

DET KONGELIGE MILJØVERNDEPARTEMENT

Oslo Dep. Oslo Tlf. 11 90 90

Rundskriv T—13 1977

9. september 1977.

*Til kommunene,
fylkeskommunene,
fylkesmennene.*

Hytter og fritidshus.

En viser til rundskriv av 22. november 1976 om endringer i strand- og fjellplanloven.

Departementet tar med dette opp en del spørsmål som har sammenheng med utbygging av hytter og fritidshus. Blant annet tar departementet opp forholdet til oversiktsplanleggingen og kommer med en del synspunkter på de ulike typer av detaljplaner for hyttebygging. Departementet foreslår også nye normalvedtekter til bygningslovens § 82. Hensikten er å forenkle og samordne dispensasjonsbestemmelsene i det regelverk som kommer inn ved hyttebygging.

På grunn av den betydning hytter etter hvert har fått, vil departementet først komme med en del generelle synspunkter.

I. Omfanget av hytter og fritidshus.

En regner med at det i dag er ca. 250 000 hytter eid av private. Tallet har vi fra de beregninger som er foretatt på grunnlag av Statistisk Sentralbyrås fritidsundersøkelse og folke- og boligtellingsen i 1970. Det ble dengang regnet med ca. 190 000 fritidshus med en årlig tilvekst på ca. 9 000 til 10 000.

Spesielt i de senere år har det vært stor etterspørsel etter klargjorte tomter for hytter, både for private og for utleie. Det ser ut til at stadig flere ønsker å skaffe seg egen hytte. Særlig synes strandområdene ved kysten å være attraktive. De statistiske beregninger fra 1970 går ut på at i alt 37 % av fritidshusene lå ved kysten. Ca. 10 % lå på fjellet over skoggrensen, ca. 24 % på fjellet under skoggrensen og ca. 29 % i innlandet ellers.

De regulerende bestemmelser som har vært gjeldende for hytter i de siste 10 år har antakelig påvirket de reelle tallene, slik at en må regne med at tilveksten har vært noe lavere enn prognosene. Senere beregninger tyder på at tallet ligger mellom 7 000 og 10 000 pr. år.

II. Synspunkter framover.

Målet er å legge forholdene til rette slik at flest mulig av de som ønsker det, kan skaffe seg egen hytte eller adgang til å bruke hytte. Dette må skje innenfor de rammer som en forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø setter.

For å skaffe alle grupper av befolkningen gode muligheter for friluftsliv er det vesentlig å søke å bevare allmenhetens rett til fri ferdsel i skog og mark. Den spesielle lovgivning vi har for bygging i strandområder og fjellområder tar nettopp sikte på å sikre at ferdselsretten ikke innskrenkes ved bygging uten at dette er nærmere vurdert i plansammenheng.

I områder med store allmenne friluftssinteresser bør det vises varsomhet med å tillate private hytter. Det kan eventuelt vurderes andre former for fritidsbebyggelse, f.eks. utleiehytter i tilknytning til landbruk eller hoteller m.v. Det bør også vurderes nye utbyggingsformer og nye eierformer, f.eks. med hytteandel.

III. Forholdet til oversiktsplanleggingen.

Omfanget og plasseringen av hytter må fastsettes gjennom oversiktsplanleggingen etter bygningsloven. De forskjellige interesser skal her veies mot hverandre. Oversiktsplanleggingen skal danne grunnlaget for den videre detaljplanlegging av hytteområder der det tas stilling til utformingen av hytteområder med bl.a. tekniske løsninger og konkret plassering.

Det er i første rekke den enkelte kommune som må foreta den aktuelle vurdering og planlegging. I mange kommuner har dette vist seg å være meget tidkrevende. Dersom alle spørsmål om utbyggingsplaner for slik bebyggelse i kommunen skulle avklares fullt ut i første omgang, vil det kunne gå meget lang tid før første gangs generalplan kan vedtas. Kommuner der interessen for hyttebygging presser på, bør her i første rekke søke fram til en foreløpig avklaring av lokaliseringsspørsmålet for visse hytteområder. Dette vil også gi klarere hovedlinjer for praktiseringen av det regelverk som gjelder. For øvrig bør kommunene i første omgang angi som jord-

eller skogbruksområder og naturområder (uendret bruk) også slike områder hvor kommunen trenger lenger tid til avklaringen.

