

HARTMANN ARKITEKTER AS
Strøket 6A
1383 ASKER

Trondheim, 18.04.2024

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2023/9226

Saksbehandler:
Marte Eliasson

Vedtak i klagesak om avslag på søknad om oppføring av tilbygg til eksisterende bolighus i Semsvannet landskapsvernområde.

Vi viser til klagen på Statsforvalteren i Oslo og Viken sitt vedtak 15. september 2023. Klagesaken ble oversendt fra Statsforvalteren 16. november 2023.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Statsforvalteren i Oslo og Viken sitt vedtak.

Det gis ikke tillatelse til å bygge et tilbygg som omsøkt til eksisterende bolighus i Semsveien 167.

Vedtaket er fattet etter verneforskriften for Semsvannet landskapsvernområde, naturmangfoldloven § 48 første ledd, første alternativ og forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Det kan ikke klages på vedtaket.

Bakgrunn for saken

Statsforvalteren i Oslo og Viken fattet 15. september 2023 vedtak om avslag på søknad om oppføring av tilbygg på 70,8 m² til eksisterende bolighus Semsveien 167. I samme vedtak ble det gitt tillatelse til utvidelse av entreén på eksisterende bolighus med 3 m². Vedtaket ble truffet i medhold av verneforskriften for Semsvannet landskapsvernområde.

Statsforvalteren pekte i vedtaket på at en tillatelse til boligbygging innenfor verneområdet vil innebære en vesentlig endring av det verdifulle landskapet. Statsforvalteren viste til at landskapsvernområdet har store naturverdier både av skog og kulturmarktyper. Verneverdiene er godt beskrevet både i forvaltningsplan og naturbase. Kunnskapsgrunnlaget vurderes derfor å være oppfylt.

Statsforvalteren pekte videre på at kunnskap om den samlede belastningen skal ligge til grunn for vurderingen og viser til at landskapsvernområdet er under stort press med mange forskjellige tiltak som ønskes gjennomført og den samlede belastningen på området er høy. Mange av søknadene om tiltak i området omhandler byggetiltak.

Statsforvalteren viste videre til at det tidligere er gitt tillatelse til enkelte utvidelser på boliger langs Semsveien på omkring 30-40 m². Tillatelsene ble gitt før forvaltningsplanen fra 2018 ble vedtatt. Retningslinjene og praksisen omkring oppføring av bygninger og anlegg ble strammet inn ved vedtakelse av forvaltningsplanen i 2018, og det ble i planen uttalt at det ut fra formålet med vernet ikke er ønskelig med nybygg til bolig eller andre formål i området. Det uttales videre i planen at det vil følges en restriktiv linje ved behandling for byggesøknader etter naturmangfoldloven § 48. Det er en målsetting at det ikke skal gjennomføres tekniske inngrep eller tiltak som kan endre landskapets art eller karakter, eller som kan forringe naturmiljøet. Det er videre et mål å holde antall boenheter på samme nivå som i 2018.

Statsforvalteren pekte på at å gi tillatelse til en så stor utvidelse som kan brukes som en egen boenhet vil påvirke verneverdiene negativt og gi en uønsket presedensvirkning. Tillatelse til et stort tilbygg i en viktig del av verneområdet og presedensen det skaper for lignende saker vil øke den samlede belastningen jf. nml. § 10. Statsforvalteren la på bakgrunn av dette til grunn at vilkårene for å gi tillatelse til det omsøkte tilbygget med hjemmel i nml. § 48 ikke er oppfylt.

Når det gjelder søknaden om utvidelse av inngangspartiet til eksisterende bolig med 3 m² er Statsforvalteren enig med søker i at huset ikke vil endre karakter i vesentlig grad og la derfor til grunn at dette tiltaket ikke vil påvirke verneverdiene nevneverdig. Det ble derfor konkludert med at det kan gis tillatelse til denne mindre utvidelsen.



Semsveien 165

Semsveien 167



Klagers argumenter

Vedtaket ble på vegne av tiltakshaver påklaget av Hartmann Arkitekter AS i brev 4. oktober 2023.

Det hevdes i klagen at tiltaket ikke vil bryte med verneforskriften, samt at tiltaket er lite, ca. 55 m² over 2 etasjer. Det anføres at tilbygget ligger delvis inn i terrenget og at det underordner seg hovedhuset i form og arkitektur. Det anføres at tilbygget benytter seg av deler av tomten som ikke er brukbar til uteoppholdsareal eller landbruk. Det er ikke registrert kulturminner på eiendommen og jordsmonnet som nyttes til jordbruk vil ikke bli berørt.

