Direktoratet for **naturforvaltning**

Håndbok 20 - 2002

Juss
i strandsonen







Juss i strandsonen

Håndbok 20 - 2002

Utgiver:
Direktoratet for naturforvaltning. April 2002

Antall sider: 80

ISSN 0802-8370 ISBN 82-7072-442-4 TE 940

Emneord:
Strandsone, byggeforbud, arealbrukskonflikter, juridisk hjelp

Keywords:
Shore zone, building prohibitation, landuse conflicts, legal assistance

Direktoratet for naturforvaltning
7485 Trondheim
Telefon: 73 58 05 00
Telefaks: 73 58 05 01
http://www.dirnat.no

Referers som:
Direktoratet for naturforvaltning, 2002.
Juss i strandsonen.
Håndbok 20 - 2002

Fotos forside:
Hovedbilde, krabbe: Vittorio Rokseth
Satelittbilde: Statens Kartverk/Miljøenh.
Barn i fjæra: Nils Yngve Berg
Stoler. Synnøve Mæland

Fotos innsider:
Synnøve Mæland: s. 15, 22
Nils Yngve Berg: 35, 46
Mapaid AS: Alle flyfotos
Vittorio Rokseth: s. 3, 7, 8/9, 11, 17, 19, 21, 30, 41, 48, 51, 59, 61, 71, 77
Statens Kartverk/Miljøenheten: 35
Seafood from Norway/Bjørn Winsnes: 38

Ekstrakt

Betydelige deler av den norske kystlinjen har de siste 30 år vært utsatt for sterk nedbygging og privatisering, med uheldige virkninger for naturmiljøet og allmennhetens muligheter til friluftsliv i strandsonen.

Formålet med håndboka er å hjelpe kommunene med riktig håndtering av juridiske problemstillinger i forvaltningen av strandsonen. Håndboka utgis som ledd i den nasjonale satsingen for å hindre ytterligere uheldig nedbygging og privatisering av strandsonen. Håndboka bygger i stor grad på erfaringer fra statlig tilbud om gratis juridisk bistand til 15 kystkommuner i Sør-Norge.

Abstract

A considerable part of the Norwegian coastal line has over the last three decades been heavily privatized and developed. This has damaged the environment and limited the publics right of access to the shoreline.

The purpose of this book is to assist local authorities in adressing legal problems concerning management of the shore zone. The handbook is a part of a national effort to prevent unfortunate development along the Norwegian coast. The advice given here is based on experience gathered from a project providing free legal assistance to 15 local authorities in the southern part of the country.

Forord

Allemannsretten, retten til fri ferdsel og opphold i utmark, utgjør fundamentet i vår friluftslivstradisjon. Mange enkeltinngrep i strandsonen generelt, og langs Oslofjorden og Sørlandskysten spesielt, har over tid redusert tilgjengeligheten til og ferdselsmuligheten i strandsonen.

Håndboka er skrevet for kommunene som en juridisk hjelp i arbeidet med forvaltningen av strandsonen. Håndboka vil i tillegg kunne gi god hjelp for bla frivillige organisasjoner, grunneiere og eiere av fritidsboliger som ønsker å vite mer om juridiske forhold i strandsonen.

Håndboka er utgitt av Direktoratet for naturforvaltning (DN) som del av Strandsoneprosjektet. Det faglige innholdet er utarbeidet i samarbeid med advokatene Ole Bjørn Støle og Svein Arild Pihlstrøm i advokatfirmaet Haavind Vislie og Ove Chr. Lyngholt i advokatfirmaet Tofte & Co.

Under arbeidet med håndboka har direktoratet også benyttet seg av en uformell ressursgruppe bestående av Ivar Otto Myhre fra Sandefjord kommune, Bjørn Bjerke Larsen fra Tjøme kommune, Erik Vieth Pedersen fra Rygge kommune, Åge Landro fra Bergen og Omland Friluftsråd, Gunnar Svendsen fra Norges Hytteforbund og Elin Saltrøe fra Fylkesmannen i Vest-Agder. Denne gruppa har bidratt med innspill med sikte på at innholdet i håndboka skal være praktisk og forståelig for kommunale saksbehandlere.

Innholdet i denne håndboka henger nøye sammen med håndbok om "Fjerning av ulovlige stengsler i strandsonen" (DN-håndbok nr.14 - 2000).

Grafisk utforming og tilretteleggelse er utarbeidet av Rokseth Design, Trondheim, v/Vittorio Rokseth.

Trondheim, april 2002

Janne Sollie
direktør

Innhold

2 Ekstrakt
3 Forord
4 Innholdsfortegnelse

7 **1 Bakgrunn/formål med håndboka**
7 **1.1** Bakgrunn
7 **1.2** Formål og oppbygging
7 **1.3** Ajourføring og internettversjon

11 **2 Tiltak i strandsonen**
11 **2.1** Innledning
11 **2.2** Oversikt
11 2.2.1 Nye byggeområder
11 2.2.2 Midlertidig dele- og byggeforbud
12 2.2.3 Eksisterende byggeområder
13 2.2.4 Vesentlighetskravet i pbl § 17-2
14 **2.3** Gradert system for byggesaksbehandling
14 2.3.1 Ny hytte/ny selvstendig bygning
14 2.3.2 Tilbygg
14 2.3.3 Bruksendring
14 **2.4** Fradeling av tomt
14 2.4.1 Tilleggsareal
15 2.4.2 Fradeling av tomt til eksisterende bygning
15 **2.5** Terrengtiltak
15 2.5.1 Forbudet i pbl § 17-2
16 2.5.2 Plan og planbestemmelser
16 2.5.3 Byggeområder for eksisterende bebyggelse

19 **3 Rettsregler som er viktige for tiltak i strandsonen**
19 **3.1** Pbl § 17-2
19 3.1.1 Generelt om byggeforbudet i 100-metersbeltet
19 3.1.2 Nærmere om rekkevidden av forbudet etter § 17-2, første ledd
20 3.1.3 Vesentlighetskravet
21 3.1.4 Nærmere om begrepet "konstruksjoner og anlegg"
22 3.1.5 Nærmere om begrepet "terrenginngrep"
23 3.1.6 Særlig om lektere/husbåter
23 3.1.7 Forbudet mot fradeling
24 3.1.8 Nærmere om unntakene etter § 17-2, annet ledd
24 3.1.9 Nærmere om unntakene i § 17-2, tredje ledd
25 **3.2** Rikspolitiske retningslinjer (RPR) – særlig om RPR for Oslofjorden
25 3.2.1 Innledende bemerkninger
26 3.2.2 Rekkevidden av RPR for behandlingen av enkeltsaker
26 **3.3** Kommuneplanens arealdel – pbl § 20-4 sammenholdt med pbl § 20-6
26 3.3.1 Innledende bemerkninger
27 3.3.2 Virkningen av arealdel av kommuneplan
28 3.3.3 Nærmere om vesentlighetskriteriet
29 3.3.4 Rekkevidden av delingsforbudet
31 **3.4** Reguleringsplan – pbl § 25
31 3.4.1 Reguleringsformål av praktisk betydning i strandsonen
32 3.4.2 Virkningen av reguleringsplan
32 3.4.3 Vedtaks- og gjennomføringsfase
33 **3.5** Bebyggelsens plassering på tomt – pbl § 70
34 **3.6** Tiltak som krever søknad og tillatelse – pbl § 93
34 **3.7** Dispensasjon – pbl § 7
34 3.7.1 Om kravet til "særlige grunner"
35 3.7.2 Endring av reguleringsplan eller dispensasjon
35 3.7.3 Betydningen av Miljøverndepartementets "strandsonebrev"
35 3.7.4 Vilkår for dispensasjon
36 3.7.5 Utviklingen i strandsonen – behovet for endring
36 **3.8** Lov om friluftslivet av 28. juni 1957
37 **3.9** Lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v.
37 **3.10** Lov av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. – oppdrettsloven
38 **3.11** Lov om kulturminner av 9. juni 1978 nr. 50

41 **4 Saksbehandlingsregler i byggesaker**
41 **4.1** Søknadssaker og meldingssaker
41 **4.2** Mindre tiltak som verken krever søknad eller melding
41 **4.3** Forhåndskonferanse - § 9
42 **4.4** Ramme- og igangsettingstillatelse
42 **4.5** Særlig om saksbehandlingen i dispensasjonssaker
42 4.5.1 "Særlige grunner" i pbl § 7
43 4.5.2 Søknadens form og innhold
43 4.5.3 Dispensasjonsmyndighet
43 4.5.4 Uttalelse fra andre myndigheter
44 4.5.5 Sektormyndighetenes holdning
44 4.5.6 Begrunnelse for vedtak
45 4.5.7 Klagebehandling
46 **4.6** Arbeider og tiltak igangsatt/utført uten søknad om godkjennelse
46 4.6.1 Oppdagelsesfasen
46 4.6.2 Pålegg/oppfordring til tiltakshaver om å søke
46 4.6.3 Avgjørelsesgrunnlaget for søknaden

49 **5 Erstatning og innløsning**
49 **5.1** Kommunens rett til regulering og omregulering
49 5.1.1 Utgangspunkt: Ubegrenset rett
49 5.1.2 Betydningen av gitte byggetillatelser
49 5.1.3 Oppsummering
50 **5.2** Erstatning ved regulering og omregulering
50 5.2.1 Erstatningsgrunnlag
50 5.2.2 Pbl § 32 nr. 1
52 5.2.3 Grunnlovens § 105
52 **5.3** Reguleringsplan og bebyggelsesplan - innløsning
52 5.3.1 Pbl § 42 - oversikt
53 5.3.2 Må foreligge endelig plan
53 5.3.3 Reguleringsplan
55 5.3.4 Ubebygd eiendom i sin helhet eller ubebygd del av eiendom
55 5.3.5 Saksbehandling - oversikt
56 **5.4** Erstatning og innløsning etter kommune-planens arealdel
56 5.4.1 Pbl § 21
56 5.4.2 Arealbrukskategorier etter § 21
57 5.4.3 De øvrige vilkår
58 5.4.4 Oppsummering

61 **6 Reaksjoner mot ulovlig byggevirksomhet - en oversikt**
61 **6.1** Innledning
61 **6.2** Pålegg etter pbl § 113
62 **6.3** Forelegg etter pbl § 114
64 **6.4** Tvangsfullbyrdelse etter pbl § 115
65 **6.5** Tvangsmulkt etter pbl § 116 a
66 **6.6** Straffeansvar
66 6.6.1 Innledning
66 6.6.2 Anmeldelse til påtalemyndigheten
66 6.6.3 Saksbehandling ved anmeldelse til politi/påtalemyndighet

71 **7 Tiltak i strandsonen til fordel for allmennhetens friluftsliv**
71 **7.1** Innledning
71 **7.2** Retten til å utføre tiltak på privat eiendom
71 **7.3** Areal- og rettighetserverv
71 7.3.1 Avtale
72 7.3.2 Erverv til eie eller leie, evigvarende eller tidsbegrenset
72 7.3.3 Vederlag
73 7.3.4 Gjennomføring
73 7.3.5 Ekspropriasjon
73 7.3.6 Avtaleskjønn
73 7.3.7 Juridisk bistand og omkostninger
74 **7.4** Konsesjonsvilkår
75 **7.5** Ansvar for skade som skyldes bruk av arealer tilrettelagt for allmennhetens friluftsliv

Vedlegg
Stikkordsliste



1. Bakgrunn/formål med håndboka

1.1 Bakgrunn

Om lag ¾ av befolkningen i Norge er bosatt i kommuner med kystlinje. Mye av strandsonen langs Norges kystlinje er derfor både tilgjengelig, framkommelig og attraktiv for folk som ønsker å nytte den til friluftsliv. Langs de deler av kysten som har størst befolkningstetthet, er det likevel store utfordringer knyttet til bruken av og tilgjengeligheten til strandsonen. Mange enkeltinngrep har over tid redusert tilgjengeligheten og ferdselsmuligheten i strandsonen. Tilsvarende utfordringer er også knyttet til strandsonen langs en del innlandsvann og vassdrag.

Ansvaret for å ta vare på og sikre bruken av gjenværende areal i strandsonen ligger primært hos kommunene. Kommunene må ta dette ansvaret gjennom planlegging og behandling av enkeltsaker og i samarbeid mellom kommuner.

Naturverdiene i strandsonen har nasjonal interesse, og har i lang tid hatt et spesielt vern mot videre nedbygging – først gjennom strandplanloven og senere gjennom regelen om byggeforbud i 100-metersbeltet i plan- og bygningsloven. Stortinget og Regjeringen har satt fokus på strandsonen gjennom en bred statlig satsing. Ett av tiltakene i denne satsingen er juridisk bistand til kommunene i forvaltningen av strandsonen. Denne håndboka er en del av dette tiltaket.

1.2 Formål og oppbygging

Det viktigste formålet med håndboka er at den skal være til praktisk hjelp for kommunale saksbehandlere i forvaltningen av strandsonen. Det er også et formål at håndboka skal kunne bidra til en strandsoneforvaltning som i større grad tar hensyn til strandsonen som en felles ressurs for friluftsliv og naturopplevelse.

Håndboka er bygd opp slik at den i kap 2 tar for seg en del vanlige problemstillinger innen strandsoneforvaltningen, og kopler disse til juridiske bestemmelser. I kap 3 tas det utgangspunkt i de viktigste juridiske bestemmelsene som berører strandsonen, og bestemmelsene er forsøkt framstilt på en praktisk og forståelig måte. Kap 4 tar for seg en del av de viktigste saksbehandlingsreglene, mens kap 5 har fokus på erstatningskonsekvenser og innløsningsplikt som følge av kommunale arealplaner. I kap 6 gis det en framstilling av sanksjonssystemet som knytter seg til ulovlige utførte tiltak – med spesiell fokus på gjennomføringsfasen. Kap 7 tar for seg en del juridiske forhold knyttet til offentlig tilrettelegging/opparbeiding av arealer for allmennhetens friluftsliv.

1.3 Ajourføring og internettversjon

Håndboka vil bli lagt ut i elektronisk versjon på Direktoratet for naturforvaltning sine internettsider (www.dirnat.no), og det er en ambisjon om å foreta regelmessige oppdateringer i nettversjonen for bla å få med endringer i lovverket og nye eksempelsaker som kan belyse problemstillinger som er tatt opp i håndboka.







2. Tiltak i strandsonen



2.1 Innledning

Byggesaksbehandlingen i strandsonen vil naturlig preges av lovgitte forbud og restriksjoner som det redegjøres for under kap. 3. De saker som kommer til behandling, handler i stor grad om dispensasjon. Saksbehandlingen i dispensasjonssaker blir derfor sentral i framstillingen her. Som ellers er også strandsonen underlagt den arealbruk som blir bestemt i kommunens arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Det er derfor naturlig å knytte framstillingen dels til arbeid og tiltak som er i samsvar med tillatt arealbruk, dels til arbeid og tiltak som faller utenfor og dermed rammes både av planens rettsvirkninger og det generelle bygge- og deleforbudet i pbl § 17-2. Strandsonen står av den grunn i en spesiell stilling når det gjelder bygging, med regler som har stor variasjonsbredde.

2.2 Oversikt

2.2.1 Nye byggeområder

Der kommunal arealplan (kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan) åpner for utbygging i strandsonen er byggesaksbehandlingen som regel kurant. Dette gjelder likevel ikke hvis det finnes automatisk fredete kulturminner i området, se nedenfor.