Ved hjelp av vedtekt til § 21 a i bygningsloven vil en da inntil videre ha kontrollen med at disse arealer ikke nyttes på en måte som i vesentlig grad vil kunne vanskeliggjøre den utnytting som er forutsatt i planen.

Når lokaliseringsspørsmålet for fritidsbebyggelsen etter hvert avklares, tar kommunestyret lokaliseringforslagene opp til vurdering og kan innpasse disse ved revisjon av generalplanen.

En vil presisere at det er kommunestyret som må avveie de kryssende interesser som gjør seg gjeldende i forbindelse med utbyggingsplaner for fritidsbebyggelse og fastslå hvilke områder i generalplanen som kommunen ønsker skal nyttes til dette formål.

Der det etter en samlet vurdering disponeres arealer til fritidsbebyggelse, må en særlig legge vekt på at:

- Bebyggelsen lokaliseres slik at den ikke legger beslag på verdifulle naturvernområder eller friluftsområder for allmenheten.
- Lokaliseringen skjer slik at beliggenhet og trafikk ikke blir til sjenanse i viktige viltområder og i landbruksområder.
- Kollektive anlegg og utleiehytter forsøkes bygget i tilknytning til utfartsområder.
- Fritidshus gis en tilfredsstillende landskapstilpasning og vann, avløp og renovasjon ordnes på betryggende måte.

IV. Detaljplaner for hytteområder.

Hyttebygging kan foregå etter flere planformer:

Strandplan/fjellplan

Reguleringsplan — forenklet reguleringsplan

Disposisjonsplan i medhold av vedtekt til bygningslovens § 82

1. Strandplan/fjellplan

Strandplan-/fjellplanlegging er ment som et tilbud til grunneierne.

Plan kan utarbeides og vedtas av grunneierne innenfor grenser og retningslinjer myndighetene har fastsatt. Til planen er knyttet

en ordning med fordeling av utbyggingsverdiene i området og fellesutgiftene ved gjennomføring av planen. Planen og fordelingsordningen kan vedtas av et flertall av grunneierne med bindende virkning for mindretallet. Det er vanskelig å si hva grunnen kan være til at plantypen har vært lite brukt i de 5 årene strandplanloven har virket. Sannsynligvis er det flere årsaker. På grunn av at planleggingen som hovedregel skal foretas av grunneierne, og på grunn av at ordningen med flertallsvedtak både på plan og utjevning må fastsettes rettslig forsvarlig, er strandplanbestemmelsene blitt omfattende. Dette kan være en av årsakene til at det i de fleste fylker har vist seg vanskelig å få i stand strandplanlegging. Den vesentligste årsak synes likevel å være at forholdsvis få kommuner hittil har tatt standpunkt til hyttebygging i generalplansammenheng.

I enkelte områder ser det ut til å ha vanskeliggjort planleggingen at strandplanene har vært lagt for stort opp. Departementet vil peke på at områdenes størrelse må vurderes konkret. Det bør ikke stilles slike krav til områdenes utstrekning og innholdet i planen at planleggingen blir så vanskelig at det blir uråd å få den gjennomført. Et planområde kan også omfatte én eiendom.

Departementet viser til utredningen om ny planleggingslov der det foreslås at bygningsloven og planleggingsloven skal gjelde for hytter og at strand- og fjellplanloven skal oppheves. Bestemmelser om spesiell hytteplanlegging av grunneiere etter strand- og fjellplan vil således etter forslaget falle bort. Det vil i tilfelle bli gitt nødvendige overgangsbestemmelser for den strand- og fjellplanlegging som er i gang.

2. *Reguleringsplan — forenklet reguleringsplan.*

En viser til at kap. IV i bygningsloven om reguleringsplaner også gjelder for fritidsbebyggelse.