Det hevdes videre at tiltaket ikke endrer natur- eller kulturlandskapet, eller forstyrrer de «geologiske, botaniske, zoologiske eller kulturhistoriske elementene» på eiendommen. Tiltakshaver bidrar i stedet sterkt til å opprettholde nettopp dette ved at de forvalter kulturlandskapet gjennom blant annet hestehold. Asker kommune anerkjenner dette arbeidet gjennom fortsatt jordleieavtale i de neste 10 år med anledning til fornyelse for fremtidige eiere. Ved at tiltakshaver får anledning til å oppføre en bolig som har «livsløpsstandard» så vil det være mulighet for at dette arbeidet opprettholdes. Det anføres at dette vil være helt i tråd med lovgrunnlaget, og formålet med LNF- bestemmelsene. Klager anfører videre at et tiltak av denne størrelse ikke vil endre landskapet vesentlig, selv satt i sammenheng med andre tiltak. Et landskap er uansett i endring og dette er også i tråd med felles historisk forståelse av hvordan et kulturlandskap «lever og utvikler seg».

Ombygning vil muliggjøre videre drift av eiendommen som en del av en forvalter av kulturlandskapet gjennom hestehold og kultivering av eiendommen og tilstøtende eiendommer til dette formålet. Tiltaket knyttes opp mot stedbunden næring. Ved at boligen utvides og tilrettelegges for blant annet livsløpsstandard opprettholdes nødvendig drift av eiendommen kan man si at tilbygget er en del av bosetning i landbruket. Bygget tilpasser seg stedlig byggeskikk, og søker å legge naturlig inn i landskapet uten å forstyrre det eller siktlinjer.

Eiendommen ligger i dag i et uregulert område, men er definert som NLF-område i kommuneplanen for Asker. Herunder så tillates det boformål. Det er i dette tilfelle ikke snakk om å utvide med ny boligbygging, men å bygge til allerede etablert bolig. Det virker som en veldig prinsipiell avgjørelse når Statsforvalteren hevder at tilbygget vil innebære en «vesentlig endring av det verdifulle landskapet».

I nær tilknytning til byer og populære naturområder vil det naturlig nok oppstå et press på området, men vi vil hevde at et tilbygg av slik karakter som vi har fremsatt, er en del av den naturlige utvikling og forvaltning av området. Kulturlandskap er også en del av en prosess som utvikler seg historisk. Det betyr at man bør ta inn over seg et naturlig ønske om endring.

Avslaget er for øvrig begrunnet med at det ikke ønskes nye boenheter i området. Statsforvalteren har selv tidligere godkjent 6 nye omsorgsleiligheter i Semsveien 154 i forbindelse med Asker kommunes rehabilitering av låvebygget der. Dette skjedde etter 2019, altså etter at forvaltningsplanen for 2018 ble vedtatt. At Statsforvalter tillater 6 nye omsorgsboliger, som i realiteten er mindre selvstendige boenheter, utgjør i så fall en presedens som virker positivt inn for søknaden til Semsveien 167.

Det anføres videre at tiltaket åpner for at to generasjoner kan bo på eiendommen. Dette er helt i tråd med en kulturhistorisk forståelse av hvordan man bor på en landbrukseiendom, og det

nevnes også Meld. St. 15 (2017- 2018), «Leve Livet Lengre», der Stasforvalter har et særlig ansvar for å tilrettelegge boligsituasjonen for eldre.

Det hevdes at utvidelsen vil ikke få nevneverdig påvirkning på bruk av kulturlandskapet eller f.eks. trafikale forhold. I forhold til at det skaper presedens foreligger den allerede, som beskrevet over, i form av Statsforvalterens tillatelse til Semsveien 154.

Det anføres at vedlagte tiltak er prosjektert med bakgrunn i regelverket og forholder seg til dette uten behov for dispensasjoner fra det. Det er følgelig innenfor hva som kan tenkes akseptert for området.

Det påpekes avslutningsvis at det ville vært riktig med en befaring av tomten for at man kan være sikker på at en avgjørelse tas med bakgrunn i korrekt stedlig forståelse og tolkning av tiltak, samt landskap. Det pekes på at det ofte oppleves som at avgjørelsene som fattes av Statsforvalter tas på et overordnet prinsipielt grunnlag, noe som ikke bidrar til forståelse for avgjørelsen, og til en viss grad av fremmedgjøring av prosessen og embete.

Statsforvalterens merknader

Statsforvalteren peker i oversendelsen av klagen på at eksisterende hus har BYA på 73, 3 m², og at det omsøkte tilbygget derfor er nesten like stort som det eksisterende huset. Det vises videre til at det av verneforskriften går frem at det ikke er tillatt med inngrep som vesentlig kan endre naturmiljøet eller landskapets egenart, herunder oppføring av bygninger eller varige konstruksjoner. Statsforvalteren peker på at de mener tilbygg av den størrelsen det er søkt om regnes som et inngrep som ikke er tillatt etter verneforskriftens § 3.