Hovedsaken blir å sikre at bestemmelser i planen som skal ivareta andre interesser i strandsonen blir fulgt. Det kan gjelde krav til estetisk utforming, materialvalg, fellesanlegg for parkering, båtplass, opplegg for renovasjon, forholdet til automatisk fredete kulturminner m.v.

De automatisk fredet kulturminnene er ikke alltid avmerket i kommuneplanen, men er avmerket i Økonomisk Kartverk. Hvis det kommer inn søknad om utbygging i områder som i kommuneplanen er regulert til byggeområder, plikter kommunen å undersøke i dette registeret om det er registrert automatisk fredete kulturminner i området før tillatelse gis. Det er meldeplikt (plikt til å søke dispensasjon) til kulturminnemyndigheten for tiltak som er egnet til å virke inn på slike kulturminner på en måte som nevnt i kulturminneloven § 3. Uten tillatelse fra kulturminnemyndigheten i slike tilfelle kan tiltak som er tillatt etter plan- og bygningsloven likevel kunne anses som ulovlig etter kulturminnelovens bestemmelser.

Hvis reguleringsplanen ikke fastlegger utbyggingsløsninger i detalj, men overlater detaljene til bebyggelsesplan er det viktig å påse at bebyggelsesplanen bare skal utfylle reguleringsplanen og ikke åpne for mer omfattende utbygging enn reguleringsplanen forutsetter.

Statlige fagmyndigheter har et særlig ansvar, sammen med kommunen, i å påse dette i forbindelse med utlegging og godkjenning av bebyggelsesplaner.

Utbygging i henhold til reguleringsplan av eldre dato – eller i områder som er under ny/endret arealbruksvurdering – kan aktualisere omregulering, dvs. midlertidig dele- og byggeforbud.

2.2.2 Midlertidig dele- og byggeforbud

Saksbehandlingen ved midlertidig dele- og byggeforbud følger av pbl § 33. Vedtak etter § 33 er enkeltvedtak som krever forhåndsvarsel, saksutredning og begrunnelse slik forvaltningsloven bestemmer. Vedtaket kan påklages til fylkesmannen. Vedtak etter § 33 vil i disse saker ofte være kontroversielle og gjelde sterke lokale interesser og store økonomiske verdier. Fra utbyggerhold blir det fra tid til annen anført at vedtatt reguleringsplan ikke kan endres/oppheves uten erstatningsplikt for kommunen. Dette er en feilaktig rettsoppfatning. Grunneier og utbygger må som hovedregel innrette seg etter de plan endringer og planvedtak som kommunen til enhver tid treffer.

I visse tilfeller kan kommunen bli erstatningsansvarlig for forgjeves utgifter til planlegging og prosjektering i henhold til endelig vedtatt plan. Dette kan være tilfelle særlig der planlegging har skjedd i samarbeid med kommunen, og kommunen endrer standpunkt under prosessen. Vanligvis dreier det seg ikke om store beløp i forbindelse med planlegging. Hvis derimot kommunen tidlig gjør det klart at gjeldende plan er moden for endring, vil utgifter som grunneier likevel pådrar seg til prosjektering og gjennomføring av planen som regel ikke kunne belastes kommunen. Tapt utbyggingsverdi som følge av omregulering har grunneier/utbygger ikke krav på i noe tilfelle. Er derimot planen iverksatt ved at kommunen har gitt byggetillatelse, kan kommunen ikke hindre utbygging ved omregulering. Men omregulering vil kunne få betydning for eventuelle senere utbyggingstrinn innenfor planområdet som ikke omfattes av byggetillatelsen. Omregulering – for eksempel til friområde – gir kommunen hjemmel for ekspropriasjon, og på den måten grunnlag for å hindre at byggetillatelsen iverksettes, med de erstatningskonsekvenser som følger av ekspropriasjonsrettslige regler.

2.2.3 Eksisterende byggeområder

Mange kystkommuner har eldre etablert bebyggelse i strandsonen. Disse områder kan likevel ha stor betydning som natur- og friluftsområder. I plansammenheng bringer dette kommunen i en valgsituasjon: Skal området i kommuneplanens arealdel vises som byggeområde for eksisterende bebyggelse eller som landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF). Det første alternativ fører til opphevelse av det generelle byggeforbud i pbl § 17-2. Byggerestriksjoner må i stedet sikres ved egne bestemmelser til arealplanen. Det andre alternativ (LNF) gir kommunen selvstendig forbudshjemmel både etter § 17-2 og arealplanens rettsvirkninger etter § 20-6.

I områder med betydelig innslag av eksisterende bebyggelse har flere kommuner funnet det mest hensiktsmessig å vise disse som byggeområder med bestemmelser som forutsetter at området ikke skal bygges ytterligere ut; heller ikke ved tilbygg eller utvidelse av eksisterende bebyggelse. I Vestby kommune er hjemmelsgrunnlaget for slike bestemmelser vurdert av Sivilombudsmannen og prøvet for retten. Ombudsmannen konkluderte slik:

"I dette konkrete tilfellet er det tale om et belte av 50 meters bredde langs sjøen. Det er således tale om et forholdsvis begrenset område. Området er definert ut fra et generelt kriterium. Bestemmelsen i kommuneplanen er således forenlig med lovens ordlyd på dette punkt ("nærmere kriterier for lokalisering"). Det må også fremheves at forbudet ikke går lenger enn det som følger av plan- og bygningsloven § 17-2 første ledd. Kommunen sto således overfor valget mellom enten å tegne inn utbyggingsområdene slik at de ikke omfattet strandsonen, eller å innta byggeforbudet som en bestemmelse til planen. Den siste løsningen ble valgt. Som nevnt tok lovendringen bl.a. sikte på å lette planarbeidet i situasjoner der det var vanskelig å uttrykke den ønskede regulering på kartet. Nettopp slike praktiske betraktninger synes å ha vært avgjørende i nærværende sak. Av det ovennevnte følger at det ikke hefter alvorlige rettssikkerhetsmessige betenkeligheter ved å legge til grunn den reguleringen som følger av kommuneplanens pkt. 1.3.

Jeg har på dette grunnlag ikke funnet å kunne kritisere at byggeforbudet langs strandsonen i byggeområdene etter kommuneplanens pkt. 1.3 blir lagt til grunn, slik det er utformet. Generelt ville det imidlertid vært en fordel om lovens § 20-4 annet ledd litra b fikk en klarere utforming, og jeg ber departementet ha dette for øye ved en fremtidig revisjon av loven."

Sivilombudsmannens standpunkt er også lagt til grunn i senere rettskraftig dom av Borgarting lagmannsrett, datert 10. desember 1999.

Det må derfor skilles klart mellom byggeområder for ny og eksisterende bebyggelse med tilhørende planbestemmelser i strandsonen.

Sistnevnte formål benyttes som regel som alternativ til LNF-område og er ment å gi kommunen den samme styringsmulighet når det gjelder byggerestriksjoner i strandsonen. Hjemmelsgrunnlaget for slike bestemmelser er pbl § 20-4 andre ledd bokstav b).

Hjemmelsgrunnlaget må anses avklart ved Sivilombudsmannens uttalelse og vil forhåpentligvis bli gjort entydig klart gjennom planlovutvalgets arbeid med revisjon av plan- og bygningsloven.

2.2.4 Vesentlighetskravet i pbl § 17-2

Byggeforbudet i § 17-2 rammer bare tilbygg og utvidelser hvis disse kan karakteriseres som vesentlige. Blir strandsonen lagt ut som LNF-område i kommuneplanens arealdel, gjelder § 17-2 og arealdelen side om side. For kommuneplanens arealdel gjelder ikke noe vesentlighetskrav. Arealdelen skjerper derfor lovens forbudsbestemmelser og medfører at mindre tilbygg som ellers er tillatt etter § 17-2, vil være i strid med kommuneplanens arealdel og dermed avhengig av dispensasjon.

Miljøverndepartementet har i flere tilfeller presisert at alle tiltak, også tiltak som ikke er vesentlige, på eksisterende bygg på fritidseiendommer er i strid med LNF-formålet – og derfor vil kreve dispensasjon. I referat fra et møte mellom MD, Fylkesmannen i Vestfold og Tjøme kommune 20.02.01 framgår bla følgende (referatet er skrevet av Tjøme kommune):

"Ved revisjon av kommuneplanen bør LNF-områdene "rendyrkes" i størst mulig grad. Der det allikevel er naturlig at bygninger blir liggende i LNF-områdene, kan det settes bestemmelser etter pbl § 20-4, 2. ledd, pkt. c. Etter dette punktet er det naturlig å avgrense geografisk hvor en eventuelt kan tillate uvesentlig økning i bygningsmasse uten å gå veien om dispensasjoner. Kravet til stedsangivelsen behøver ikke være veldig streng da det allerede er klart hvor eksisterende bygninger ligger, og at det derfor ikke er særlig rom for frie geografiske tolkninger."

Arealdelen til kommuneplanen for LNF-områder kan ha bestemmelser som spenner fra totalforbud til nærmere definerte områder der uvesentlig utvidelse av eksisterende bebyggelse er tillatt. For LNF-områder følger dette av pbl § 20-4 c). Tilsvarende differensierte bestemmelser kan gis for områder vist som eksisterende boligområde eller eksisterende hytteområde. Flere kommuner har graderte bestemmelser knyttet til avstand til sjøen, slik at områdene nærmest sjøen – for eksempel et 50 meters belte – er underlagt fullstendig forbud mot

bygningsmessige utvidelser. Dette er en meget streng holdning som mange steder utløser søknad om dispensasjon.

2.3 Gradert system for byggesaksbehandling

Plan- og bygningsloven har innført et gradert system for byggesaksbehandling i form av fullstendig søknadsbehandling, forenklet søknadsbehandling, melding samt tilfeller av helt unntak fra søknads- og meldesystemet. Arbeidets art og planstatus er avgjørende for behandlingsformen. Det ligger utenfor formålet med denne håndboka å redegjøre for hvordan systeminndelingen fungerer generelt. Det er karakteristiske typetilfeller for strandsonen som blir omhandlet her.

2.3.1 Ny hytte/ny selvstendig bygning

a) Søknaden må klargjøre om omsøkt arbeid er i samsvar med tillatt arealbruk i reguleringsplan eller kommuneplan. Saken er i så fall underlagt fullstendig søknadsbehandling, men er ellers i utgangspunktet kurant. Se kap 2.2.1 foran.

b) Ny hytte som ikke er i samsvar med godkjent plan er avhengig av dispensasjon. Det vises til kap 3.7 om dispensasjon.

c) Erstatningshytte for eksisterende bygning, begrunnet med utidsmessighet, vedlikehold eller branntilfeller. Utenfor planvurdert strøk krever nyoppføring dispensasjon etter § 17-2. Det samme gjelder for LNF-områder i kommuneplanens arealdel. Er derimot området avsatt til (eksisterende) byggeområde, er forutsetningen i alminnelighet at bebyggelse kan gjenoppføres etter brann og også skiftes ut med tilsvarende ny hytte av vedlikeholdsmessige årsaker.

2.3.2 Tilbygg

a) Utenfor planvurdert område gjelder vesentlighetskravet i § 17-2. Det kan ikke oppstilles entydige kriterier for hva som er vesentlig knyttet til kvadratmeter eller prosentvis utvidelse i forhold til eksisterende bebyggelse. Avgjørelsen må bygge på en konkret avveining, basert på en samlet vurdering av lovens formål, landskapstilpasning og lokale forhold. Miljøverndepartementet har i avgjørelser etter den tidligere strandplanloven ikke ansett utvidelse av hytte på 96 kvm med soverom på 12 kvm som vesentlig; heller ikke 12 kvm utvidelse av hytte på ca. 30 kvm der det dreide seg om standardforbedring. Tilbygg som objektivt sett endrer hyttas karakter fra enfamilie- til flerfamiliebruk (for eksempel to kjøkken og separate innganger) er i utgangspunktet vesentlig endring. I andre tilfeller vil tilbyggets størrelse være avgjørende. Miljøverndepartementet har uttalt seg om dette i brev av 24. januar 2001 (se kap 3.1.3).

Fra utbyggers side kan det være vanskelig å avgjøre om hytteutvidelsen er innenfor tillatt margin i § 17-2 eller er avhengig av dispensasjon. Kommunen må i sin behandling av saken ta selvstendig stilling til dette, dvs. klargjøre om tiltaket er tillatt i forhold til lovens forbud, og om det i så fall skal behandles som forenklet søknad eller ordinær søknad. Er det omsøkte arbeidet vesentlig, skal søker underrettes om at søknaden kan behandles som dispensasjonssak.

b) I planvurdert strøk gjelder ikke vesentlighetskravet i § 17-2. Arealplanens formål og bestemmelser er avgjørende. Hvis arealplanen for området ikke forutsetter ny bebyggelse, er utgangspunktet at alle arbeider er i strid med planens rettsvirkning og avhengig av dispensasjon. Arealplanen kan også ha differensierte bestemmelser og kriterier for tilbygg; søknader som ligger innenfor slike rammer behandles som ordinære byggesaker, men ellers som dispensasjonssaker.

2.3.3 Bruksendring

Bruksendring fra bolig til fritidsbebyggelse kan nektes gjennom forskrift som er vedtatt med hjemmel i konsesjonsloven av 31.5.1974 § 5, tredje ledd. Siktemålet med slike forskrifter er å hindre at boligområder legges øde utenom feriesesongen.

Ellers er bruksendring søknadspliktig etter pbl § 93 og kan avslås hvis endringen er i strid med arealdisponering fastsatt i reguleringsplan eller arealdelen av kommuneplanen. En ren bruksendring (uten byggearbeider) utenfor planvurdert strøk rammes derimot ikke av forbudet i pbl § 17-2, som begrenser seg til fysiske tiltak. En annen sak er at bruksendring fra fritidsbebyggelse til bolig kan utløse andre krav etter plan- og bygningsloven; f.eks. i forhold til vann og avløp (pbl § 66).

2.4 Fradeling av tomt

2.4.1 Tilleggsareal

En vanlig problemstilling er at eier av fritidseiendom ønsker tilleggsareal til sin eiendom med fradeling og sammenføyning fra det hovedbøl den er utskilt fra eller fra annet tilliggende areal. Slik grenseregulering mellom to eiendommer har Miljøverndepartementet i utgangspunktet antatt faller utenfor forbudet i pbl § 63 og § 17-2, fordi det ved deling ikke etableres en ny parsell.

Fradeling kan likevel nektes der det er vedtatt arealdel til kommuneplan

og hvor deling ikke er forenlig med arealplanens formål eller bestemmelser, som f. eks. arealdel til kommunedelplan for Vesterøya i Sandefjord:

"I LNF områdene, sonene B og C er fradeling av nye, eller utvidelse av eksisterende tomter for fritidsbebyggelse, samt oppføring av ny fritidsbebyggelse eller andre anlegg i forbindelse med dette, ikke tillatt. Denne bestemmelsen kan bare fravikes gjennom reguleringsplan.

I disse områdene er det heller ikke tillatt å foreta vesentlige utvidelser av bestående fritidsbebyggelse."

Bestemmelsene har også interesse i relasjon til utvidelse av eksisterende hytter ved at byggeforbudet for tilbygg uttrykkelig er begrenset til "vesentlig utvidelse", se foran om dette under kap 2.2.4. Slike bestemmelser til kommuneplan får likevel ikke selvstendig betydning så lenge selve arealkategorien LNF går lenger, og rammer enhver utvidelse av eksisterende fritidsbebyggelse.