Reguleringsplan har hittil ikke vært brukt i særlig grad for fritidsbebyggelse. Departementet ser det som en fordel om dette etter hvert endrer seg, og vil minne om at loven også gir hjemmel for å utarbeide forenklete reguleringsplaner jfr. § 22 annet ledd og § 26 nr. 2. Slike planer bør i stigende utstrekning kunne brukes i stedet for disposisjonsplan etter vedtekt til § 82.

Etter § 22 annet ledd kan f.eks. reguleringsplan innskrenkes til bare å omfatte enkelte av de formål og bestemmelser som er nevnt i lovens §§ 25 og 26. Dette betyr at en hvor forholdene ikke gjør det påkrevet med en mer omfattende plan, kan innskrenke seg til å legge ut byggeområdene for hytter med de nødvendige arealer til adkomst,

parkeringsområder, friluftsområde m.v. uten at det tas stilling til utnyttingen av de tilstøtende arealer. Gjennom å knytte reguleringsbestemmelser til planen vil en i nødvendig utstrekning kunne gi bestemmelser om tomteinndeling, bebyggelsens plassering, om utnyttingsgraden for området og for de enkelte tomter og om utarbeiding av bebyggelsesplan, jfr. § 26.

Med fylkesmannens samtykke vil en kunne framstille forenklete reguleringsplaner på kart i målestokk 1 : 5000 eller 1 : 10000 evt. supplert med grensebeskrivelse. Det vil da være en forutsetning at det i reguleringsbestemmelser blir stilt krav om at det for byggeområdene utarbeides bebyggelsesplaner minst i målestokk 1 : 2000, og at disse skal godkjennes av bygningsrådet før utbyggingen settes i gang. Også i andre tilfeller kan det være hensiktsmessig å ta inn slike bestemmelser.

I områder som allerede har en viss utbygging, i områder som planlegges intensivt utnyttet for rekreasjon og i områder der det er naturlig å ta med flere reguleringsformål, vil mer detaljert reguleringsplan være den aktuelle plantype.

Det som kjennetegner reguleringsplaner og forenklete reguleringsplaner er:

- Kommunestyret er planleggingsmyndighet.
- Utkast til plan kan utarbeides både av kommunen og av private.
- Planen må utarbeides av fagkyndige.
- Planen kan omfatte flere eiendommer.
- Planområdet bør være naturlig avgrenset og vurdert i generalplansammenheng.
- Forholdet til jordlovmyndighet vegmyndighet og forurensningsmyndighet blir avklart i planen.
- Planen har rettsvirkninger, jfr. § 31 i bygningsloven.

3. *Disposisjonsplan i medhold av vedtekt til bygningslovens § 82.*

Til tross for at dette ikke er noen god planform, har det meste av planlagt hyttebygging skjedd etter disposisjonsplaner.

Som nevnt foran bør det i større grad brukes reguleringsplan i stedet for disposisjonsplan. Der dette ikke er mulig bør saksbehandlingen legges så nær opp til behandlingen av reguleringsplaner som råd er. En er kjent med at enkelte fylker har utarbeidet retnings-

linjer med sikte på dette. Når kommunen forestår planlegging av fritidsbebyggelse skal det nyttes reguleringsplan.

På denne bakgrunn finner departementet det ikke riktig å gi generelle retningslinjer om disposisjonsplaner, men vil komme med en del synspunkter når det gjelder innhold, saksbehandling og rettsvirkning. Spørsmål i samband med vedtektsbestemmelse om krav om disposisjonsplan for hytter vil en komme tilbake til under pkt. V nedenfor.

Det som kjennetegner disposisjonsplaner er:

- Det er eieren selv som planlegger.
- Planleggingen gjelder én eiendom; som regel en del av den.
- Varierende teknisk standard.
- Tekniske anlegg anlegges og drives i privat regi.
- Utbyggingen foregår i privat regi og etter private behov og ønsker.

Myndighetene kan kreve at det i planen blir redegjort for de forhold § 82 og vedtekten hjemler. Det vil vanligvis være:

- Tomtedeling.
- Drikkevannsforsyningen.
- Atkomst/parkering.
- Avløp/renovasjon.
- Plassering av bygning på tomte.
- Fellesareal
- Stier og løyper.
- Eventuelle fellesanlegg i området.