Statsforvalteren peker videre på at de er enige i at beiting fra hest er positivt for kulturlandskapet, og at husdyrbeite er et nødvendig tiltak for å opprettholde verneformålet. I forvaltningsplanen er det imidlertid trukket frem at det er for mye bruk av hest i området, og at det er behov for mer allsidig beiting fra flere husdyrslag for å få variert og optimal beiting. Det pekes videre på at Semsveien 167 i utgangspunktet ikke er tilpasset hestedrift og at det ønskede tilbygget trolig ikke vil være utslagsgivende for at hesteholdet videreføres ved et eventuelt salg av eiendommen. Statsforvalteren mener derfor at hesteholdet i denne saken ikke er grunnlag nok til å tillate bygging av et tilbygg av denne størrelsen.

Statsforvalteren peker videre på at de også er enige i at det er viktig å tilrettelegge fremtidig bosituasjon for eldre, men at dette ikke innebærer en rett til å bygge en generasjonsbolig innenfor et verneområde. Meld. St. 15 (2017-2018), "Leve livet lengre" er ikke en vesentlig del av beslutningsgrunnlaget for denne saken.

Det vises til at verneforskriften åpner for tilbygg til bygninger som er nødvendig for drift og bosetning i landbruket, men at aktuelle eiendom ikke er å regne som en landbrukseiendom og at den derfor ikke omfattes av unntaket i verneforskriften. Søknaden om tilbygg må derfor vurderes etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 48. Det understrekes at denne bestemmelsen skal være en sikkerhetsventil som skal fange opp uforutsette eller spesielle/særlige tilfeller, og skal ikke brukes for å utvide rammen for vernevedtaket ved at det rutinemessig gis dispensasjon til aktiviteter som i utgangspunktet er forbudt.

Statsforvalteren har i avslaget lagt stor vekt på den uønskede presedensvirkningen det vil gi å åpne for store tilbygg i landskapsvernområdet. Statsforvalteren peker på at de er klar over at det er gitt noen tidligere tillatelser i landskapsvernområdet hvor det burde blitt lagt større vekt på presedensvirkningen. Når det gjelder saken om omsorgsboliger mener Statsforvalteren at dette er en unik sak og at presedensvirkningen av denne saken er relativt lav.

Statsforvalteren peker på at Semsvannet landskapsvernområde er under stort press med mange ulike tiltak og mye aktivitet. Det er jevnlig søknader om diverse byggetiltak og naturmangfoldlovens § 10 om samlet belastning blir derfor viktig. Det pekes på at presedensvirkningen må vektlegges i denne saken, særlig med tanke på størrelsen på det omsøkte tilbygget. Retningslinjene i forvaltningsplanen vektlegges i tillegg hvor det er uttalt at det ut fra formålet med vernet ikke er ønskelig med nybygg til bolig eller til andre formål i området. Det påpekes at det vil bli ført en restriktiv linje ved behandling av byggesøknader etter naturmangfoldloven § 48. Det vises til at det er et uttalt mål i forvaltningsplanen å holde antall boenheter på samme nivå som i 2018, og at å bygge ett tilbygg som skal fungere som en ekstra boenhet vil bryte med disse retningslinjene.

Miljødirektoratets vurderinger

Vi er klageinstans i saken, og kan derfor prøve alle sider av den. Vi kan også ta hensyn til nye omstendigheter og forhold som ikke er tatt opp i klagen.

Hva gjelder saken?

Saken gjelder søknad om tilbygg på 70,8 m² til eksisterende bolighus. Formålet med tilbygget er at det skal utgjøre en ekstra boenhet slik at boligen kan tjene som en generasjonsbolig. Det blir derfor et spørsmål om det skal gis dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 første ledd, første alternativ.

I den aktuelle bestemmelsen heter det at "Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig". Begge vilkår må være oppfylt. Selv om vilkårene er oppfylt har man ikke krav på å få en dispensasjon. Det blir derfor opp til forvaltningsmyndighetens skjønn å avgjøre om en dispensasjon skal gis.

Aktuelle regler som gjelder for dette verneområdet

Formålet med landskapsvernområdet er å bevare det egenartede og vakre natur- og kulturlandskapet rundt Semsvannet, med de geologiske, botaniske, zoologiske og kulturhistoriske elementer som er med på å gi landskapet særpreg.

Verneforskriftens § 3 angir at det ikke er tillatt med inngrep som vesentlig kan endre naturmiljøet eller landskapets egenart, herunder oppføring av bygninger eller andre varige konstruksjoner eller anlegg.