2.4.2 Fradeling av tomt til eksisterende bygning

Byggeforbudet i § 17-2 rammer ikke fradeling av bebygd areal. Kommuneplan med LNF-område går her lenger, og rammer i utgangspunktet også fradeling av bebygd eiendom. Miljøverndepartementet har lagt til grunn at fradeling til uendret bruk ikke blir rammet, men at fradeling til endret bruk blir rammet.

2.5 Terrengtiltak

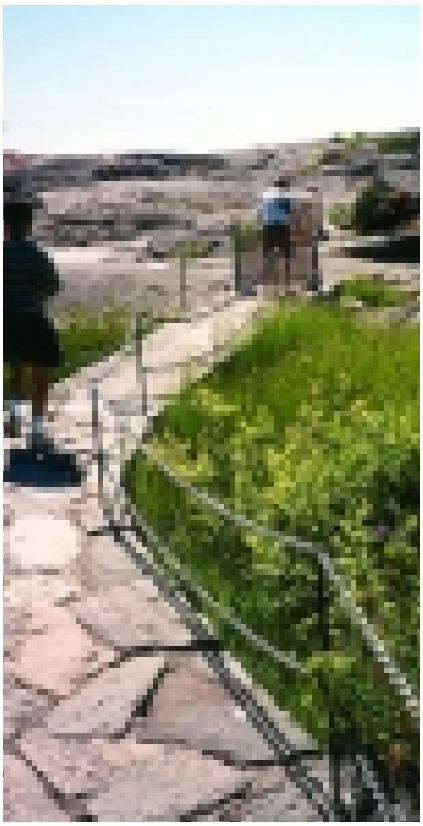
Terrengtiltak hører innenfor visse rammer til vanlig skjøtsel og vedlikehold av ute/oppholdsarealer. Slike "kultiveringstiltak" gir samtidig arealet et privat preg, og det oppstår dermed konflikt med allmennhetens tilgang til og bruk av strandsonen. Om forholdet til friluftsloven og ulovlige stengsler vises til håndbok som ble utgitt av Direktoratet for naturforvaltning i 2000 (DN-håndbok nr. 14-2000). Også plan- og bygningsloven er omtalt i håndboka s. 36 – 37. Hjemmelsgrunnlaget til pbl kan systematisk framstilles slik:

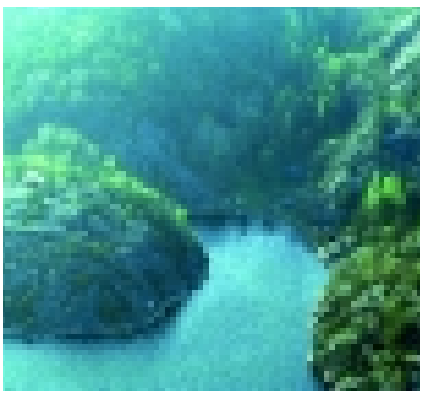
2.5.1 Forbudet i pbl § 17-2

Terrasser, takoverbygg, levegger m.v. som utføres i fysisk tilknytning til bestående bygning er bare forbudt i den utstrekning endringen anses vesentlig. Det vises til kap 2.3.2 ovenfor om tilbygg. For frittliggende plattinger og opparbeidede uteplasser m.v. gjelder ikke vesentlighetskravet i § 17-2 – noe som betyr at slike tiltak uansett vil kunne komme i konflikt med § 17-2.

Forskrift av 22.1.1997 nr. 34 om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) § 7 om mindre tiltak som ikke krever byggetillatelse kommer ikke til anvendelse der tiltakene kommer i konflikt med byggeforbudet i § 17-2 eller bindende planer og planbestemmelser. Forskriftens unntak for forstøtningsmur på inntil 1,0 m opphever derfor ikke søknadsplikten for slike tiltak i pbl § 93 (støttemur anses som en konstruksjon, og er søknadspliktig etter § 93 bokstav a). Hva som er søknadspliktig etter denne bestemmelse i strandsonen må derfor avgjøres uavhengig av forskriftens definisjon av mindre tiltak, som ikke har problemstillingen i strandsonen for øye (Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv K-33/99). Tiltak som krever dispensasjon vil alltid være søknadspliktige.

I en konkret klagesak fra Sandefjord





har Sivilombudsmannen lagt til grunn at den nedre grense for størrelsen av de tiltak som rammes av lovens forbud ikke nødvendigvis
faller sammen med kriteriene i pbl § 84, jf § 93 bokstav i. Fylkesmannen hadde lagt til grunn at byggeforbudet i § 17-2 i utgangspunktet er meget omfattende, og Sivilombudsmannen sa seg enig i det uten å ta standpunkt til om de
foretatte terrengarbeidene også var i strid med § 84. Det framgår at tiltaket satte sitt tydelige preg på landskapet, som Sivilombudsmannen fant hadde endret karakter. I realiteten var nok derfor tiltaket vesentlig også i relasjon til § 84 og § 93 bokstav i.
Miljøverndepartementet har for sin del hevdet samme syn i en uttalelse 07.12.00 til Fylkesmannen i Aust-Agder:

"Ved lovendring 5. mai 1995 ble begrepet vesentlig terrenginngrep tatt inn i § 93 bokstav i, og samtidig ble det også tatt direkte inn i § 84. Forbudet i § 17-2 må derfor antas å ramme alle vesentlige terrenginngrep, og slike inngrep vil også naturlig kunne karakteriseres som anlegg (for eksempel parkanlegg, hageanlegg osv). Forbudet vil likevel ikke ramme ordinær hageopparbeiding rundt hus eller hytte."

2.5.2 Plan og planbestemmelser

I områder med bindende plan og planbestemmelser vil det bero på innholdet i disse om tiltak som nevnt i SAK (byggesaksforskriften) § 7 kan iverksettes uten melding/søknad.
I LNF-områder eller områder regulert til friområde/friluftsområde er det klart at forskriften ikke får anvendelse.

2.5.3 Byggeområder for eksisterende bebyggelse

I områder vist som byggeområde for eksisterende bebyggelse vil utendørs tiltak ikke være i konflikt med planen hvis ikke bestemmelser i planen selv setter forbud eller begrensninger.
I mange tilfeller er det ved planbehandlingen lagt vekt på å gi faste kriterier for utførelse av utendørs anlegg på tomta, på grunn av beliggenheten i strandsonen.
Eksempel: "terreng og rullesten skal bevares i størst mulig utstrekning".
Slike bestemmelser går lengre enn lovens forbud i § 17-2, som er begrenset til tiltak som krever søknad etter § 93 bokstav i, jf § 84.







3. Rettsregler som er viktige for tiltak i strandsonen

3.1 Pbl § 17-2

3.1.1 Generelt om byggeforbudet i 100-metersbeltet

Bestemmelsen etablerer et forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen, som er en videreføring av strandplanlovens forbud. Bestemmelsen er inntatt i pbl kap. IV *Planlegging på riksnivå*, og det er viktig å ha for øye ved håndhevingen av strandvernet at byggeforbudet i 100-metersbeltet er en nasjonal markering for å sikre allmennhetens rett til fri ferdsel og friluftsliv på sjøen og i strandområdene. Forbudet er uttrykk for en nasjonal målsetting, nemlig å legge til rette for en bærekraftig bruk av disse områdene. Dette er kommet til uttrykk i flere stortingsmeldinger, jfr. f.eks St.meld. nr. 43 (1998-99) *Vern og bruk av kystsona* og St.meld. nr. 8 (1999-2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk*. Betydningen av en stram håndheving av forbudet er også understreket i Miljøverndepartementets såkalte "strandsonebrev", se kap. 3.7.3.

Byggeforbudet gjelder bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning, og omfatter ifølge forarbeidene tiltak etter § 84 og § 93, samt vesentlig endring av slike tiltak. Forbudet retter seg også mot deling, herunder salg eller bortleie av ubebygd del (parsell eller tomt) av eiendom.

Oppregningen i bestemmelsens første ledd innebærer at byggeforbudet er omfattende. Ved oppføring av bygninger – så som hytter, uthus og naust – gjelder forbudet utvilsomt. Slike tiltak vil derfor ikke kunne realiseres i 100-metersbeltet med mindre det har grunnlag i plan eller i noen av de øvrige unntaksbestemmelsene i § 17-2 annet og tredje ledd, eventuelt i dispensasjon med hjemmel i pbl § 7.

3.1.2 Nærmere om rekkevidden av forbudet etter § 17-2, første ledd

Rekkevidden av forbudet har likevel i noen grad reist problemer når det gjelder konstruksjoner og anlegg m.v. Da forbudet ble videreført fra strandplanloven i forbindelse med vedtakelse og ikrafttredelse av pbl i 1985, var det viktig å få med innhegning, anlegg, vesentlig endring og deling av eiendom i tillegg til oppføring av bygninger m.v., som gikk inn under § 84 og § 93. Planlovutvalget har i sin første delutredning NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven* påpekt at formuleringen ikke lenger samsvarer fullt ut med de tiltak som i dag krever byggetillatelse og som rettsvirkningen av planer er knyttet opp til. Dette skaper problemer i saker som krever dispensasjon både fra forbudsbestemmelsen i § 17-2 og fra arealdelen til kommuneplanen.

Ordlyden i § 17-2 er identisk med det som tidligere var inntatt i strandplanloven av 1971. Med støtte i forarbeidene til denne loven har Miljøverndepartementet lagt til grunn at rekkevidden var ment å være den samme for forbudet i 100-metersbeltet som etter §§ 93 og 84 i plan- og bygningsloven.

Planlovutvalget har i ovennevnte delutredning foreslått at den rettslige virkningen av byggeforbudet blir knyttet opp til bestemmelsene i § 81, § 86 a, § 86 b og § 93 om tiltak som krever søknad og tillatelse. Hvis forslaget blir fulgt opp, vil byggeforbudet få samme nedslagsfelt som rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel.

Så lenge situasjonen er at ordlyden i pbl § 17-2 første ledd og ordlyden i de aktuelle bestemmelsene i plan- og bygningslovens byggesakskapitler ikke er sammenfallende, er det viktig at kommunene ved sin håndhevelse av strandsonevernet har for øye at tillatelse i hht. forutgående søknad etter byggesaksbestemmelsene ikke samtidig

innebærer at tiltaket derved kan anses godkjent i forhold til byggeforbudet i 100-metersbeltet etter pbl § 17-2 første ledd. Bestemmelsen er uttrykk for at strandsonen pga sin betydning for allmennhetens rett til ferdsel og friluftsliv er underlagt et særskilt vern. Formålet med bestemmelsen tilsier at vernet er meget omfattende, og at bygningsmyndighetene i det enkelte tilfellet må ta stilling til hva som er den nedre grense på størrelse av tiltak som rammes.

En rekke mindre tiltak som etter hvert er blitt en del av utbyggingsmønsteret på hytteeiendommer i strandområdene er unntatt fra kravet om byggetillatelse, mens de fortsatt går inn under byggeforbudet i 100-metersbeltet (§ 17-2). Om dette vises til det som er uttalt ovenfor under kap 2.5.1 om forholdet til SAK (byggesaksforskriften). Av § 7 i denne forskriften går følgende fram: *"Tiltak som verken krever søknad eller melding:*
Mindre tiltak, under forutsetning av at de ikke fører til fare eller urimelig ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser, er unntatt fra reglene i pbl kap. XVI om saksbehandling, ansvar og kontroll. Søknadskravet i plan- og bygningslovens § 7 gjelder uavkortet. Øvrige regler i plan- og bygningsloven og teknisk byggeforskrift skal ivaretas av tiltakshaver."

3.1.3 Vesentlighetskravet

Byggeforbudet retter seg ikke bare mot nybygg eller nye konstruksjoner og anlegg i strandsonen, men også mot "vesentlig endring" av slike tiltak.

Mange kystkommuner har vedtatt retningslinjer som fastsetter maksimumsstørrelse for hytter, og følger en praksis som innebærer at utvidelse av eksisterende hytter opp til denne størrelsen, eller oppføring av nye hytter til erstatning for gamle opp til denne størrelsen, anses som kurant. Dette innebærer at det fra kommunens side ikke anses nødvendig med dispensasjon, eventuelt at dispensasjon gis automatisk. Det er grunn til å understreke at selv om kommunen har vedtatt slike retningslinjer, kreves det formelt sett dispensasjon i slike saker.

Miljøverndepartementet har i brev av 24. januar 2001 til Fylkesmannen i Aust-Agder foretatt viktige presiseringer i denne forbindelse. Det påpekes at utvidelse av eksisterende hytter og oppføring av erstatningshytter i strandsonen ikke er kurant. Slike søknader skal vurderes i forhold til de regler som gjelder i strandsonen, uavhengig av kommunens retningslinjer om størrelse på hytter. Det påpekes videre at det i LNF-områder er nødvendig med dispensasjon også for endringer som ikke anses som vesentlige. Der det ligger an til avslag, vil det ikke være nødvendig å ta stilling til om det dreier seg om en vesentlig endring i forhold til § 17-2.

Med henvisning til det som er uttalt i "strandsonebrevet" av 11. november 1999, presiserer Miljøverndepartementet at det i de fleste tilfeller dreier seg om områder som i arealdelen til kommuneplanen er lagt ut til LNF-område. Byggeforbudet etter § 17-2 og arealdelen vil da gjelde side om side, slik at det vil være nødvendig med dispensasjon fra LNF-området i tillegg. Det påpekes videre at det i LNF-områder er nødvendig med dispensasjon også for endringer som ikke anses som vesentlige.

Hvis søknaden ikke gjelder et LNF-område, eller administrasjonen foreslår å innvilge søknaden, blir det nødvendig å vurdere denne i forhold til byggeforbudet i pbl § 17-2.
Hva som er en vesentlig endring, må bygge på en konkret vurdering av den aktuelle sak i forhold til byggeforbudets formål. Departementet viser til sitt rundskriv T-17/76 til den tidligere strand- og fjellplanloven, der det bl.a. framheves at det vil foreligge vesentlig endring i lovens forstand i de tilfeller hvor det skjer en endring av selve formålet med bygningen, f.eks. en ombygning fra naust til hytte, eller fra hytte til helårsbolig.

I de tilfeller der det ikke dreier seg om endringer i selve formålet, men en ombygging innenfor samme formål, må det foretas en konkret avveining. Departementet har i det nevnte rundskriv under tvil lagt til grunn at det ikke representerer en vesentlig endring i lovens forstand at en hytte på ca. 96 kvm utvides med et soverom på ca. 16 kvm. Tilsvarende er lagt til grunn for en utvidelse på 12 kvm av en hytte på ca. 30 kvm i et tilfelle hvor det dreide seg om en standardforbedring.

Sivilombudsmannen har i en uttalelse av 15. mars 2001 i en byggesak vedrørende diverse byggearbeider på en fritidseiendom i strandsonen, vist til at det i de siste årene har skjedd en skjerping av praksis vedrørende bygging i/endring av strandsonen, og at dette må føre til at innholdet i vesentlighetskriteriet (og uttrykket "særlige grunner") må sies å ha endret karakter. En tidligere uttalelse inntatt i Sivilombudsmannens årsmelding for 1976 var derfor ikke uten videre dekkende for dagens rettsoppfatning av hva som ligger i uttrykket "vesentlig endring". Det er

grunn til å anta at domstolene vil legge til grunn tilsvarende betraktninger.