Det er gjennom praksis lagt til grunn at bygningsmyndighetene må kunne fastlegge utnyttingsgraden innenfor planområdet, dvs. forholdet mellom utbyggingsareal og det areal som ikke skal bebygges, så som friluftsområder og fellesareal.

Videre er lagt til grunn at dersom kommunen i sin vedtekt til § 82 bare har satt krav om disposisjonsplan (evt. også reguleringsplan) for hytter, gir dette ikke bygningsmyndighetene hjemmel til å nekte utbygging bare fordi området ut fra oversiktsplanhensyn ikke bør bebygges. Dersom grunneier disponerer andre arealer som

er egnet til hytter, kan framlagt plan nektes dersom utbyggingen kan legges dit. Disposisjonsplan på en eiendom kan således bare nektes godkjent dersom det foreligger uttrykkelig hjemmel, f.eks. forbud i vedtekt til § 82 eller generalplanvedtekt etter bygningslovens § 21.

Ved behandling av disposisjonsplan kan også annen lovgivning, f.eks. vannvernloven, jordloven og vegloven komme inn. Mens det i reguleringsplan er skjedd en avveining av de ulike arealinteresser mot utbyggingsinteressen og trafikkforhold, må den enkelte byggesak utenfor regulert område vurderes i forhold til denne lovgivning. For bygging etter disposisjonsplaner gjelder som utgangspunkt samme system som for spredt utbygging.

For fradeling, herunder bortfeste av tomter, må fylkeslandbruksstyrets samtykke foreligge. Veglovens regler om byggeforbud langs veg og om godkjenning av avkjørsel til offentlig veg kan også komme inn. Selv om det ikke er kommet til uttrykk i vedtektene, blir disposisjonsplanene ofte av fylkesmannen forelagt landbruksmyndighet og vegmyndighet før godkjenning skjer.

Når fylkeslandbruksstyret får disposisjonsplaner til behandling, vil styret som regel bare uttale seg om planen uten å ta stilling til spørsmålet om fradeling av de enkelte tomter innenfor planområdet, men det er opp til fylkeslandbruksstyret om det samtidig med den generelle behandling av planen også vil avgjøre fradelingsspørsmålet etter jordlovens § 55. Delingssamtykke vil bare kunne gis på grunnlag av søknad fra eiendommens eier (hjemmelsinnehaver).

Som regel er bygningslovens § 66 nr. 1 om lovlig atkomst gjort gjeldende for hytter i § 82 — vedtektene. Etter vegloven er det under enhver omstendighet nødvendig med vegmyndighetenes tilatelse til avkjørsel til offentlig veg. Disposisjonsplaner som forutsetter atkomst fra riks- og fylkesveg bør sendes vegmyndighet.

Det er vesentlig at det går klart fram dersom det gjøres vedtak etter jordlov eller veglov, eller om det bare er gitt en uttalelse fra vedkommende myndighet. For den enkelte har dette betydning for eventuell klage. Disposisjonsplan bør også klareres i forhold til forurensningsmyndighet før godkjenning.

Enkelte fylker har i sine retningslinjer fastsatt at disposisjonsplanen også skal legges ut til offentlig ettersyn.

Rettsvirkningene av godkjent disposisjonsplan er at bygging av hytter kan skje i samsvar med planen. Derimot medfører planen ikke noen innskrenkning i adgangen til å utnytte eiendommen til annen utbygging enn hytter, eller til andre formål, f.eks. oppdyrking eller grustak, bygging av veger m. v. En disposisjonsplan gjelder utelukkende hyttebygging.

V. Bestemmelser om hytter.

1. Vedtekter til bygningslovens § 82.

Departementet vil framheve betydningen av at kommunene når det gjelder hytter i størst mulig grad søker å prioritere arbeidsinnsatsen til lokalisering av hytteområder i oversiktsplan og der dette er gjort, til detaljplanleggingen.

