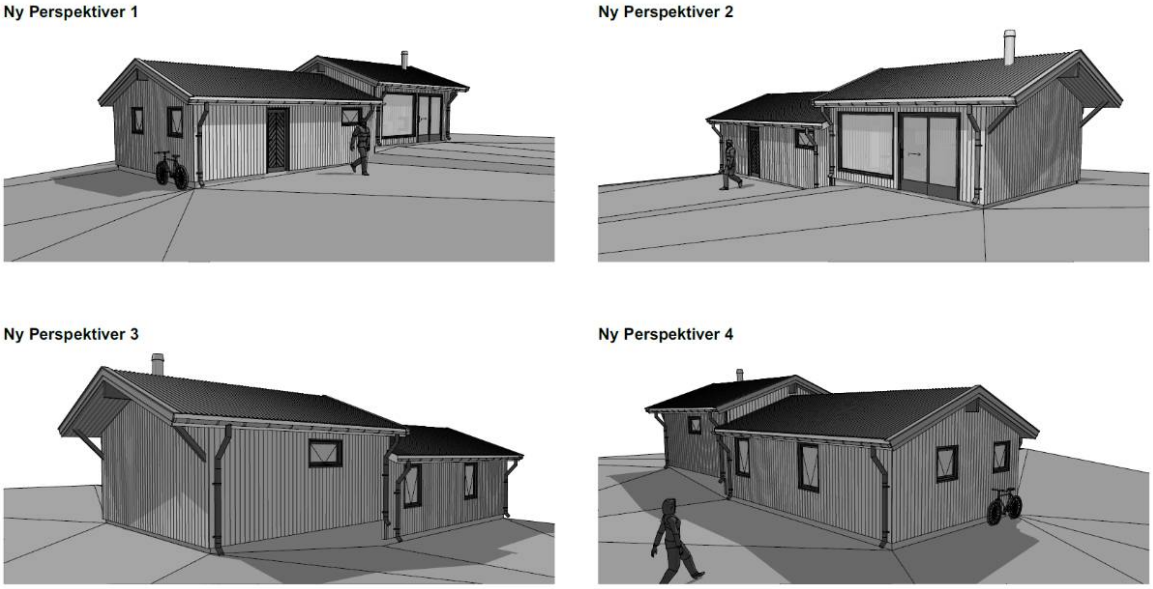


Figur 7. Ny planløsning med tilbygg. Som tegningen viser, skal soverommene gjøres større, kjøkkenet skal flyttes, det skal etableres en garderobe, entréen skal gjøres større og det skal etableres et bad/vaskerom.

Figur 8. Eksisterende snitt. Det grønne feltet viser det omsøkte tilbygget.



Figur 9. Eksisterende perspektiv



Figur 10. Nytt perspektiv med tilbygg

1.2.2 Rettslig utgangspunkt for dispensasjon i strandsonen

Generelt om dispensasjon

Plan- og bygningsloven kapittel 19 åpner for at kommunen *kan* gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven. Dispensasjonsadgangen er en snever unntaksregel, og i henhold til pbl. § 19-2 annet ledd må to vilkår være oppfylt for å kunne gi dispensasjon:

1. Hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, må ikke bli vesentlig tilsidesatt.
2. Fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene.

Vurderingen av om de to vilkårene er oppfylt, beror på rettsanvendelse. Det innebærer at vurderingen er styrt av loven, supplert av øvrige relevante rettskilder. Det er ikke rom for å utøve skjønn eller politikk i vurderingen av om de rettslige vilkårene er oppfylt.

Selv om de rettslige vilkårene er oppfylt, er det ingen automatikk i at dispensasjonssøknaden innvilges. Dispensasjonsbestemmelsen er en "kan"-bestemmelse, som betyr at ingen har krav på å få dispensasjon. Dersom vilkårene er oppfylt, er det opp til kommunens skjønn å avgjøre om dispensasjonsadgangen skal benyttes.

Særlig om byggeforbudet langs sjø
Strandsonen står i en særstilling i norsk arealforvaltning. Følgende fremgår av pbl. § 1-8 første til tredje ledd:

"I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann. Dette er likevel ikke til hinder for fradeling ved innløsning av bebygd festetomt etter tomtefestelova.

Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2."

I strandsonen langs Svanvikvegen har kommunen fastsatt en annen byggegrense enn 100 meter, jf. pbl. § 1-8 tredje ledd. Byggegrensen følger midten av fylkesveien, slik at arealet nedenfor veien omfattes av byggeforbudet. Den aktuelle fritidsboligen ligger ca. 34 meter fra sjøen, og hele eiendommen omfattes av byggeforbudet.

I lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243, uttales følgende om byggeforbudet og dispensasjonsadgangen:

"Det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle. Regjeringen ønsker en strengere og mer langsiktig strandsoneforvaltning. Det er derfor nødvendig med en streng praksis ved behandlingen av dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet i § 1-8 mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen veier tungt. Det skal svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging her, spesielt i områder med stort utbyggingspress."

Tidligere i år, i HR-2026-730-A, behandlet Høyesterett for første gang en sak som gjaldt dispensasjonsvilkårene i pbl. § 19-2 annet ledd. Avgjørelsen gir viktige føringer for tolkningen av vilkårene i saker som gjelder byggeforbudet langs sjø. I den konkrete saken hadde Bærum kommune gitt dispensasjon til oppføring av en nokså beskjeden atkomstbrygge på en strandeiendom sørvest for Sandvika, til tross for at Statsforvalteren i Oslo og Viken hadde frarådet dette. Vedtaket ble påklaget av Statsforvalteren i Oslo og Viken. Statsforvalteren i Innlandet (settestatsforvalter) tok klagen til følge og omgjorde vedtaket, da vilkårene i pbl. § 19-2 annet ledd ikke ble funnet oppfylt. Tiltakshaverne tok deretter ut søksmål mot staten. Saken endte til slutt i Høyesterett, hvor tiltakshaverne tapte mot staten. I avsnitt 59 i dommen uttaler Høyesterett følgende om terskelen for å gi dispensasjon:

"Dispensasjonsbestemmelsen i § 19-2 er generell og gjelder svært mange ulike sakstyper. Den nærmere terskelen for dispensasjon må derfor fastlegges konkret. Tillatelser til byggetiltak i strandsonen står i så måte i en særstilling. Lovens utgangspunkt i § 1-8 er at det gjelder et absolutt forbud mot å sette i verk tiltak nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen. I 100-metersbeltet langs sjøen skal det tas «særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser», jf. § 1-8 første ledd. Jeg føyer til at også denne bestemmelsen er strammet inn sammenholdt med byggeforbudet i 100-metersbeltet i plan- og bygningsloven 1985 § 17-2, som inneholdt flere unntak. Blant annet er det tidligere unntaket for «brygge på bebygd eiendom» til sikring av adkomst, ikke videreført, jf. § 17-2 tredje ledd nr. 3."

Videre uttaler Høyesterett følgende i avsnitt 61:

"Lovens ordlyd og forarbeider klargjør samlet sett at vilkårene for dispensasjon skal tolkes særlig strengt der hensynene bak strandsoneforvaltningen gjør seg gjeldende, og søknaden i tillegg gjelder byggetiltak i et område med stort utbyggingspress. Rikspolitiske retningslinjer og vedtatte nasjonale eller regionale tiltaksplaner kan i slike områder i praksis avgjøre den nærmere terskelen for når dispensasjon kan gis."

I *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen*, er de nasjonale interessene i strandsonen presisert. Retningslinjene deler landet inn i tre ulike soner, basert på hvor presset og tilgjengelig strandsonen er. Skien kommune ligger innenfor sone 1, som er den sonen med størst press på strandsonen. Her skal byggeforbudet praktiseres strengt. Retningslinjenes pkt. 8.1 gir følgende føringer for arealplanlegging og dispensasjoner i sone 1:

"Byggeforbudet i 100-metersbeltet skal praktiseres strengt i planleggingen. Dispensasjoner skal unngås."

Oppsummert gjelder det altså i utgangspunktet et absolutt forbud mot nye bygge- og anleggstiltak i strandsonen, og vilkårene for å gi dispensasjon skal tolkes særlig strengt i området hvor den aktuelle fritidsboligen ligger.