I brev av 24. januar 2001 til Fylkesmannen i Aust-Agder har Miljøverndepartementet, med henvisning til det tidligere rundskrivet fra 1976, lagt til grunn at en utvidelse av en mindre eksisterende hytte ofte vil bli å anse som vesentlig endring. Hvis hytteutvidelsen anses som en vesentlig endring i forhold til § 17-2 og/eller er i strid med kommuneplanens arealdel, er det nødvendig med dispensasjon. Med henvisning til "strandsonebrevet" av 11.november 1999 (se kap 3.7.3), gis det anvisning på de samme vurderinger som for andre dispensasjonssaker i strandsonen. Det er uttrykkelig framhevet i departementets brev at kommunene ikke uten videre kan gi dispensasjon for utvidelse opp til den arealstørrelsen kommunen generelt har fastsatt for hytter. Det må foretas en strengere vurdering i strandsonen/ 100-metersbeltet enn for andre områder i kommunen på bakgrunn av de nasjonale interesser som knytter seg til dette beltet. Det skal ikke være kurant å få dispensasjon for bygging i strandsonen.

Når det spesielt gjelder *erstatningshytter*, legger departementet til grunn at riving av eksisterende hytte og oppføring av ny hytte til erstatning for denne vil innebære en nyoppføring som krever dispensasjon etter § 17-2 og kommuneplanens arealdel. Kommunen vil heller ikke her uten nærmere vurdering kunne gi dispensasjon.

3.1.4 Nærmere om begrepet "konstruksjoner og anlegg"

Rekkevidden av byggeforbudet, for såvidt gjelder konstruksjoner og

anlegg, har i noen grad skapt problemer ved kommunenes håndheving av strandsonevernet.

Alle tiltak må vurderes konkret etter § 17-2, men det vil være en nedre grense for hvilke type tiltak som omfattes. Ved vurderingen av om tiltaket omfattes av § 17-2, må det bla legges vekt på områdets sårbarhet og hvilken skade/ulempe tiltaket vil medføre. Generelt gjelder at dersom det er tvil om et tiltak omfattes av § 17-2, så må det ses på virkningene av tiltaket. Som typetilfeller kan nevnes:

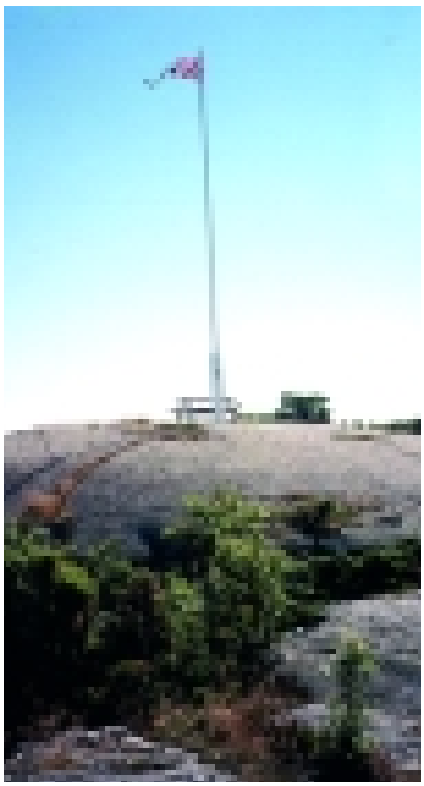
- Sittegrupper og utepeiser. Faller utenfor § 17-2.
- Badeplattform. Den må være forankret i land for at § 17-2 skal gjelde. Byggesaksbestemmelsene kan gjelde i sjøen, men det gjør ikke § 17-2.
- Flytebrygger. Dette er ikke transportable anlegg (jfr pbl § 85), og vil normalt være forankret i land. Omfattes dermed av § 17-2. Også andre brygger omfattes av forbudet i § 17-2. Det er et unntak fra forbudet etter § 17-2 nr. 3 for atkomstbrygger, jfr kap 3.1.9 nedenfor.
- Plattinger. Hvis platting f.eks er utformet med rekkverk eller er en omfattende konstruksjon, vil den normalt bli omfattet av § 17-2. Planering av enkel uteplass omfattes derimot ikke av § 17-2.
- Svømmebasseng. Omfattes av § 17-2.
- Forstøtningsmur. Vil normalt omfattes av § 17-2, men må vurderes i forhold til størrelsen på tiltaket, områdets sårbarhet og skade/ulempe som vil følge av tiltaket.
- Mudring. Omfattes ikke av § 17-2, da bestemmelsen ikke gjelder i sjø.
- Når det gjelder flaggstenger, har Miljøverndepartementet i brev av 12.4.99 til Fylkesmannen i Vestfold avgitt uttalelse om hvorvidt dette kan betraktes som konstruksjoner etter pbl. Bakgrunnen er at oppføring av konstruksjoner krever søknad og tillatelse etter pbl § 93a), samt at det etter pbl § 17-2 første ledd er forbud mot oppføring av bl.a. konstruksjoner i 100-metersbeltet langs sjøen. Departementet la i sin uttalelse til fylkesmannen til grunn at flaggstenger faller utenfor konstruksjonsbegrepet etter pbl.
- Miljøverndepartementet har i brev av 31. august 2001 til Fylkesmannen i Østfold uttalt at en 3 meter høy trestolpe med lykter, lyssensor og overvåkningskamera ikke anses å falle inn under begrepet konstruksjon i pbl § 17-2.

Det er viktig å være oppmerksom på at ovennevnte tiltak i kombinasjon med andre tiltak i strandsonen, så som terrasser/plattinger, trapper m.m., må undergis en samlet vurdering. Det er ikke tvilsomt at slike tiltak samlet vil kunne omfattes av lovens konstruksjonsbegrep. Disse tiltakene kan også bli rammet av friluftslovens §§ 13 og 40 som "sjikanøst stengsel" (se DN-håndbok nr. 14-2000 "Fjerning av ulovlige stengsler i strandsonen").

3.1.5 Nærmere om begrepet "terrenginngrep"

Terrenginngrep av forskjellig karakter og omfang har skapt spesielle problemer, og har ført til flere klagesaker, hvorav enkelte også har vært forelagt Sivilombudsmannen.

Denne type tiltak kan det dels være spørsmål om å vurdere i relasjon til kategorien anlegg i relasjon til byggeforbudet etter § 17-2, dels i forhold til kriteriet *vesentlig terrenginngrep* etter pbl § 93 i) sammenholdt med § 84. Miljøverndepartementet har i en klagesak fra desember 2000



vurdert et terrenginngrep som omfattet sprengning og planeringsarbeid i strandsonen. Tiltaket var utført helt ned til sjøen, i hovedsak innenfor 100-metersbeltet, i et område som i kommuneplanens arealdel var utlagt til LNF-område. Det ble vist til at ordlyden i § 17-2 er den samme som i den tidligere strandplanloven, samt at rekkevidden var ment å være den samme som etter § 93 og § 84. § 84 hadde tidligere konkret henvisning til massetak og fylling, og rekkevidden av bestemmelsene i forhold til terrenginngrep som ikke hadde sammenheng med bygging, var noe uklar. Etter lovendringen i 1995 ble begrepet "vesentlig terrenginngrep" tatt inn i pbl § 93 i), og samtidig også tatt direkte inn i § 84. På denne bakgrunn la departementet til grunn at forbudet etter § 17-2 rammer alle vesentlige terrenginngrep, og at slike inngrep også naturlig vil kunne karakteriseres som anlegg.

Kommunal- og regionaldepartementet hadde som kompetent myndighet etter byggesakskapitlene i pbl vurdert terrenginngrepet i forhold til pbl § 93. Inngrepet ble vurdert som et vesentlig terrenginngrep under henvisning til at det hadde vært foretatt uttak av stein, sprenging av fjellrygg og planering, samt at det gjaldt et areal på flere dekar i 100-metersbeltet.

Sivilombudsmannen har i en uttalelse av 15. mars 2001 vedrørende søknad om byggearbeider på en fritidseiendom i strandsonen lagt til grunn at oppsetting av mur og tilbakeføring av terreng med påfylling av masse m.m. naturlig måtte karakteriseres som et anlegg og dermed undergitt byggeforbudet. Han fant det ikke nødvendig å ta stilling til om de foretatte terrengarbeidene også var i strid med pbl § 84.

3.1.6 Særlig om lektere/ husbåter

Når det gjelder lektere/husbåter, vil byggeforbudet etter § 17-2 bare komme til anvendelse hvis det foreligger fast forankring i land. Ved forankring i bunnen, vil slike innretninger måtte vurderes i forhold til andre bestemmelser i pbl.
I forvaltningspraksis er det lagt til grunn at oppankring av flytende hytter, husbåter o.l. innretninger må anses som midlertidige eller transportable anlegg som omfattes av pbl § 85. Etter denne bestemmelse skal midlertidige eller transportable konstruksjoner og anlegg ikke plasseres slik at de hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv eller på annen måte fører til vesentlige ulemper for omgivelsene. Plassering for lenger tid enn 3 måneder krever samtykke av kommunen, og kommunen kan gjennom vedtekt forby oppankring av denne type innretninger også for kortere tid.

For øvrig vises til kommentarene under kap 3.3 nedenfor om kontroll med denne type innretninger gjennom arealdelen til kommuneplanen, samt tilsvarende under kap 3.4 for reguleringsplan.

3.1.7 Forbudet mot fradeling

Byggeforbudet etter § 17-2 første ledd retter seg også mot fradeling av ubebygd del av eiendom, samt salg og bortfeste av slik del.

Pbl § 20-6 fastslår at deling er blant de tiltak som ikke må være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i endelig arealplan. Dette kan f.eks. være bestemmelser knyttet til LNF-område i kommuneplanen.
I praksis innebærer dette at kommunene ofte vil ha et alternativt eller supplerende hjemmelsgrunnlag for å nekte fradeling i strandsonen. Disse bestemmelser vil bli omtalt nærmere nedenfor under kap 3.3.

Etter pbl § 63 må deling av eiendom ikke foretas på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot lov, forskrift, vedtekt eller plan.

I framstillingen *Plan- og bygningsrett* utgitt i år 2000 på Universitetsforlaget legger forfatterne Odd Jarl Pedersen, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os og Stein Ness på s. 336 til grunn at en fradeling i seg selv ikke vil ha uheldige virkninger i 100-metersbeltet. Formålet med å forby deling er å demme opp for det press om å få byggetillatelse som ofte kommer når tomta er fradelt. Fradelingen blir da et argument for å få dispensasjon til å bygge. Det er derfor særlig der det søkes om å få fradelt enkelttomter med sikte på bebyggelse at formålet slår til. Det forhold at pbl § 17-2 bare gjelder ubebygd del av fast eiendom, får bl.a. den konsekvens at fradeling av tomt som allerede er bebygd ikke rammes.

Forfatterne angir at tilsvarende må gjelde fradeling til såkalt uendret bruk, hvor siktemålet ikke vil være å benytte arealet til utbyggingsformål, men å bevare eksisterende forhold. Det heter videre at bestemmelsene i pbl § 17-2 ikke har som siktemål å regulere arealforholdene på stedet, og at bestemmelsen derfor ikke er til hinder for fradeling til såkalt uendret bruk.

Miljøverndepartementet har imidlertid i en klagesak fra 9. mai 1997 vedrørende søknad om fradeling av tilleggsareal på 2 daa til fritidseiendom i et LNF-område, lagt til grunn at fradeling i et slikt tilfelle er forbudt både etter bestemmelsen i pbl § 17-2 og i strid med arealbruken i



LNF-område i kommuneplan, jfr. pbl § 20-6, slik at fradeling krever dispensasjon både fra kommuneplanen og fra pbl § 17-2. Når det gjelder fradeling av ubebygd del av eiendom i forhold til arealbruk eller bestemmelser fastlagt i kommuneplan, vises til framstillingen nedenfor under kap 3.3.

3.1.8 Nærmere om unntakene etter § 17-2, annet ledd

Pbl § 17-2 annet ledd fastsetter flere praktisk viktige unntak fra forbudet etter første ledd.

For det første gjelder forbudet ikke i tettbygd strøk. Av forarbeidene til den opprinnelige hjemmelsbestemmelse for byggeforbudet i 100-metersbeltet – den midlertidige strandplanloven av 1965 – framgår at det med dette siktes til strøk med konsentrert bebyggelse av et slikt omfang at det nødvendiggjør tekniske anlegg som vei, vann og avløpsanlegg. Dette vil i første rekke være boligstrøk. Hytteområder uten regulert veinett vil ikke være tettbygde i lovens forstand. Det er fylkesmannen som i tvilstilfeller avgjør om et område skal anses som tettbygd strøk.

Dernest gjelder forbudet heller ikke i områder som omfattes av reguleringsplan eller strandplan, samt områder som i arealdel av kommuneplanen er lagt ut til byggeområder og områder for råstoffutvinning.

Endelig gjelder forbudet heller ikke tiltak som er i samsvar med bestemmelser gitt i medhold av § 20-4 annet ledd pkt. c. Dette innebærer at forbudet ikke gjelder for LNF-områder hvor det er gitt utfyllende bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt bebyggelse m.m.

Bakgrunnen for disse unntakene er at utbyggingsinteressene er vurdert mot frilufts- og verneinteressene i selve planprosessen.

3.1.9 Nærmere om unntakene i § 17-2, tredje ledd

§ 17-2 tredje ledd fastsetter i nr. 1-3 en rekke praktisk viktige unntak fra byggeforbudet. Nr. 1 gjelder bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning som er nødvendig for nærmere oppregnede virksomheter, herunder forsvaret, landbruket, vannforsyning, samferdsel samt visse typer næringsvirksomhet.

Nr. 2 gjelder badeanlegg og toalettanlegg på friluftsområde åpen for allmennheten, samt bygning for naturvernformål i område som er fredet eller vernet i medhold av naturvernloven.

Nr. 3 gjelder brygge på bebygd eiendom til sikring av eierens eller brukerens atkomst. Dette er en praktisk viktig kategori som kommunene må forholde seg til ved håndhevingen av strandsonevernet. Det har for det første vært reist spørsmål om hva som ligger i lovens uttrykksmåte ”til sikring av”. Sivilombudsmannen la i sak 49 E/86 til grunn at det forhold at en hytteeiendom har tilknytning til vei – mao. er sikret atkomst over land – ikke utelukker bruk av unntaksregelen.

I den nevnte uttalelsen la Sivilombudsmannen til grunn at hvorvidt bruk av fellesbrygge skal tillegges betydning, må avgjøres konkret ut fra spørsmålet om eiendommen på denne måte allerede er sikret sjøveis atkomst.

Agder lagmannsrett har i en dom av 11.5.99 inntatt i RG 2000 s. 56 fastslått at tilbud om plass ved båtforenings fellesbrygge, som lå inntil den brygge han selv hadde oppført

uten tillatelse, må anses som et likeverdig tilbud for atkomst til sjø.

Dommen er også illustrerende for den andre problemstillingen som unntaksbestemmelsen i pbl § 17-2 tredje ledd nr. 3 har reist i praksis. I mange tilfeller vil oppføring av brygger være ulovlig i hht. arealdelen av kommuneplanen med utfyllende bestemmelser. I slike tilfeller vil dispensasjon etter pbl § 7 være nødvendig.

I saken som forelå til pådømmelse for Agder lagmannsrett, var brygga oppført i et område som var utlagt til LNF-område. Lagmannsretten fastslo at det da ikke var nødvendig å foreta en nærmere vurdering av de utfyllende bestemmelser fastsatt i arealdelen av kommuneplanen når et forbud mot det aktuelle tiltaket fulgte direkte av formålet som var fastsatt i arealdelen til kommuneplanen. Dispensasjon var dermed nødvendig.

Lagmannsretten fant det i et slikt tilfelle ikke nødvendig å ta stilling til om grunneieren hadde rett til brygge etter unntaksregelen i pbl § 17-2 tredje ledd nr. 3, fordi denne bestemmelsen ikke går foran arealdelen i kommuneplanen.