Bygningslovens bestemmelser, bortsett fra § 65 om drikkevann og bestemmelsene om oversiktsplaner og reguleringsplaner, gjelder bare for hytter i den utstrekning det fastsettes i vedtekt til bygningslovens § 82. De fleste av landets kommuner har derfor vedtekt som regulerer oppføring av «sportshytter, sommerhus, kolonihagehus o.l. bygninger som bare er beregnet på å bebos i kortere tidsrom, samt for tilhørende uthus». Vedtektene har svært varierende innhold.

Etter § 82 kan det videre ved vedtekt fastsettes at hytter bare kan oppføres i bestemte områder eller helt skal være forbudt innen kommunen. Ca. halvparten av kommunene har forbud mot hytter, som stort sett er midlertidig i påvente av generalplan, mens større byer og en del omegnskommuner har totalforbud. Bestemmelsene er ofte gjort gjeldende også for fradeling av hyttetomt.

Kommunaldepartementet har i 1968 sendt ut normalvedtekter til bygningslovens § 82 som i en viss grad følges.

Hvis det i vedtektene ikke er tatt inn bestemmelse om dispensasjon, vil bygningslovens § 7 gjelde, dvs. at fylkesmannen kan gi dispensasjon etter den delegasjon som har funnet sted. En rekke vedtekter inneholder imidlertid forskjellige bestemmelser om dispensasjon. Hovedmønsteret er at dispensasjon fra vedtektens bestemmelser om forbud og disposisjonsplankrav gis av fylkesmannen, men med adgang for bygningsrådet til å tillate enkelthytter i allerede eksisterende hytteområder.

Vedtektene har ikke hatt egne dispensasjonsbestemmelser fra de bestemmelser i bygningslov og forskrifter som er gjort gjeldende for hytter gjennom vedtektene. Bygningslovens § 7 gjelder således.

2. Nye normalvedtekter

Departementet mener at det vil være en fordel å komme fram til ensartede regler for dispensasjon fra bestemmelser om forbud og plankrav i bygningsloven, strandplanloven og vedtekter. Med de oppgaver som bygningsrådet etter hvert er tillagt, bør alle dispensasjonssakene kunne legges dit.

Etter at strandplanloven ble endret sommeren 1976 slik at bygningsrådet er dispensasjonsmyndighet, er det heller ikke lenger den sammenheng som det tidligere var mellom dispensasjonsreglene der og dispensasjonsreglene i § 82 vedtekten.

En stor del av forbudsvedtektene til § 82 er dessuten begrunnet ut fra behovet for å kontrollere arealutnyttingen under generalplanarbeidet. Etter at bygningsloven ble endret i 1973 slik at det nå er hjemmel til å vedta generalplanvedtekt også under generalplanleggingen, vil arealutnyttingen kunne styres ut fra slik vedtekt. En hel del kommuner har allerede benyttet seg av dette. Behovet for bruk av § 82 for dette formål er dermed ikke det samme. Under ingen omstendighet er det grunn til å ha strengere dispensasjonsbestemmelser enn etter generalplanvedtekt.

Også dispensasjon fra bestemmelser i bygningslov og forskrifter som er gjort gjeldende i vedtekt til § 82, bør kunne avgjøres av bygningsrådet. De argumenter som taler mot å overføre dispensasjonsmyndigheten fra fylkesmannen til bygningsrådet, har neppe samme styrke for hytter som for bygninger med kompliserte byggetekniske krav. Det kan imidlertid sies å ha fordeler at disse dispensasjonene behandles av samme myndighet enten det gjelder vanlige bygninger eller hytter. Det vil likevel være en fordel at alle dispensasjoner for hyttebygging fra vedtekt, lov og forskrifter avgjøres av bygningsrådene. Departementet er derfor kommet til å ville foreslå dette.

For å bidra til en samordnet behandling av saker om hytter, har departementet funnet det riktig å utarbeide nye normalvedtekter til bygningslovens § 82. En har utformet 3 alternativer, ett for kommuner som ønsker forbud, ett for kommuner som har generalplanvedtekt og ett for kommuner som bare ønsker å gjøre bygningsloven eller deler av den gjeldende.