I verneforskriftens § 3 tredje ledd nr. 1 er det åpnet for at det kan gis tillatelse til oppføring av bygninger og andre byggearbeider og tiltak etter plan godkjent av forvaltningsmyndigheten. I forvaltningsplanen er det uttalt at det med "plan" i denne bestemmelsen menes en helhetlig plan

for hele eller deler av verneområdet. En søknad og plan/tegning for et enkeltstående tiltak vil ikke anses som plan etter denne bestemmelsen.

Verneforskriften har ingen spesifiserte unntaksbestemmelser som åpner for å kunne gi tillatelse til omsøkte tiltak, og søknaden må derfor vurderes etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 48, første ledd, første alternativ.

Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven at denne bestemmelsen ikke kan brukes for å utvide den rammen som er gitt i vernevedtaket. Bestemmelsen skal være en sikkerhetsventil for tiltak som ikke kunne forutses eller spesielle tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet. Bestemmelsen er ment for bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser som er av stor betydning for søker. Selv om vilkårene til å gi tillatelse etter verneforskriften er oppfylt, har man ikke krav på å få tillatelse. Regelen er en «kan-regel» som innebærer at forvaltningsmyndigheten må foreta en konkret vurdering av om det skal gis tillatelse i den enkelte sak. I vurderingen er det relevant å legge vekt på virkningene aktuelle tiltak vil ha på verneverdiene og den samlede belastningen som verneverdiene blir utsatt for i forbindelse med gjennomføringen av tiltaket, jf. naturmangfoldloven §§ 8- 12

Selv om minimumsvilkårene for å gi dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 er oppfylt, gir loven ikke krav på å få en dispensasjon. Bestemmelsen er en kan-bestemmelse og dette innebærer at det må vurderes konkret om det skal gis dispensasjon. I vurderingen vil blant annet omfanget, miljøvirkningen og nødvendigheten av tiltaket være relevant. Det er også relevant å vurdere om det vil stride mot verneverdiene om tilsvarende dispensasjonssøknader blir innvilget i fremtiden.

Konkret vurdering

Vilkårene for å gi dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 første alternativ er at tiltaket ikke strider mot verneformålet og ikke har nevneverdig påvirkning på verneverdiene.

I verneområdene gjelder det strenge regler for byggetiltak. Kravet om at tiltaket ikke skal påvirke verneverdiene nevneverdig innebærer at dispensasjonsadgangen er snever. Det kan bare dispenseres i de tilfeller tiltaket vil ha ubetydelig eller begrenset virkning for verneverdiene. Dette vil typisk kunne være ved midlertidige eller forbigående forstyrrelser, eller enkeltstående aktiviteter eller tiltak. Det må etter dette foretas en konkret vurdering av det omsøkte tiltakets art, plassering, varighet og omfang.

Verneverdiene er godt beskrevet både i forvaltningsplan og naturbase, og kunnskapsgrunnlaget vurderes derfor å være oppfylt, jf. naturmangfoldloven § 8.

Verneformålet for landskapsvernområdet omfatter blant annet å bevare det egenartede og vakre natur- og kulturlandskapet rundt Semsvannet. I nord er det større områder med barskog, mens søndre del utgjør et jordbrukslandskap. Åkerholmer og skogteiger bidrar til variasjon, og de store og gamle gårdene preger landskapet. Det vakre beitelandskapet rundt vannet representerer i tillegg en kulturlandskapstype som er blitt sjelden i lavereliggende strøk på Østlandet.

Omsøkte tilbygg er et stort og irreversibelt inngrep, og det er i retningslinjene i forvaltningsplanen uttrykkelig uttalt at det ut fra formålet med vernet ikke er ønskelig med nybygg til bolig eller andre formål i området. Det går i tillegg frem at forvaltningsmyndigheten vil følge en restriktiv linje ved behandling av byggesøknader etter § 48.

Miljødirektoratet er enig med Statsforvalteren i at en tillatelse til et tilbygg av det omfanget som er omsøkt ikke er forenelig med verneformålet og vil kunne bidra til å utvide rammen som er satt i verneforskriften. Tiltaket representerer ikke et bagatellmessig eller forbigående inngrep, og det er i forarbeidene til landskapsvernområdet gjort en avveining av hva slags byggevirkksomhet det kan være aktuelt å gi tillatelse til. Statsforvalteren har også pekt på at landskapsvernområdet er under stort press med jevnlig søknader om diverse byggetiltak, og naturmangfoldlovens § 10 og prinsippet om samlet belastning blir derfor viktig.

Miljødirektoratet støtter etter dette Statsforvalterens vurdering i saken, og er enig i at vilkårene for å kunne gi en tillatelse etter naturmangfoldloven § 48 ikke er oppfylt. Klagen tas derfor ikke til følge.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Terje Qvam
seksjonsleder

Marte Eliasson
seniorrådgiver

Kopi til:

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN
ASKER KOMMUNE

Postboks 325
Katrineåsveien 20

1502 MOSS
3440 RØYKEN