Dommen er omtalt i Miljøverndepartementets publikasjon Planjuss nr. 2/2000 s. 2.

3.2 Rikspolitiske retningslinjer (RPR) – særlig om RPR for Oslofjorden

3.2.1 Innledende bemerkninger

Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen er gitt ved kgl.res. av 9. juli 1993 med hjemmel i pbl § 17-1 første ledd. Retningslinjene er tatt inn i, og kommentert, i Miljøverndepartementets rundskriv T-4/93 av 23. juli 1993.

Det er viktig å merke seg at hjemmelen for RPR for Oslofjorden er pbl § 17-1 første ledd. Bestemmelsen lyder slik:

"Kongen kan stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utvikling i fylker og kommuner som skal legges til grunn for planleggingen etter denne lov."

Det følger av legalitetsprinsippet at bestemmelser som fastsettes i medhold av formell lov må ligge innenfor rammen av hjemmelsbestemmelsen. Det er her tale om retningslinjer som skal legges til grunn for planleggingen etter pbl av 1985. Retningslinjene skal sikre at viktige nasjonale hensyn blir ivaretatt ved kommunenes arealplanlegging, jfr. at overskriften til det aktuelle kap. IV i pbl heter *Planlegging på riksnivå*.

Det følger av dette at rikspolitiske retningslinjer – herunder RPR Oslofjorden – fastsatt med hjemmel i pbl § 17-1 første ledd ikke etablerer et selvstendig rettslig grunnlag for bindende arealdisponering i forhold til private grunneiere. Direkte rettsvirkning i forhold til private grunneiere vil retningslinjene derfor bare kunne få hvis de blir nedfelt i bindende arealplaner etter PBL. Dette vil enten være i arealdelen av kommuneplanen eller i reguleringsplanen. Etter som det bare unntaksvis vil foreligge reguleringsplan for strandsonen, vil det i praksis som oftest være arealdel av kommune-planen – typisk med LNF som arealbruksformål – som kommunene forholder seg til ved håndheving av strandsonevernet.

Retningslinjene er forutsatt å være retningsgivende for den kommunale og fylkeskommunale planleggingen. I Miljøverndepartementets publikasjon *Planavdelingen Informerer nr. 2/95* er gjengitt en uttalelse fra Justisdepartementets Lovavdeling vedrørende den rettslige rekkevidden av rikspolitiske retningslinjer i tilknytning til RPR for vernede vassdrag.

3.2.2 Rekkevidden av RPR for behandlingen av enkeltsaker

Anvendelsen av RPR for Oslofjorden har reist spørsmål knyttet til den rettslige rekkevidden av bestemmelsene. Lovavdelingen har i uttalelsen som er nevnt ovenfor lagt til grunn at det er anledning til å legge vekt på RPR under skjønnsutøvelsen ved avgjørelse av enkeltsaker hvor retningslinjene har betydning. I hvilken grad det er en *plikt* til å vektlegge retningslinjene, har ikke vært like klart. Pbl har ingen uttrykkelig bestemmelse om at det foreligger en slik plikt. Når det gjelder avgjørelsen i dispensasjonssaker etter pbl § 7, viser Lovavdelingen til at det i forarbeidene er uttalt at uttrykket "særlige grunner" må sees i forhold til de offentlige hensyn planlovgivningen skal ivareta, se Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 101. Det er da naturlig å hevde at RPR, som en del av de offentlige hensyn, må inngå i vurderingene der de etter sitt tema er aktuelle. Spørsmålet er nettopp om de eventuelle særlige grunner kan oppveie de hensyn som ligger til grunn for planen. Til grunn for planen ligger bl.a. de rikspolitiske retningslinjer.

Lovavdelingen gir uttrykk for at reelle hensyn taler for at RPR i prinsippet har instruksvirkning ved alle enkeltsaker hvor det foreligger planer. Begrunnelsen for dette er at planer som er utarbeidet av kommunene i tråd med retningslinjene, ellers lett vil kunne uthules gjennom dispensasjoner eller avgjørelser i klagesaker hvor slike overordnede hensyn ikke tas. Dette innebærer likevel ikke at RPR i slike tilfeller nødvendigvis skal være avgjørende for sakens utfall, men de må inngå i vurderingen og tillegges vekt som sådanne. Dette gjelder selvsagt bare i saker hvor retningslinjene etter sitt tema vedkommer den aktuelle avgjørelsen.

Det som her er sagt om plikt til å legge vekt på retningslinjene, har først og fremst betydning i forhold til avgjørelser som gjelder områder hvor det foreligger vedtatte arealplaner etter pbl. Etter som RPR etter § 17-1 første ledd skal ligge til grunn for planene, vil de neppe ha den samme direkte instruksvirkning ved avgjørelse av enkeltsaker der det ikke foreligger planer, f.eks. ved avgjørelse om dispensasjon fra § 17-2 første ledd. Her må den mulige dispensasjonen veies opp mot de hensyn som ligger til grunn for selve lovreguleringen. Retningslinjene vil likevel være *relevante* å ta i betraktning.

Lovavdelingen legger videre til grunn at RPR ofte vil være relevante også ved avgjørelse etter annen lovgivning enn pbl, når retningslinjene etter sitt tema berører det aktuelle området. Det er i denne sammenheng vist til at integrering av miljøhensyn i alle beslutningsprosesser som angår naturgrunnlaget, var ett av hovedpunktene i Verdenskommisjonens rapport "V*år Felles Framtid*". Dette prinsippet har også Stortinget gitt anvisning på i Innst.S. nr. 369 (1980-81). Lovavdelingen viser til at RPR, som uttrykk for overordnede miljøinteresser, ofte vil være relevante hensyn ved vedtak som berører natur- og ressursgrunnlaget.

Ved dispensasjonssaker etter pbl § 7 vil det f.eks. i fradelingssaker der parsellen som søkes fradelt ligger i det som i rundskriv T-4/93 er definert som "strandsone", måtte legges vekt på retningslinjene for denne kategorien som er angitt slik:

"*Mulighetene for allment friluftsliv, basert på båtferdsel, ferdsel til fots og på sykkel og strandopphold bør trygges og forbedres. Det skal legges stor vekt på å opprettholde og forbedre tilgjengeligheten til strandsonen fra landsiden og sjøsiden samt mulighetene for å ferdes langs sjøen. Ved avveininger skal disse hensyn vektlegges sterkt i forhold til videre utvikling av eksisterende bolig- og fritidseiendommer.*"

Dette innebærer at selv om f.eks. RPR for Oslofjorden ikke i seg selv gir et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å håndheve strandsonevernet i forhold til berørte grunneiere, så både kan og bør retningslinjene tillegges vekt ved saker om dispensasjon fra byggeforbudet i pbl § 17-2 første ledd.

For øvrig vises til kommentarene til dispensasjonsbestemmelsen i pbl § 7 inntatt under kap 3.7 nedenfor.

3.3 Kommuneplanens arealdel – pbl § 20-4 sammenholdt med pbl § 20-6

3.3.1 Innledende bemerkninger

Kommuneplanens arealdel er grundig omtalt i Miljøverndepartementets veileder T-1382 av november 2001.

Da pbl ble vedtatt og satt i kraft, fikk kommunene mulighet til å fastsette overordnede arealplaner med bindende virkning for berørte grunneiere. Hovedbestemmelsene er pbl § 20-4 om arealdelen av kommune-

planen og § 20-6 om virkninger av slik plan. Den første bestemmelsen fastsetter at arealdelen i nødvendig utstrekning skal angi områder med nærmere bestemt formål. Blant disse er byggeområder etter nr. 1, LNF-områder etter nr. 2 og områder som er båndlagt, eller skal båndlegges for nærmere angitt formål i medhold av pbl eller annen lovgivning, i nr. 4.

Også nr. 5 om områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag har betydning for kommunenes håndheving av strandsonevernet. Bestemmelsen kan bl.a. benyttes til å sikre kontroll med oppankring av flytende hytter, husbåter o.l. Det kan f.eks. være aktuelt å legge ut et sjøområde til et kombinert formål som natur- og friluftsområde. Tiltak som må anses å være i strid med formålet, vil da være ulovlige, herunder oppankring av flytende hytter m.v.

I medhold av pbl § 20-4 annet ledd kan det gis utfyllende bestemmelser til arealdelen.

3.3.2 Virkningen av arealdel av kommuneplan

§ 20-6 regulerer virkningene av en vedtatt kommuneplan. Denne skal for det første legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen. Videre får planen rettsvirkning overfor grunneiere ved at tiltak som nevnt i pbl § 81, § 86 a), § 86 b) og § 93 ikke må være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i arealplan hvis annet ikke er bestemt. Det samme gjelder andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføring av planen.

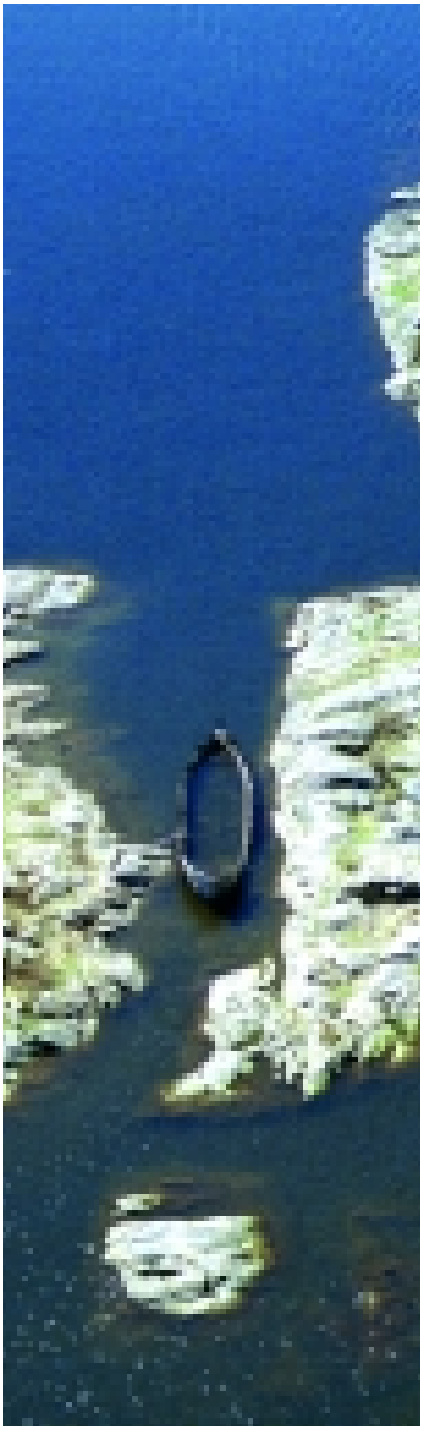
Formålet med arealdelen av kommuneplanen er at det avsettes arealer for ulike formål etter en samlet avveining av kryssende interesser enten for kommunen under ett eller for en del av kommunen (kommunedelplan).

Av de arealkategorier som pbl § 20-4 første ledd lister opp, er særlig LNF-områder viktig for kommunenes håndheving av strandsonevernet og for å ha kontroll med byggevirksomhet i strandsonen. Det samme gjelder båndlagte områder eller områder for framtidig båndlegging etter nr. 4. Eksempel på areal som kan båndlegges, er områder som skal reguleres til bevaring, naturområder eller til friluftsområder etter pbl § 25 første ledd nr. 6. Tilsvarende gjelder områder som skal båndlegges eller vernes etter andre lover, f.eks. områder som skal bevares etter naturvernloven.

For områder som med hjemmel i pbl § 20-4 nr. 4 skal båndlegges for nærmere angitte formål, er virkningen av arealdelen begrenset til 4 år fra planen er vedtatt av kommunestyret. Fylkesmannen kan etter søknad fra kommunen forlenge virkningen med inntil 2 år.

For de øvrige arealkategorier etter § 20-4 gjelder ingen tilsvarende tidsbegrensning for virkningen. De tiltak planen er bindende for, er som nevnt listet opp i § 20-6 annet ledd. Praktisk viktigst er henvisningen til pbl § 93 som innebærer at en rekke byggetiltak og endring av etablerte tiltak omfattes. Det samme gjelder deling av eiendom og vesentlig terrenginngrep.

Det at planen er bindende for slike tiltak, innebærer at disse ikke må være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastsatt i arealdelen av kommuneplanen. Et praktisk viktig eksempel er at bygninger, konstruksjoner eller anlegg ikke kan oppføres



i LNF-områder med mindre det er åpnet adgang til spredt utbygging i utfyllende bestemmelser fastsatt i medhold av pbl § 20-4 annet ledd.

Forholdet til byggeforbudet i 100-metersbeltet etter pbl § 17-2 er tatt opp tidligere under kap 3.1. Bestemmelsens § 17-2 annet ledd annet punktum opphever byggeforbudet etter første ledd for områder som i arealdelen av kommuneplanen er lagt ut til byggeområder. Som nevnt under kap 2.2.3, har enkelte kommuner i arealdelen av kommuneplanen angitt byggeområder i strandsonen, men samtidig ved utfyllende bestemmelser etter § 20-4 annet ledd b) etablert forbud mot ny bebyggelse nærmere strandlinjen enn 50 meter. Slike bestemmelser har vært fastsatt med hjemmel i § 20-4 annet ledd b) siste punktum, der det heter at det kan gis "*nærmere kriterier for lokalisering av ulik utbygging og arealbruk innen byggeområdene*".

Det har vært reist tvil om kommunene med hjemmel i denne bestemmelse kan etablere et generelt, men dispensabelt, byggeforbud i et 50-metersbelte i strandsonen under henvisning til at det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet etter § 17-2 første ledd ikke gjelder for areal avsatt som byggeområder i arealdelen av kommuneplanen. Både Sivilombudsmannen og domstolene har imidlertid ansett slike bestemmelser som gyldige, bl.a. under henvisning til at planen erstatter det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet, samtidig som det etablerer et mindre vidtgående byggeforbud enn det som gjelder direkte etter § 17-2.

3.3.3 Nærmere om vesentlighetskriteriet

Etter pbl § 20-4 annet ledd e) kan det for hele kommunen eller deler av den fastsettes at oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av bestående fritidsbebyggelse ikke skal være tillatt. Vesentlighetskriteriet er kommentert i framstillingen foran i flere sammenhenger. Det vises til kap 2.2.4 vedrørende vesentlighetskravet i pbl § 17-2, samt til kommentarene i kap 3.1.3.

Som nevnt under kap 2.2.4, har Miljøverndepartementet presisert at alle tiltak, også ikke-vesentlige tiltak på eksisterende bygg på fritidseiendommer, er i strid med LNF-formålet og derfor vil kreve dispensasjon. Det er i denne sammenheng vist til muligheten for å gi supplerende bestemmelser til arealdelen av kommuneplanen for LNF-områder etter pbl § 20-4 c).

Når det gjelder spørsmålet om utvidelse av fritidsbebyggelse i LNF-områder, har Miljøverndepartementet i publikasjonen *Planjuss nr. 1/2000* s. 27 gitt en prinsipiell uttalelse vedrørende forholdet mellom arealkategorien LNF-område etter pbl § 20-4 første ledd nr. 2 og annet ledd e). Departementet uttaler her bl.a. følgende:

"*Bestemmelser til arealdelen etter § 20-4 andre ledd kommer i tillegg til selve arealangivelsen og utfyller og utdyper den. Bestemmelser om fritidsbebyggelse etter bokstav e i LNF-område, vil ikke ha selvstendig betydning ved siden av rettsvirkningen av denne arealbrukskategorien. Oppføring av ny fritidsbebyggelse og vesentlig endring av eksisterende fritidsbebyggelse vil være i strid med LNF-formålet, jfr. pbl § 93 første ledd bokstav a og b. Endring som ikke går inn under § 93, må derimot vurderes etter § 20-6 andre ledd andre punktum. Spørsmålet blir da*

om utvidelsen av den eksisterende fritidsbebyggelsen i LNF-området vil være til vesentlig ulempe for gjennomføring av planen. Normalt vil en slik utvidelse måtte anses å være til slik ulempe og dermed ikke kunne gjennomføres uten dispensasjon.