Alt. 1

- «1. Oppføring av sportshytter, sommerhus, kolonihagehus o.l. bygninger som bare er beregnet på å bebos i kortere tidsrom, samt tilhørende uthus, er ikke tillatt i kommune. Det samme gjelder fradeling og bortfesting av tomter for bygninger som er nevnt, og tilbygg til, påbygg på eller ombygging av bestående bygninger, jfr. bygningslovens § 87 nr. 2.
2. For bygninger som nevnt gjelder bestemmelsene i bygningsloven.....
3. Når særlige grunner foreligger kan bygningsrådet gi dispensasjon fra bestemmelsene ovenfor.

Alt. 2

- «1. Oppføring av sportshytter, sommerhus, kolonihagehus o. l. bygninger som bare er beregnet på å bebos i kortere tidsrom, samt tilhørende uthus, og fradeling og bortfesting av tomter til slikt formål, kan i områder som er avsatt til dette i godkjent generalplan bare skje etter stadfestet reguleringsplan, eller etter disposisjonsplan behandlet av bygningsrådet og godkjent av fylkesmannen. Det samme gjelder der det er gitt unntak fra stadfestet generalplanvedtekt etter bygningslovens § 21 for 2 eller flere hytter.
2. I kommunen tillates ikke bygning som nevnt i nr. 1 oppført nærmere vassdrag enn . . . m målt i horisontalplanet ved gjennomsnittlig flomvannstand eller nærmere veg åpen for allmen ferdsel enn . . . m, målt horisontalt fra vegens midtlinje.
3. For bygninger som nevnt i nr. 1 gjelder bygningslovens bestemmelser
4. Når særlige grunner foreligger kan bygningsrådet gi dispensasjon fra bestemmelsene ovenfor.

Alt. 3

- «1. For sportshytter, sommerhus, kolonihagehus o. l. bygninger, samt for tilhørende uthus gjelder bygningslovens bestemmelser
2. Når særlige grunner foreligger kan bygningsrådet gi dispensasjon fra bestemmelsene ovenfor.

Kommentarer:

Alt. 1 antas særlig å ville passe for bykommuner og kommuner nær større tettstedsområder som ikke ønsker nye hytter og i kommuner som har generalplan, men ikke stadfestede vedtekter. Den kan utformes slik at den gjelder deler av kommunen, f.eks. i 100 metersbeltet ved vassdrag. Vedtekten må også kunne nyttes i kommuner som under generalplanarbeidet finner det nødvendig med forbud mot hytter. En vil tilrå at kommunen vurderer situasjonen nøye med sikte på bruk av generalplanvedtekt i slik situasjon.

Alt. 2 antas å ville passe både i kommuner som har generalplan med stadfestet vedtekt etter § 21 første ledd, og i kommuner som har vedtatt pusteromsvedtekt etter bygningslovens § 21 annet ledd. Ordlyden i nr. 1 må tillempes etter den aktuelle situasjon. Disposi-

sjonsplan er nevnt som planinstitutt. Det vises til omtalen foran om bruk av reguleringsplan.

Under alt. 2 har en tatt med bestemmelse om byggeforbud langs vassdrag og veger. En rekke kommuner har ønsket å ha med en slik regel.

Alt. 3 kan brukes i kommuner som bare har behov for å gjøre bygningsloven helt eller delvis gjeldende for hytter. Dette kan f.eks. gjelde kommuner med lite og spredt hyttebygging, eller kommuner der arealutnyttningen styres i medhold av generalplanvedtekt. Det kan også være aktuelt for kommuner der strandplanloven gjelder i de områder som er aktuelle for hyttebygging.

Departementet har ikke funnet å ville utforme ny vedtekt som *bare* setter krav om disposisjonsplan, da dette er en vedtekt med uklart innhold som har vist seg lite formålstjenlig.

Departementet vil be om at kommunene tar vedtektssituasjonen opp til vurdering for å oppnå en samordning og forenkling av de bestemmelser som gjelder hytter.

Gro Harlem Brundtland

Gunnar Germeten