Klageren har anført at den nevnte høyesterettsdommen ikke kan forstås slik at den stenger for enhver mindre ombygging av eksisterende fritidsbebyggelse i strandsonen. Kommunedirektøren er enig i dette, og vil derfor understreke at kommunen *ikke* har tolket dommen som en generell avskjæring av dispensasjoner i strandsonen. Kommunen har henvist til dommen for å illustrere den svært høye terskelen for å gi dispensasjon til tiltak i dette området.

1.2.3 Statsforvalterens vurdering av tiltaket og nasjonale interesser
I brev av 18.05.2026 har Statsforvalteren i Vestfold og Telemark uttalt seg til dispensasjonssøknaden, i henhold til pbl. § 19-1 første ledd. Statsforvalteren har vurdert det omsøkte tiltaket slik:

"Tiltaket gjelder utvidelse av fritidsbolig i 100-metersbeltet langs sjøen. I sone 1, hvor eiendommen ligger, gjelder et særlig strengt byggeforbud, og dispensasjoner skal unngås.

Fritidsboligen ligger i et eksponert og kystnært landskap, og enhver utvidelse av bygningsmassen vil kunne øke inntrykket av privatisert areal og forsterke det bygningsmessige preget i et område hvor natur og landskap i utgangspunktet skal domineres av åpne og lite utbygde kvaliteter. En ytterligere utvidelse av fritidsboligen innebærer økt arealbeslag og bygningsvolum i strandsonen og bidrar til videre nedbygging og privatisering av et område som allerede er påvirket av eksisterende bebyggelse.

Selv om tiltaket kan virke beskjedent, vil selv mindre arealøkninger gi en kumulativ effekt, og bidra til en bit-for-bit-nedbygging av strandsonen i strid med intensjonene bak byggeforbudet. Fritidsboligen er i dag tilkoblet offentlig vann, og tiltaket innebærer at fritidsboligen også tilknyttes kommunalt avløp. I kommunens vurdering av dispensasjonen trekkes dette frem som positivt for allmenne interesser. Miljøavdelingen har praksis for å akseptere at en fritidsbolig kan utvides med 6-8 m^2 for å bygge et bad ved tilkobling til godkjent vann- og avløpsordning, da dette er vurdert til å være fordelaktig for miljøet. Selv om vi har trukket frem slik tilkobling som en fordel for allmennhetens interesser i vår dispensasjonsveileder, er slike tiltak fortsatt omfattet av byggeforbudet i strandsonen, og må vurderes i tråd med dispensasjonsvilkårene gitt i plan- og bygningsloven § 19-2.

Omsøkt økning i BYA på ca. 14 m^2 er betydelig sett i forhold til nevnte fordeler for miljø. Av plantegningene fremgår det at tilbygget medfører utvidelser klart utover behovet for å legge til rette for et større bad og tilkobling. Omsøkt tilbygg er dermed vesentlig større enn det vi har som praksis å akseptere ved tilkobling til godkjent vann- og avløpsordning.

<u>Konklusjon</u>
Statsforvalterens miljøavdeling finner at omsøkt tilbygg vesentlig tilsidesetter nasjonale

interesser i strandsonen. Vi fraråder derfor at kommunen gir dispensasjon til denne utvidelsen, og vil vurdere å påklage et eventuelt positivt vedtak.

Vi ber om kopi av vedtak i saken."

Se vedlegg nr. 4 for å lese uttalelsen i sin helhet.

Klageren har stilt spørsmål ved hvorfor kommunen uttrykte seg positivt til tiltaket i oversendelsen til Statsforvalteren, når søknaden senere ble avslått. I henhold til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark sin dispensasjonsveileder, skal kommunen kun sende over saker hvor det kan være aktuelt å gi dispensasjon, og i oversendelsen skal kommunen gi en foreløpig vurdering av tiltaket. Kommunen konkluderte slik i oversendelsen:

"På denne bakgrunn vurderer kommunen at alternativ 1 kan være aktuelt for dispensasjon, forutsatt at tiltaket ikke vurderes å være i strid med hensynene bak bestemmelsene om byggeforbud i 100-metersbeltet og arealformålet naturområde. Endelig vurdering vil blant annet tas i lys av Statsforvalterens uttalelse."