Bestemmelser om fritidsbebyggelse etter § 20-4 andre ledd bokstav e vil først og fremst ha betydning i byggeområder eller i områder der arealbruken ellers er unntatt fra rettsvirkning, dvs. områder der det ikke følger direkte av arealangivelsen at slik bebyggelse er forbudt. Vi viser her til Miljøverndepartementets veileder om kommuneplanens arealdel (T-1382) s. 30, der bestemmelsen er omtalt under byggeområder.

Vi viser videre til veilederen s. 60 under omtalen av generelle bestemmelser som ikke er knyttet til spesielle kategorier, der § 20-4 andre ledd bokstav e er kommentert på s. 61. På s. 62 er også den aktuelle problemstilling kommentert, og vi siterer følgende derfra:

"… Kommunen kan ikke innføre strengere bestemmelser f.eks. ved å sløyfe vesentlighetskravet i bestemmelser til kommuneplanens arealdel, bokstav e, men der det i kommuneplanens arealdel er fastsatt en bindende arealbruk etter § 20-4 første ledd som ikke inkluderer fritidsbebyggelse, vil både nye hytter, utvidelse av eksisterende hytter og bruksendringer av andre bygninger til fritidsformål være i strid med planen, jfr. § 20-6 andre ledd."

På denne bakgrunn må det konkluderes med at også en ikke-vesentlig endring av fritidsbebyggelse i et LNF-område vil kreve dispensasjon."

Det som er fastsatt i kommuneplanens arealdel gjelder foran eldre reguleringsplan, men faller bort i den utstrekning det strider mot det som måtte være fastsatt i nyere reguleringsplan. Dette følger av § 20-6 tredje ledd.

3.3.4 Rekkevidden av delingsforbudet

Deling av eiendom er blant de tiltak som er listet opp i § 93, og som kommuneplanens arealdel derfor vil være bindende for, jfr. § 20-6 annet ledd. Det vises til pbl § 93 h, jfr. også § 63 om deling av eiendom. Etter sistnevnte bestemmelse må det ikke foretas deling av eiendom på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot pbl, forskrift, vedtekt eller plan.

Spørsmålet om rekkevidden av delingsforbudet etter § 20-6 annet ledd har reist problemer i forvaltningspraksis. Dette gjelder særlig det tilfelle at et ubebygget areal på en eiendom søkes fradelt for å sammenføyes med en allerede bebygget tomt. Hvis den eiendom som avstår arealet er i bruk som landbrukseiendom, og arealet skal avstås til en eiendom som i bruk til fritidsformål eller beboelse, rammes fradelingen av pbl § 20-6 annet ledd. Det skjer her en bruksendring fra landbruk til fritidsformål – dvs fradeling til endret bruk.

Dreier det seg om fradeling av areal fra en eiendom som er utlagt som LNF-område i arealdelen av kommuneplanen, for å sammenføyes med bebygget fritidseiendom, har det vært reist tvil om kommunens hjemmel for å nekte fradeling. Spørsmålet er viktig, fordi søkeren i motsatt fall har rettskrav på fradeling uten dispensasjonsbehandling.



Sivilombudsmannen la i en uttalelse inntatt i Ombudsmannens årsmelding 1993 s. 256 til grunn at det ikke var spørsmål om bruksendring som ble rammet av kommuneplanens arealdel. Det ble vist til at en eventuell senere byggesøknad ville kunne avslås med hjemmel i pbl § 20-6 annet ledd.

Det kan likevel ikke med grunnlag i Sivilombudsmannens sak fra 1993 legges til grunn at fradeling av et areal avsatt som LNF-område i kommuneplanens arealdel for sammenføyning med allerede bebygget fritidseiendom, faller utenfor delingsforbudet etter § 20-6 annet ledd, jfr. pbl § 63 og § 93 h. For det første var de faktiske forhold noe spesielle i ombudsmannssaken fra 1993, idet det fradelte areal allerede i svært lang tid lovlig var tatt i bruk til fritidsformål. Dertil kommer at fradeling etter endringen av bestemmelsen i 1995 fanges direkte opp av ordlyden i pbl § 20-6 annet ledd gjennom henvisningen til § 93 første ledd h).

Miljøverndepartementet har da også lagt til grunn – som nevnt ovenfor under kap 3.1.7 – at fradeling av areal i LNF-område for sammneføyning med fritidseiendom er i strid med LNF-formålet med henvisning til pbl § 20-6. Dette innebærer at det kreves dispensasjon fra kommuneplanens arealdel (og eventuelt også fra byggeforbudet etter pbl § 17-2).

3.4 Reguleringsplan – pbl § 25

3.4.1 Reguleringsformål av praktisk betydning i strandsonen

Reguleringsplaner er grundig omtalt i Miljøverndepartementets veileder T-1381 av november 2001.

Bestemmelsene om reguleringsplan er inntatt i pbl kap VII. En reguleringsplan er en detaljplan med tilhørende bestemmelser som regulerer utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjø-områder, bebyggelse og det ytre miljø i bestemte områder i en kommune innenfor rammen av pbl §§ 25 og 26.

Det er viktig her å være oppmerksom på kulturminneloven § 9 som angir at ansvarlig leder ved planlegging av et større privat eller offentlig tiltak plikter å undersøke om tiltaket vil virke inn på automatisk fredet kulturminne på en måte som er egnet til å berøre kulturminnet som nevnt i kml § 3 jf. § 8. Undersøkelsen kan skje ved at (regulerings)planen sendes vedkommende myndighet som vanligvis er fylkeskommunen, som skal avgi uttalelse til planen, se nedenfor under kap 3.11.

Hvis fylkeskommunen ikke har innsigelse til planen, kan kommunen egengodkjenne denne, forutsatt at det ikke foreligger innsigelse fra annen statlig sektor. Men hvis fylkeskommunen finner at planen kan innebære konflikt med automatisk fredede kulturminner, må tiltakshaver gjøres oppmerksom på meldeplikten i kml § 8 første ledd, eller oppfordres til å bekrefte videreføring av saken. Det innsendte materialet vil i så fall anses som en melding og vil videre bli behandlet som en søknad om dispensasjon etter kml § 8 første ledd.

Det forutsettes etter kml § 8 fjerde ledd at forholdet til automatisk fredede kulturminner er avklart når planen vedtas. Dette har sammenheng med at fjerde ledd er en særskilt rettsvirknings-bestemmelse som forholder seg til nærmere angitte arealplaner (kommuneplaner, reguleringsplaner eller bebyggelsesplaner). Bestemmelsen er et unntak fra første ledd om særskilt dispensasjon for tiltak som berører automatisk fredete kulturminner. For tiltak som er i overensstemmelse med godkjent plan er det i hht fjerde ledd mao ikke nødvendig å søke om dispensasjon etter første ledd. Forutsetningen for at bestemmelsen kommer til anvendelse er imidlertid at kulturminneforvaltningen har hatt planen til uttalelse før den ble vedtatt.

De viktigste materielle bestemmelser om reguleringsplanen er inntatt i § 25 om reguleringsformål, § 26 om reguleringsbestemmelser og § 31 om virkninger av reguleringsplanen.

Blant de reguleringsformål som er listet opp i § 25, er følgende av stor praktisk betydning for strandsoneforvaltningen:

- Friområder etter § 25 nr. 4
- Friluftsområder som spesialområde etter § 25 nr. 6
- Områder for anlegg i vassdrag eller i sjøen som spesialområde etter § 25 nr. 6

Med unntak av reguleringsformålet landbruksområde etter pbl § 25 nr. 2, kan kommunestyret med hjemmel i pbl § 35 vedta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplanen for de reguleringsformål som er nevnt i pbl § 25. Når det gjelder erstatningsplikt som følge av regulering, samt innløsningsplikt, vises til framstillingen nedenfor under kap. V.

Når det gjelder hvilke områder som i reguleringsplanen bør avsettes til friområde etter nr. 4 og friluftsområde som spesialområde etter nr. 6, vises generelt til Miljøverndepartementets veileder T-1381 av november 2001. Reguleringsformålet friområde er ment for områder som i utgangspunktet

skal eies av det offentlige og nyttes av allmennheten. Her vil det som oftest være nødvendig med opparbeiding og tilrettelegging for den offentlige bruken. Kommunen kan gjennomføre planen ved ekspropriasjon etter § 35 nr. 1. På nærmere bestemte vilkår utløser regulering til friområde en rett for grunneier til straks å kreve innløsning, dvs. at kommunen erverver den aktuelle eiendommen, selv om kommunen hadde foretrukket å vente med gjennomføringen av planen til et senere tidspunkt. Dette følger av § 42. Se nærmere om dette under kap 5 nedenfor.

Eksempler på friområder av særlig betydning for strandsonen er badeplasser, bryggeanlegg i tilknytning til friområde på land, båtplasser og brygger for alminnelig bruk m.v. Det er viktig å være oppmerksom på at også områder i sjøen kan avsettes som friområde, jfr. pbl § 1 som fastsetter at loven også gjelder for sjøområder.

Hvis de aktuelle områdene forutsettes å ha begrenset tilgjengelighet for allmennheten, bør de reguleres som spesialområde camping, idrett m.v.

Reguleringsformålet friluftsområde etter § 25 nr. 6 er forutsatt nyttet for større sammenhengende områder utenfor tettsteder som er brukt eller skal brukes av allmennheten til friluftsliv, og hvor friluftsinteressene er eller vil være mer tungtveiende enn f.eks. landbruks- og skogbruksinteressene. Slike områder vil som regel kunne nyttes som vanlig i landbruksvirksomhet av grunneier, og det vil i alminnelighet ikke foretas opparbeiding av kommunen ut over opparbeidelse og vedlikehold av stier og skiløyper med enkel standard.

Såvel for friområder etter nr. 4 som for friluftsområder etter nr. 6 kan det gis utfyllende bestemmelser etter § 26.

Samtlige reguleringsformål kan benyttes i sjøen så langt de passer. Det kan f.eks. reguleres til friluftsområde i sjø, enten alene eller i kombinasjon med fiske. Et annet aktuelt reguleringsformål i sjø er friområder med anlegg for lek, idrett og sport som utøves på sjøen.

Slik regulering kan også nyttes av kommunene for å oppnå kontroll med oppankring av flytende hytter og husbåter. Gjennom regulerings-bestemmelser kan det fastsettes uttrykkelig at oppankring av denne type innretninger ikke er tillatt.

3.4.2 Virkningen av reguleringsplan

Virkningen av reguleringsplanen er regulert i pbl § 31 nr. 1. Endelig reguleringsplan er straks bindende for alle tiltak som er nevnt i § 81, § 86 a), § 86 b) og § 93, og grunnen kan heller ikke på annen måte tas i bruk eller fradeles til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen.

Generelt gjelder at reguleringsplanen avskjærer endret utnyttelse av arealene som omfattes av reguleringsplanen – mao. en endret bruk som er uforenlig med den arealbruk som reguleringsplanen viser. Innenfor denne rammen får reguleringsplanen direkte virkning overfor alle grunneiere og rettighetshavere som omfattes av planen.

Derimot får reguleringsplanen i utgangspunktet ingen virkning for bruk eller virksomhet som er lovlig etablert på tidspunkt for reguleringsplanens vedtakelse. Selv om denne bruken eller virksomhet ikke er forenlig med den arealbruk som er fastsatt i reguleringsplanen, kan bruken eller virksomheten fortsette. Hvis reguleringen skal gjennomføres overfor etablert bruk eller virksomhet, må dette skje ved at kommunen erverver de aktuelle arealer. Slikt erverv kan skje ved avtale eller ved ekspropriasjon etter pbl § 35.

3.4.3 Vedtaks- og gjennomføringsfase

Det er fundamentalt at det skilles mellom vedtaksfase og gjennomføringsfase når det gjelder reguleringsplanen. Såvel hos kommunale saksbehandlere og beslutningstakere kan man støte på den oppfatning at reguleringsplanvedtaket i seg selv er tilstrekkelig også i forhold til igangværende virksomhet.

Av dette følger også at man f.eks. ved å sette av et areal som friområde, ikke får rett til å opparbeide området ved å utføre fysiske tiltak e.l. For dette vil gjennomføring av reguleringsplan ved erverv være nødvendig, enten avtale eller ekspropriasjon. Derimot vil reguleringen være til hinder for at det etableres ny bruk eller virksomhet som er uforenlig med planen, typisk ny bebyggelse m.m.

I den grad gjennomføring av reguleringsplanen må skje ved ekspropriasjon, følger det av pbl § 40 at kommunen kan bestemme både omfang og tidspunkt, og uten hensyn til om kommunen først akter å gjennomføre ekspropriasjonsformålet på et senere tidspunkt. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at § 31 nr. 2 fastsetter at kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon med hjemmel i § 35 bortfaller hvis det ikke treffes vedtak innen 10 år etter at planen er kunngjort.

Oversitter kommunen denne fristen, er konsekvensen at det i tilfelle må treffes nytt reguleringsvedtak.

3.5 Bebyggelsens plassering på tomt – pbl § 70

Pbl § 70 fastsetter regler om bebyggelsens høyde og plassering på tomta. Den får anvendelse hvis disse forhold ikke er bestemt i bindende plan. Bygningsmyndighetene skal i slike tilfeller treffe bestemmelse om bygningens plassering på tomta under byggesaksbebehandlingen. Dette gjelder både hvor på tomta bebyggelsen skal plasseres, samt høyde på bebyggelsen.

Etter som reguleringsplan i motsetning til arealdelen av kommuneplan er en detaljplan, vil det i første rekke være anvisninger som følger av reguleringsplan, samt utfyllende bestemmelser til slik plan, som vil være aktuelle. Det er ikke noe i veien for at det i reguleringsplan med utfyllende bestemmelser kan angis nøyaktig hvor bebyggelsen skal plasseres. Det blir i så fall ikke plass til noen selvstendig avgjørelse fra bygningsmyndighetene etter pbl § 70.

At det ved anvendelse av pbl § 70 nr. 1 er adgang til å ta hensyn til naturvern- og friluftsinteresser, framgår av en høyesterettsdom inntatt i Rt. 1995 s. 1939. Saken gjaldt gyldigheten av et vedtak som ble truffet av Fylkesmannen i Telemark 29. juni 1992 vedrørende plassering av et bolighus på en landbrukseiendom.

Landbruksmyndighetene hadde gitt kjøperne konsesjon på eiendommen som landbrukseiendom. I hht. konsesjonsvilkårene ble det produktive jord- og skogbruksarealet fradelt og solgt til en naboeiendom. Eiendommen var etter fradelingen på ca. 400 mål og hadde 350 meters strandlinje, og den var ubebygget. Eiendommen var omfattet av Kragerø kommunes kystsoneplan, som er en delplan for skjærgården i kommuneplanens arealdel. De deler av eiendommen som saken berørte, var i planen utlagt som LNF-område.