Det er viktig å understreke at dette kun var en foreløpig vurdering, basert på opplysningene som forelå på tidspunktet for oversendelsen. Det var først på vedtakstidspunktet at kommunen hadde det hele bildet av saken, og formålet med at dispensasjonssøknader skal oversendes til Statsforvalteren og andre berørte myndigheter, er nettopp å sikre at saken blir tilstrekkelig opplyst før det fattes et vedtak. Dette fremgår uttrykkelig av kommunens oversendelse, og oversendelsen legger ingen rettslig bindende føringer for det endelige vedtaket. Kommunen har ikke behandlet uttalelsen fra Statsforvalteren som et absolutt veto, men som et viktig moment i vurderingen av de nasjonale interessene som gjør seg gjeldende i saken.

1.2.4 Kommunedirektørens vurdering av dispensasjonsvilkårene

Vilkår 1: Blir hensynene bak byggeforbudet, lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser vesentlig tilsidesatt?

Som redegjort for ovenfor, er det sterke allmenne og nasjonale interesser som gjør seg gjeldende i strandsonen. I avslaget er det gjort følgende vurdering av tiltakets betydning for disse interessene:

"Selv om tiltaket etter omprosjektering er redusert til ca. 14 m^2, vil det medføre ytterligere nedbygging og privatisering av strandsonen. Tilbygget er planlagt innenfor eksisterende bygningsbredde og orientert bort fra Vollsfjorden. Tiltaket innebærer likevel en utvidelse av fritidsboligens areal og volum innenfor et område med en svært restriktiv praksis for ytterligere utbygging og dispensasjoner.

Det legges også vekt på den samlede belastningen i strandsonen, som også er uttalt av Statsforvalteren. Selv mindre arealøkninger kan gi en kumulativ effekt og bidra til en gradvis bit-for-bit nedbygging av strandsonen i strid med intensjonene bak byggeforbudet. Tillatelse til tiltaket vil også kunne bidra til å etablere presedens for ytterligere utvidelser og nedbygging innenfor 100-metersbeltet langs sjø.

Kommunen vurderer på denne bakgrunn at hensynene bak byggeforbudet i plan- og bygningsloven § 1-8, samt nasjonale interesser etter § 19-2, vil bli vesentlig tilsidesatt dersom dispensasjon gis."

Kommunedirektøren støtter seg til vurderingene i vedtaket. Selv om tiltaket isolert sett kan fremstå som beskjedent, vil det bidra til en ytterligere nedbygging av et område som ikke skal bebygges, og hvor allmenne og nasjonale interesser står sterkt. En bit-for-bit-nedbygging over tid vil samlet sett kunne medføre en betydelig nedbygging av strandsonen, noe som er klart i strid med lovgivers intensjon bak det nasjonale byggeforbudet.

Klageren har tatt til orde for at presedensrisiko og bit-for-bit-nedbygging kan motvirkes ved å stille vilkår (betingelser) for dispensasjonen. Klageren foreslår følgende vilkår:

"Kommunen kan for eksempel sette vilkår om at dispensasjonen kun gjelder omsøkt tiltak, at det ikke tillates terrasse, platting eller andre utvidelser uten ny søknad og dispensasjon, at fritidsboligen fortsatt bare kan benyttes som én fritidsbolig, at eksisterende terreng og vegetasjon skal bevares så langt som mulig, og at tilkobling til offentlig avløp skal gjennomføres som del av tiltaket."

Kommunedirektøren vil bemerke at alle de foreslåtte vilkårene, med unntak av det siste, er krav som uansett følger av plan- og bygningsloven. Vilkårene vil derfor ikke ha noen praktisk eller rettslig betydning. Kommunedirektøren viser også til Kommunal- og distriktsdepartementets tolkningsuttalelse i sak 25/1546, hvor følgende uttales om adgangen til å stille vilkår i et dispensasjonsvedtak:

"Departementet mener at adgangen til å stille vilkår etter pbl. § 19-2 første ledd annet punktum utelukkende er ment knyttet til utøvelsen av forvaltningens frie skjønn i pbl. § 19-2 første ledd. Kommunen kan altså ikke stille vilkår etter pbl. § 19-2 første ledd annet punktum for å oppfylle lovens vilkår for dispensasjon i pbl. § 19-2 annet ledd første og annet punktum, da disse vurderingene skal baseres på rettsanvendelsesskjønn."

Det kan altså ikke stilles vilkår for å kompensere for manglende oppfyllelse av dispensasjonsvilkårene i pbl. § 19-2 annet ledd. Begge dispensasjonsvilkårene må være oppfylt før spørsmålet om å stille vilkår aktualiseres.

Klageren har også anført at Telemark fylkeskommune sin dispensasjon etter veglova, som er påkrevd i saken da tilbygget ønskes oppført nærmere fylkesveien enn tillatt, må tillegges en viss vekt i dispensasjonsvurderingen etter plan- og bygningsloven. Klageren mener at fylkeskommunens dispensasjonsvedtak underbygger at tiltaket er begrenset, stedstilpasset og uten negative ulemper for øvrige areal- og infrastrukturhensyn. Kommunedirektøren ser imidlertid ikke rettslig grunnlag for å vektlegge dette vedtaket i dispensasjonsvurderingen etter plan- og bygningsloven. Veglova og plan- og bygningsloven er to ulike lovverk. Reglene i veglova bygger på helt andre hensyn enn reglene om strandsonevern i plan- og bygningsloven, og vilkårene for å gi dispensasjon etter veglova er svært ulike fra dispensasjonsvilkårene i plan- og bygningsloven. Etter kommunedirektørens syn kan derfor ikke dispensasjonen etter veglova tillegges vekt i vurderingen av om hensynene bak byggeforbudet i strandsonen blir vesentlig tilsidesatt.

Kommunedirektøren vurderer følgelig at tiltaket vil medføre en vesentlig tilsidesettelse av hensynene bak byggeforbudet etter pbl. § 1-8 annet ledd. Dermed vil også nasjonale interesser bli vesentlig tilsidesatt.

<u>Vilkår 2: Er fordelene ved å gi dispensasjon klart større enn ulempene?</u>
Kommunedirektøren mener altså at det første dispensasjonsvilkåret ikke er oppfylt. Dersom utvalget vurderer det annerledes, må det videre ta stilling til om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene. I denne vurderingen må det foretas en avveining av fordelene og ulempene som dispensasjonen vil gi. I uttrykket "klart større" ligger det et krav om kvalifisert interesseovervekt, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242. Det er ikke tilstrekkelig at ulempene er beskjedne - det må kunne påvises relevante fordeler som klart overstiger ulempene, jf. SOM-2015-3269.

I avveiningen er det i utgangspunktet relevant å vektlegge fordeler og ulemper for samfunnet, tiltakshaver og tredjeparter, så fremt fordelene begrenses til forhold som ivaretar generelle areal- og ressursdisponeringshensyn, jf. Prop. 169 L (2020-2021) s. 55. I strandsonen viser imidlertid den nevnte høyesterettsavgjørelsen, HR-2026-730-A (avsnitt 82), at fordeler uten generell samfunnsmessig betydning, kun kan tillegges begrenset vekt i avveiningen:

"I saken her er fordelene ved tiltaket i første rekke at sjøadkomsten til eiendommen forbedres. Dette er et generelt forhold ved eiendommen, men samtidig uten generell samfunnsmessig betydning. Den private utbyggerinteressen har heller ikke forankring i plangrunnlaget. Fordelen kan da bare tillegges begrenset vekt. I lys av de ulempene ved tiltaket som jeg tidligere har redegjort for, finner jeg det utvilsomt at fordelene ved tiltaket ikke klart overstiger ulempene. Vilkåret i § 19-2 andre ledd andre punktum er da ikke oppfylt."