Etter søknaden var bolighuset tenkt plassert litt lenger fra strandlinjen enn 100 meter. Det ble gitt tillatelse til oppføring av bolig på eiendommen, men kommunen fant under henvisning til pbl § 70 nr. 1 ikke å kunne godkjenne den omsøkte plassering av huset fordi denne ble ansett for å komme i strid med viktige friluftsog naturverninteresser. Hele hellingen opp fra sjøen og åskammen over måtte etter bygningsrådets vurdering holdes fri for bebyggelse. I etterfølgende klagesak ble søkerens plassering av boligen heller ikke godkjent av fylkesmannen.

I etterfølgende søksmål om gyldigheten av fylkesmannens vedtak i klagesaken fastslo Høyesterett følgende:

Bestemmelsene i § 70 nr. 1 gir ikke hjemmel til å nedlegge forbud mot bebyggelse, men til å avslå den omsøkte plasseringen hvis byggherren kan anvises en annen tjenlig plassering av bygget. Byggherrens ønske om plassering må følges innen lovens rammer så langt disse kan forenes med tilbørlig hensyn til naboens interesser og til de formål bygningslovgivningen ellers skal ivareta.

Høyesterett var ikke enig i eiernes anførsel om at bestemmelsen i pbl § 70 nr. 1 bare kan brukes innenfor et avgrenset areal – ”tomta”. Anvendelsesområdet for bestemmelsen kan ikke avgrenses på en slik

måte. Bestemmelsen gjelder innenfor de arealer som omfattes av den aktuelle driftsenhet. Høyesterett fastslo videre at det ikke er tvilsomt at det ved anvendelsen av bestemmelsen er adgang til å ta hensyn til naturvern- og friluftsinteresser. Fylkesmannen hadde vurdert ulempene ved en alternativ plassering for byggherren opp mot de foreliggende naturvern- og friluftshensyn. Det forhold at fylkesmannen i sin vurdering hadde forutsatt at den omsøkte bebyggelse ikke kunne tillates oppført på et relativt stort område, innebar ikke at han hadde gått ut over sin kompetanse etter § 70 nr. 1. I dommen er det også lagt til grunn at landbrukseiendommer ikke står i en prinsipiell særstilling når det gjelder hvilke hensyn som kan tillegges vekt ved anvendelsen av pbl § 70 nr. 1.

Med bakgrunn i denne avgjørelsen fra Høyesterett må det legges til grunn at bygningsmyndighetene ved behandling av søknad om byggetillatelse har rett til å ta hensyn til naturvern- og friluftsinteresser ved den konkrete plassering av den nye bebyggelsen på eiendommen. Ved avveiningen av de kryssende hensyn mellom eierens ønske om en gitt plassering og allmennhetens interesser, kan bygningsmyndighetene etter en konkret vurdering lokalisere bebyggelsen til et sted på eiendommen som ligger mer tilbaketrukket fra strandlinjen enn 100-metersbeltet.

3.6 Tiltak som krever søknad og tillatelse – pbl § 93

Bestemmelsen lister i første ledd opp de tiltak som ikke må utføres uten at søknad, samt eventuelt søknad om dispensasjon, på forhånd er sendt kommunen, og den deretter har gitt tillatelse. Det kan dreie seg om tiltak på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder.

Opplistingen av de forskjellige tiltak i § 93 første ledd vil omfatte de fleste praktisk viktige bygninger, konstruksjoner og anlegg som vil være aktuelle i strandsonen. Av § 93 første ledd a) følger at også plassering av midlertidig eller transportabel bygning, konstruksjon eller anlegg omfattes. Tilsvarende gjelder vesentlig endring eller reparasjon av slike tiltak, bruksendring, riving m.m. Det samme gjelder deling av eiendom, jfr. det som foran er uttalt om dette i tilknytning til delingsforbudet etter pbl § 20-6 annet ledd. Vesentlig terrenginngrep og opparbeiding av veg etter § 93 i) og j) er også praktisk viktig i forhold til kommunenes håndheving av strandsonevernet.

§ 93 annet ledd fastslår at det ikke er nødvendig med tillatelse for tiltak som utføres i medhold av § 81, § 85, § 86 a) eller § 86 b). Dette gjelder hhv. driftsbygninger i landbruket, midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg, mindre byggearbeid på boligeiendom og byggearbeid innenfor en enkelt bedrifts område.

Når det gjelder rekkevidden av bestemmelsen i § 93 første ledd sammenholdt med rekkevidden av byggeforbudet i 100-metersbeltet etter § 17-2, vises til kap 3.1 ovenfor. Forholdet til byggesaksforskriften (SAK) er nærmere behandlet under kap 4 nedenfor.

Ved den henvisning som er gjort til § 93 i pbl § 20-6 annet ledd samt § 31 nr. 1, jfr. ovenfor under kap 3.3 og 3.4, er opplistingen av de ulike tiltak knyttet opp til virkningen av hhv. arealdel av kommuneplan og reguleringsplan. Hhv. arealdel av kommuneplan og reguleringsplan er straks bindende for bl.a. de tiltak som er nærmere beskrevet i § 93 første ledd.

3.7 Dispensasjon – pbl § 7

Etter denne bestemmelse kan det gis dispensasjon i enkeltsaker fra bestemmelsene i loven selv, vedtekt og forskrift, og fra arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan. Med dispensasjon forstås den adgang som plan- og bygningsloven § 7 gir kommunen til å fravike en vedtatt plan eller bestemmelse. En dispensasjon kan kun gis når særlige grunner foreligger. Dispensasjonsadgangen gjør det mulig å beholde kontroll og styring, samtidig som man finner fram til fleksible løsninger. Ingen har krav på å få dispensasjon, og dispensasjon kan bare gis når kravet til særlige grunner er oppfylt. Med bakgrunn i at de ulike lovbestemmelser og planer som oftest er blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess, er det lovgivers forutsetning at det ikke skal være en kurant sak å fravike disse. Men det skal heller ikke være umulig å få dispensasjon. Det er viktig at det faste utvalg for plansaker, som er dispensasjonsmyndighet der ikke annet er fastsatt, ikke bruker sin dispensasjonsmyndighet på en slik måte at det undergraver planer som informasjons- og beslutningsgrunnlag.

3.7.1 Om kravet til "særlige grunner"

Dispensasjon etter § 7 kan gis når det foreligger ”særlige grunner”. Vilkåret har i praksis vært forstått som et rettslig minstevilkår som må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon. Ved vurderingen av om minstevilkåret skal anses oppfylt, må det særlig sees hen til de offentlige hensyn som skal

ivaretas gjennom planen og dens bestemmelser. Hvis vilkåret etter en slik vurdering ikke kan anses oppfylt, skal søknad om dispensasjon avslås.

Hvis vilkåret anses tilfredsstilt, skal det foretas en konkret skjønnsmessig vurdering av om dispensasjon bør gis. Denne vurderingen tilligger kommunen som et fritt skjønn, og søkeren har ikke rettskrav på å få innvilget dispensasjon, selv om kravet til "særlige grunner" er oppfylt.

Om dette vises for øvrig til framstillingen nedenfor under kap 4.5.

3.7.2 Endring av reguleringsplan eller dispensasjon

Hvis dispensasjonssøknaden gjelder et område som omfattes av reguleringsplanen, har Miljøverndepartementet framholdt at utgangspunktet når tiltakshaver ønsker å bygge i strid med planen, vil være at selve planen endres. Bakgrunnen for dette er bl.a. at fastleggingen av arealbruken i reguleringsplanen skjer etter en avveining av kryssende interesser, og at prosessen munner ut i en samordnet plan for arealbruken innenfor planens avgrensning. Det vil generelt være uheldig om arealbruken fastlagt i reguleringsplanen fravikes eller uthules gjennom dispensasjon i enkeltsaker etter pbl § 7.

Bestemmelsene om endring av reguleringsplan er inntatt i pbl § 28-1. Etter nr. 2 i denne bestemmelsen kan "mindre vesentlige endringer" i reguleringsplan gjøres av det faste utvalget for plansaker. Vurderingstemaet er skjønnsmessig angitt, og det er ikke fastsatt bindende bestemmelser som nærmere klargjør rekkevidden av unntaksregelen. Miljøverndepartementet har, med tilslutning fra Lovavdelingen, lagt til grunn at det i medhold av pbl § 7 ikke kan gis dispensasjoner som på vesentlige punkter avviker fra gjeldende reguleringsplan.

3.7.3 Betydningen av Miljøverndepartementets "strandsonebrev" av 11.11.1999

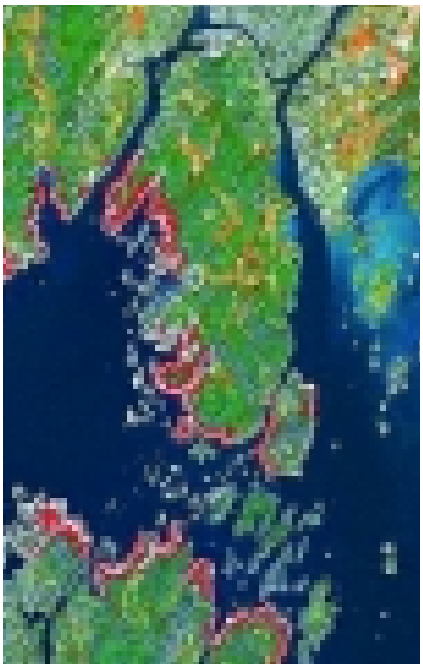
Miljøverndepartementet har gjennom to såkalte "strandsonebrev" til kommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner (av hhv 11.11.99 og 8.3.02) presisert nødvendigheten av å skjerpe plan- og dispensasjonspraksisen i strandsonen. I brevene blir det bl a vist til at strandsonen har nasjonal interesse, og at regionale myndigheter må reise innsigelse til kommunale planer som legger opp til bygging i strandsonen som er i strid med nasjonale interesser. Det er også presisert at kommunene skal vise stor varsomhet med bruk av dispensasjonsbestemmelser i pbl § 7 i strandsonen.

Det må forventes at signaler som er gitt i disse brevene fører til en strengere forvaltningspraksis i strandsonen.

3.7.4 Vilkår for dispensasjon

Pbl. § 7 første ledd siste punktum gir hjemmel for at det kan settes vilkår for dispensasjon. Utover en helt generell formet hjemmelsbestemmelse gir loven ikke nærmere veiledning om hvilke vilkår som lovlig kan stilles. Gis det først dispensasjon, innebærer det at lovens vilkår "særlige grunner" foreligger, og da hører det under forvaltningens eget skjønn om det er ønskelig å stille vilkår – og om dette er hensiktsmessig.

Helt fritt står man likevel ikke. Det må kreves at de vilkår som stilles er egnet til å fremme lovens formål. Formålsbestemmelsen i pbl § 2







nevner blant annet "bruk og vern av ressurser", og det vises til at loven skal legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til "størst mulig gavn for den enkelte og samfunnet". Det blir derfor også ved valg og utforming av vilkår et spørsmål om interesseavveining. Videre må det være en naturlig sammenheng mellom dispensasjon og vilkår – f.eks slik at vilkår så langt som mulig kompenserer for ulemper dispensasjonen ellers kan medføre. Og vilkårene/betingelsene som settes må ikke være vilkårlige eller virke urimelige sett i forhold til tiltakets art. Ved dispensasjon fra byggeforbudet i § 17-2 eller fra arealdel av kommuneplan og bestemmelser fastsatt i tilknytning til denne, må dette has for øye.

Eksempler på akseptable vilkår:

- Det kan f.eks. bli spørsmål om – som vilkår for å dispensere fra forbud mot tilbygg/påbygg – å kreve at tilbygget/påbygget ved sin form, farge og plassering ikke må virke skjemmende i terrenget eller lignende.
- Hvis det gis dispensasjon til et tiltak som vil vanskeliggjøre en eksisterende ferdselsrett for allmennheten i strandsonen, bør kommunen vurdere vilkår om avbøtende tiltak – f.eks sikring av ferdselstrase/-korridor gjennom tinglyst heftelse på eiendommen. Det er viktig at kommunen er nøye med skriftlig begrunnelse for denne type vilkår.
- Akseptere oppføring av nytt uthus eller bod på vilkår av at eksisterende fjernes når det nye tas i bruk.
- Ny bod må kobles til hovedhytta
- Godta brygge med maks lengde – f.eks 6 meter

3.7.5 Utviklingen i strandsonen – behovet for endring

Ovenfor under kap 3.1.3 er nevnt Sivilombudsmannens uttalelse av 15. mars 2001 i en byggesak vedrørende diverse byggearbeider på en fritidseiendom i strandsonen. Henvisningen til den senere tids skjerping av praksis vedrørende bygging i/endring av strandsonen, og at dette må føre til at innholdet i vesentlighetskriteriet etter § 17-2 må sies å ha endret karakter, gjelder etter Sivilombudsmannens oppfatning også i forhold til anvendelsen av kriteriet ”særlige grunner” i pbl § 7. Skjønnsmessige uttrykk av denne karakter må kunne fange opp de behov som den faktiske utvikling til enhver tid gir grunnlag for. Den nedbygging av strandsonen som i stor utstrekning har funnet sted også etter at byggeforbudet i 100-metersbeltet ble etablert i 1965, representerer en utvikling som må få betydning for den framtidige håndheving av strandsonevernet. Med de klare signaler fra overordnet statlig myndighet som etter hvert foreligger, kan det ikke være tvilsomt at kommunene rettslig sett både kan og bør foreta en innskjerping av dispensasjonspraksis i forvaltningssaker som gjelder strandsonen.

3.8 Lov om friluftslivet av 28. juni 1957

Ved kommunenes håndheving av strandsonevernet står friluftsloven sentralt. Loven representerer ved siden av pbl av 1985 det viktigste hjemmelsgrunnlaget for kommunene i arbeidet med å sikre allmennhetens rett til ferdsel og friluftsliv, samt å motvirke ytterligere nedbygging av strandsonen.

Direktoratet for naturforvaltning har i DN-håndbok nr. 14 – 2000 “Fjerning av ulovlige stengsler i strandsonen” gitt en redegjørelse for allmennhetens rettigheter etter friluftsloven. Det er her redegjort for lovens sentrale begreper innmark og utmark og for kommunenes muligheter til å håndheve allmennhetens rettigheter til friluftsliv i strandsonen. Sentralt står friluftslovens § 13 sammenholdt med lovens § 40 som gir kommunene hjemmel til å stanse eller kreve fjernet bygning, inngjerding eller annet arbeid som er påbegynt i strid med forbud eller pålegg gitt i eller i medhold av friluftsloven. I håndbokas del 4 er det gitt en redegjørelse for innmark/utmark i forhold til pbl, samt om sjikanøse stengsler og pbl. Det er bl.a. framhevet at pbl ikke er overordnet friluftsloven, men at den supplerer friluftsloven og virker side om side med denne. Vurderingen av hva som er utmark og innmark, vil måtte vurderes etter friluftsloven, og det samme gjelder i forhold til annen lovgivning.

Det er viktig at kommunene i sin håndheving av strandsonevernet er seg dette bevisst. Det er altså ikke slik, som mange synes å tro, at kommunene er avskåret fra å anvende friluftslovens bestemmelser om sjikanøse stengsler m.m. i områder som omfattes av reguleringsplan etter pbl, f.eks. områder regulert til bebyggelse. Avgjørende vil her være en konkret vurdering av friluftslovens utmarksbegrep i hvert enkelt tilfelle. At det rent faktisk ofte kan være slik at f.eks. områder regulert til bebyggelse etter pbl vil måtte bedømmes som innmark etter friluftslovens bestemmelser, rokker ikke ved det prinsipielle utgangspunkt som her er nevnt. Selve reguleringen endrer ikke i seg selv arealets status i forhold til om det er innmark eller utmark, men det kan være en viktig indikasjon der

reguleringen tar sikte på å beskrive den faktiske situasjon.