Videre er det som hovedregel ikke adgang til å vektlegge personlige ønsker og behov i avveiningen, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242. Årsaken til dette er at eierforhold som regel vil være skiftende, mens kommunen skal styre arealbruken i et langsiktig og helhetlig perspektiv (se SOM-2014-3266).

I kommunens avslag ble fordelene og ulempene ved å gi dispensasjon vurdert slik:

"Tiltaket er etter omprosjektering redusert og ytterligere tilpasset eksisterende bebyggelse. Tilbygget er orientert bort fra sjøen og plassert innenfor eksisterende bygningsbredde, noe som reduserer de visuelle og fysiske virkningene på strandsonen sammenlignet med tidligere løsninger.

Det legges også til grunn at Statsforvalteren i praksis har akseptert mindre utvidelser på ca. 6-8 m^2 for etablering av bad ved tilkobling til offentlig vann og avløp. Det omsøkte tiltaket på 14 m^2 går utover dette nivået, og fremstår derfor ikke som et begrenset og nødvendig tiltak for forbedring av sanitære forhold alene.

Kommunen vurderer at fordelene ved tiltaket i hovedsak er knyttet til private interesser, herunder økt funksjonalitet, standard og komfort for eksisterende fritidsbolig. Dette tillegges begrenset vekt i dispensasjonsvurderingen, hvor det i hovedsak skal foretas hensyn til allmenne interesser, jf. Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s. 242.

Selv om tiltaket isolert fremstår som begrenset, innebærer det ytterligere nedbygging og privatisering innenfor strandsonen og i et allerede presset område. Det vurderes videre at en dispensasjon vil bidra til å svekke de nasjonale interesser knyttet til vern av strandsonen.

Kommunen kan etter en samlet vurdering ikke se at fordelene ved tiltaket er klart større enn ulempene, jf. pbl. § 19-2 andre ledd."

Kommunedirektøren mener at vedtaket bygger på en korrekt og balansert avveining av fordelene og ulempene som det omsøkte tiltaket vil gi, og at vektingen av de ulike hensynene er i tråd med Høyesteretts avgjørelse og øvrige rettskilder. Tilkobling til offentlig avløpsnett er en miljømessig fordel som er relevant i dispensasjonsvurderingen, men denne fordelen kan ikke forsvare enhver utvidelse av fritidsboligen. Som nevnt i vedtaket, har Statsforvalteren praksis for å akseptere mindre utvidelser på ca. 6-8 m^2 BYA for etablering av bad ved tilkobling til offentlig vann og avløp. Kommunen har ikke behandlet Statsforvalterens praksis som en rettslig bindende grense, slik klageren ser ut til å hevde, men har gjort en konkret vurdering av hvilke fordeler og ulemper tiltaket vil gi. I den forbindelse har kommunen konkludert med at en utvidelse på ca. 14 m^2 BYA klart overstiger det som er nødvendig for å tilrettelegge for tilkobling. Kommunedirektøren anser det som fullt mulig å koble seg på det kommunale avløpsnettet uten en slik utvidelse av bebygd areal.

Tiltaket vil riktignok gjøre fritidsboligen mer funksjonell, men som vist ovenfor er dette en fordel uten generell samfunnsmessig betydning, og kan dermed kun tillegges begrenset vekt i dispensasjonsvurderingen. Tiltaket vil - til tross for sin nokså beskjedne størrelse - bidra til en ytterligere nedbygging av strandsonen, hvor det i utgangspunktet gjelder et absolutt byggeforbud. Kommunedirektøren anser dette som en tungtveiende ulempe ved tiltaket, og kan på denne bakgrunn ikke se at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene.

<u>"Kan"-vurderingen</u>
Kommunedirektøren mener altså at ingen av de to rettslige vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt i saken. Dersom utvalget vurderer det annerledes, må det foreta en vurdering av om dispensasjonsadgangen skal benyttes - den såkalte "kan"-vurderingen etter pbl. § 19-2 første ledd. Her er vurderingstemaet om det er hensiktsmessig å gi dispensasjon. I motsetning til vurderingen av om de to rettslige vilkårene er oppfylt, er "kan"-vurderingen en skjønnsmessig vurdering hvor det er adgang til å vektlegge faglige og lokalpolitiske hensyn, så fremt hensynene er saklige.

1.2.5 Anførsel om mangelfull begrunnelse og utredning
Klageren har anført subsidiært at vedtaket lider av mangelfull utredning og begrunnelse. Det

vises særlig til at "spriket" mellom kommunens oversendelse til Statsforvalteren og vedtaket om avslag, ikke er begrunnet.

Forvaltningsloven § 17 første ledd krever at "saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes". Videre krever fvl. §§ 24 og 25 at vedtaket begrunnes. Kommunedirektøren vurderer at saken var godt opplyst på vedtakstidspunktet, og at vedtakets begrunnelse tilfredsstiller kravene i fvl. § 25. Som nevnt ovenfor i pkt. 1.2.3, gjorde kommunen kun en *foreløpig* vurdering av tiltaket i oversendelsesbrevet til Statsforvalteren. Det var først på vedtakstidspunktet at saken var tilstrekkelig opplyst til å kunne konkludere og fatte et vedtak. Kommunedirektøren kan derfor ikke se at dette utgjør en feil ved vedtakets begrunnelse eller sakens opplysning.

1.3 Kommunedirektørens konklusjon
Kommunedirektøren vurderer at det ikke er rettslig adgang til å gi dispensasjon til det omsøkte tilbygget. Det vurderes videre at vedtaket er tilstrekkelig begrunnet, og at saken var godt opplyst på vedtakstidspunktet. Kommunedirektøren finner derfor ikke grunnlag for å ta klagen til følge, og anbefaler utvalget å opprettholde det påklagede vedtaket.

Dersom utvalget vurderer lovens vilkår annerledes, og finner grunnlag for å ta klagen til følge og gi dispensasjon, må det utarbeide en begrunnelse som tilfredsstiller kravene i fvl. § 25. Det må fremgå klart av begrunnelsen at begge de to rettslige dispensasjonsvilkårene i pbl. § 19-2 annet ledd er vurdert, og hvorfor de eventuelt er oppfylt. Dersom vilkårene finnes oppfylt, må utvalget i tillegg foreta en skjønnsmessig vurdering av om det er hensiktsmessig å benytte seg av dispensasjonsadgangen ("kan"-vurderingen etter pbl. § 19-2 første ledd).

Ettersom søknaden om dispensasjon fra byggeforbudet i pbl. § 1-8 er avslått, har ikke administrasjonen realitetsbehandlet søknaden om dispensasjon fra arealformålet i kommuneplanens arealdel. Dersom utvalget tar klagen til følge, må saken derfor tilbake til administrasjonen for ytterligere saksbehandling.

Statsforvalteren har bedt om kopi av vedtak i saken. Dette omfatter også et eventuelt omgjøringsvedtak i klagesaken.

Effekten av saken

Perspektiv	Negativ	Nøytral	Positiv	Ikke relevant
Konsekvens for klima på kort og lang sikt				X
Konsekvens for miljøet på kort og lang sikt				X
Økonomiske konsekvenser i et langt perspektiv				X
Konsekvens for folkehelsen				X

Referanser
Forvaltningsloven §§ 17, 24, 25, 28, 29 og 32
Plan- og bygningsloven §§ 1-8, 19-1 og 19-2
HR-2026-730-A
Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)
Prop. 169 L (2020-2021)
Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen (FOR-2021-05-28-1666)
SOM-2015-3269
SOM-2014-3266
Kommunal- og distriktsdepartementets tolkningsuttalelse i sak 25/1546

Vedlegg
1. Klage på vedtak
2. Tilleggsopplysninger til klage m/vedlegg
3. Påklaget vedtak
4. Uttalelse fra Statsforvalteren
5. Kommunens oversendelse til Statsforvalteren
6. Søknad (skrevet før omprosjektering)
7. Følgebrev til søknad (skrevet før omprosjektering)
8. Dispensasjonssøknad (skrevet før omprosjektering)
9. Revidert søknad
10. Situasjonskart
11. Reviderte tegninger
12. Dispensasjon etter veglova
13. Forespørsel til kommunen mars 2025
14. Svar på forespørsel mars 2025