Det framgår av håndbokas del 4 at fjerning av ulovlige stengsler etter friluftsloven ikke vil være aktuelt hvis det dreier seg om tiltak som er godkjent etter pbl. Er det f.eks. i forbindelse med søknad om byggetillatelse for oppføring av hytte i strandsonen også søkt om tillatelse til oppføring av terrasse/platting/trapper, og søknaden er innvilget, vil man ikke kunne påby tiltakene fjernet med hjemmel i friluftslovens § 40, jfr. samme lovs § 13. Situasjonen kan stille seg annerledes hvis tiltaket er utført i strid med gitte tillatelser.

Når det gjelder forholdet mellom byggeforbudet i 100-metersbeltet etter pbl § 17-2 og byggesaksbestemmelsene i pbl – herunder §§ 84 og 93 – vises til det som er omtalt ovenfor i dette kapittel, samt til DN-håndbok nr. 14 – 2000 s. 36-37.

Friluftsloven med tilhørende rundskriv er tilgjengelig på Miljøverndepartementets hjemmesider på internett (www.odin.dep.no/md) under "Regelverk".

3.9 Lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v.

I rundskriv T-4/96 Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystsonen har Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet under pkt. 3 Sentrale lover om forvaltning av sjø- og kystområder gitt en grei oversikt over havne- og farvannsloven (hfvl). Formålet med loven er å legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen, jfr. § 1.

Bygge- og anleggstiltak i sjø krever tillatelse av kommunen, jfr. hfvl § 18 annet ledd. Kommunens myndighet etter loven kan bare utøves innenfor grensen av eget havnedistrikt, jfr. § 14 første ledd. Utenfor havnedistriktet er det Kystverket som gir slik tillatelse, jfr. § 5 annet ledd.

Havnedistriktets grenser i sjøen kan variere. Enkelte havnedistrikter omfatter hele sjøområdet innenfor kommunen, mens andre er avgrenset til å omfatte bare deler av sjøområdet. Havnedistriktets grenser i sjøen skal som hovedregel ikke trekkes lenger ut enn at det er rimelig sammenheng mellom aktiviteten på land og i sjøen, jfr. lovens § 14 tredje ledd annet punktum.

Etter § 8 annet ledd kreves det tillatelse av Fiskeridepartementet for bygging eller andre tiltak som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg, innretning eller virksomhet. Departementets myndighet er delegert i Kystdirektoratet. § 8 annet ledd omfatter alle faste (permanente) tiltak i havnen, f.eks. kaier, flytebrygger og bunnkjettinger. Det er ellers søknadsplikt for alle permanente båtplasser/forankringsplasser innenfor havnebassenget i statlig utbygde fiskerihavner.

Lovens § 6 om farvannsregulering gir hjemmel for Fiskeridepartementet til å fastsette forskrift eller treffe enkeltvedtak om bruk eller forbud mot bruk av avgrensede farvann og om tillatelse til bruk på nærmere vilkår. Slike regler kan fastsettes av hensyn til bl.a. allmenne miljøhensyn.

Etter samme bestemmelse tredje ledd kreves det tillatelse for tiltak som kan føre til endring av elveløp, farled eller strømforhold eller innskrenkning av farvannet til hinder for ferdsel. For tiltak som faller inn under hfvl §§ 6 eller 8 er Fiskeridepartementet/Kystverket kompetent myndighet. Dette gjelder også innenfor havnedistrikt. Tvilstilfeller bør avklares med Kystverket. Ved utarbeidelse av kommuneplan, kommunedelplaner og reguleringsplaner er Kystverket høringsinstans.

Det er ellers viktig å være oppmerksom på at tillatelse etter havneloven fra f.eks. Kystverket ikke innebærer at et tiltak kan anses klarert i forhold til relevante bestemmelser etter plan- og bygningsloven (pbl). Tillatelse etter havneloven innebærer derfor ikke at tiltakshaver kan la være å følge de vedtak kommunen og fylkesmannen treffer som plan- og bygningsmyndighet. Dette har bl.a. betydning i forhold til saker om plassering av lektere, kaier, moloer, fyllinger, flytebrygger, broer, luftspenn, sjøkabler, ledninger m.m.

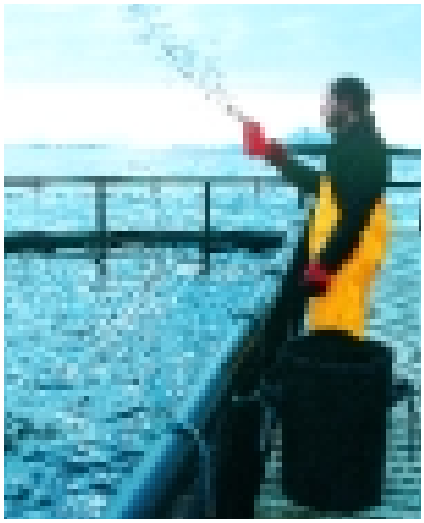
For øvrig henvises til Reidar Salvesens kommentarutgave til havne- og farvannsloven.

Havne- og farvannsloven med tilhørende forskrifter er tilgjengelig på Kystverkets hjemmesider på Internett (www.kystverket.no) under lover og regler.

3.10 Lov av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. – oppdrettsloven

I det nevnte rundskriv T-4/96 er det under samme pkt. 3 som nevnt ovenfor, også gitt en redegjørelse for oppdrettsloven.

Oppdrettsloven har til formål å bidra til at oppdrettsnæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig



distriktsnæring. Loven gir regler for tildeling av konsesjon med godkjennelse av bestemte lokaliteter til oppdrett av fisk og skalldyr m.v. Den gjelder for oppdrettsvirksomhet i ferskvann, brakkvann og saltvann, og den gjelder i Norges økonomiske sone. Den er supplert med en rekke forskrifter gitt i medhold av loven.

Konsesjonsgivende myndighet er Fiskeridepartementet. Denne myndigheten er delegert til Fiskeridirektoratet.

Tillatelse etter lovens § 3 gis for bestemte lokaliteter og med de størrelsesbegrensninger som er fastsatt til enhver tid. Det følger av de ufravikelige vilkår i lovens § 5 at tillatelse etter § 3 ikke skal gis hvis anlegget har en klart uheldig plassering i forhold til det omkringliggende miljø eller lovlig ferdsel eller annen utnytting av området.

Etablering, utvidelse og drift av oppdrettsanlegg trenger også tillatelse etter forurensningsloven, havne- og farvannsloven og fiskesykdomsloven. Det er etablert saksbehandlingsrutiner som samordner de ulike myndighetenes behandling av oppdrettssøknader, hvor fiskerimyndighetene v/Fiskeridirektoratet har den sentrale rollen. Kommunen behandler søknaden og avgir uttalelse. Hvis det foreligger plan etter pbl i kommunen, vil forholdet til plansituasjonen være sentral i den kommunale behandling. Etablering kan ikke skje i strid med slike planer med mindre det gis dispensasjon fra planen i medhold av pbl § 7 eller planen blir endret av planmyndighetene.

Oppdrettsloven med tilhørende forskrifter er tilgjengelig på Fiskeridirektoratets hjemmesider på internett (www.fiskeridir.no) under "Lover og forskrifter".

3.11 Lov om kulturminner av 9. juni 1978 nr. 50

Lovens formål er å sikre at kulturminner og kulturmiljøer vernes både som del av norsk kulturarv og identitet, og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Etter loven er det kulturhistoriske og arkitektoniske kulturminner og kulturmiljøer som kan vernes. Loven forvaltes av Riksantikvaren, fylkeskommunenes kulturminneforvaltning og Sametinget. Miljøverndepartementet er øverste myndighet.

Av lovens § 1 tredje ledd framgår at det skal legges vekt på kulturminnelovens formål når det treffes vedtak etter annen lovgivning som påvirker kulturminneressursene.

Lovens § 3 forbyr enhver, uten særskilt tillatelse etter kulturminneloven, å sette i gang tiltak som er egnet til å skade, ødelegge, eller på annen måte utilbørlig skjemme automatisk fredet kulturminne. § 4 lister opp hva som er automatisk fredete kulturminner.

Hvis noen vil sette i gang tiltak som kan virke inn på de nevnte automatisk fredete kulturminner, gjelder det meldeplikt for vedkommende tiltak etter lovens § 8. Meldeplikten innebærer at tiltakshaver, i tillegg til å søke om tillatelse til tiltaket etter plan- og bygningslovens bestemmelser, også skal (har plikt til å) søke vedkommende kulturminnemyndighet om dispensasjon hvis tiltaket er egnet til å berøre et automatisk fredet kulturminne som nevnt i kml § 3. Meldeplikten omfatter også de tilfeller hvor tiltakshaver burde kjenne til at det kan være automatisk fredet kulturminne i området og der hvor det er tvil om det berørte

objekt virkelig er automatisk fredet. I slike tilfeller er det derfor ikke nok å søke om dispensasjon etter plan- og bygningslovens bestemmelser. Vedkommende kulturminnemyndighet avgjør om og i tilfelle på hvilken måte tiltaket kan iverksettes.

Ved planlegging av *offentlige og større private tiltak* plikter den ansvarlig leder eller det ansvarlige forvaltningsorgan etter kml § 9 å undersøke om tiltaket vil virke inn på automatisk fredet kulturminne på en måte som er egnet til å berøre kulturminnet som nevnt i kml § 3 jf. § 8. Undersøkelsen kan skje ved at planen sendes vedkommende myndighet som vanligvis er fylkeskommunen, som så skal avgi uttalelse til planen. En undersøkelse etter § 9 er en arkeologifaglig gransking. Dette betyr at tiltakshaver i praksis ikke selv kan oppfylle undersøkelsesplikten bare ved selv å foreta en befaring eller engasjere en arkeolog til arbeidet. Dette fordi det kun er kulturminneforvaltningen som har myndighet etter kulturminneloven til å foreta slike undersøkelser.

Etter lovens § 25 gjelder meldeplikt for statlige, fylkeskommunale og kommunale organer som kommer i berøring med tiltak som omfattes av loven.

Ofte vil de automatisk fredete kulturminnene være registrert på Økonomisk kartverk. Det vil derfor stort sett være relativt enkelt for kommunen å undersøke om det finnes slike kulturminner i området. For nærmere redegjørelse for disse spørsmålene vises til s. 64 flg i Økokrims bok "Kulturminnevern. Lov - forvaltning - håndhevelse", bind II, som ble utgitt i 2001, og som bl.a. er blitt distribuert til alle landets kommuner og fylkeskommuner.

Brudd på kulturminnelovens bestemmelser kan føre til straff med bøter eller fengsel i inntil 2 år, jf. kml. § 27.

Kulturminneloven med tilhørende forskrifter er tilgjengelig på Riksantikvarens hjemmesider på internett (www.ra.no) under “Lover og forskrifter”.



4. Saksbehandlingsregler i byggesaker

Kommunaldepartementet har med virkning fra 01.07.97 gitt forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK). Forskriften er detaljert og oversiktlig og gir grei anvisning på hvordan saksbehandlingen skal legges opp. Den suppleres av forvaltningslovens generelle regler. For strandsonens del er det særlig grunn til å framheve:

4.1 Søknadssaker og meldingssaker

Forskriften har egne saksbehandlingskapitler for hhv søknadssaker og meldingssaker. De fleste arbeider og tiltak i strandsonen behandles som søknadssak etter pbl § 93 bokstav a-j. I den oppregning inngår også vesentlige terrengtiltak i bokstav i, som henter sitt innhold fra § 84. Arbeider som tidligere var undergitt melding etter § 84 behandles derfor som søknad. Også alle saker som krever dispensasjon etter § 7 behandles som søknad. Det betyr at de aller fleste tiltak som er aktuelle i strandsonen følger forskriftens søknadsbestemmelser. Meldingssaker begrenser seg til særbestemmelsene i § 81 for næringsbygg i landbruket og midlertidige og transportable bygninger i § 85. Mindre byggearbeider etter § 86 a kan i strandsonen ikke behandles som melding fordi strandsonen er undergitt generelt byggeforbud. Melding for slike arbeider er bare aktuelt hvis arbeidet er i samsvar med godkjent arealplan.

Det er viktig å være oppmerksom på bestemmelsene i kulturminneloven §§ 3 og 4 jf. § 8 som krever at det i tillegg til at det skal sendes melding til kommunen eller søkes om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningslovens regler, også må søkes om tillatelse etter kulturminneloven § 8, hvis tiltaket er *egnet til* å skade, ødelegge osv. et kulturminne som nevnt i kml § 3. Kommunen har her et selvstendig ansvar til å påse at slik søknad blir sendt til vedkommende myndighet innen kulturminnevernet, jf. kml § 25. Se nærmere om kulturminnelovens bestemmelser under pkt. 3.11.

4.2 Mindre tiltak som verken krever søknad eller melding

Unntaksbestemmelsen i SAK § 7 gjelder ikke i 100-metersbeltet. Forutsetningen for unntaksbestemmelsen er nemlig at tiltakene "ikke fører til fare eller urimelig ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser". (Det er også en forutsetning av tiltaket ikke er i strid med planbestemmelser og planer gitt i eller i medhold av pbl kap IV, VI og VII, se SAK § 4). Henvisningen til allmenne interesser gjelder nettopp lovens strandvernregler i § 17-2 og forbud som følger av plan. Dette kunne vært klarere uttrykt i forskriften og har vært kilde til misforståelser, som har nødvendiggjort presisering i orientering fra KRD H-33/99. Hvis imidlertid kommunen gir dispensasjon for tiltak som ellers går inn under unntaksbestemmelsen, kan unntaksbestemmelsen følges i den videre saksbehandling. Dette følger av § 1 i forskriften, og er påpekt i nevnte rundskriv fra KRD. Selv om kommunen har anledning til å gi dispensasjon til et mindre tiltak i strandsonen, må en være oppmerksom på kulturminnelovens bestemmelser, som setter grenser for kommunen kompetanse til å dispensere hvis det omsøkte tiltaket kommer i berøring med automatisk fredet kulturminner, se nærmere om dette under kap 3.11.

4.3 Forhåndskonferanse - § 9

Forskriften gir adgang til – og inviterer til – forhåndskonferanse i alle type saker etter plan- og bygningsloven. Før konferansen skal tiltakshaver redegjøre for tiltakets innhold, omfang og plassering. Kommunen skal på det grunnlag gi informasjon om rammeforutsetninger og krav knyttet til arealplaner og ellers de forhold som har betydning for saksbehandlingen.

I strandsonen er det særlig viktig å avklare hjemmelsforankringen for søknadsbehandlingen. Det er viktig å avklare om, og på hvilke vilkår, arbeidene kan tillates til tross for lovens og planbestemmelsenes forbudsbestemmelser – og om det er adgang til å søke dispensasjon.

Kommunen skal føre referat fra forhåndskonferansen. De konklusjoner og forutsetninger som blir lagt til grunn i konferansen skal framgå av referatet. Forhåndskonferanse etter disse regler vil også være med på å sikre at kommunen oppfyller forvaltningslovens generelle regel om veiledningsplikt i fvl § 11.

4.4 Ramme- og igangsettingstillatelse

Forskriften har nærmere bestemmelser om varsel til naboer og gjenboere, generelle krav til søknaden og trinnvis saksbehandling i form av rammetillatelse og igangsettingstillatelse.

Der det ved forhåndskonferanse kan konstateres at det planlagte arbeid kan gjennomføres uten å være i strid med strandvernbestemmelser i lov og planbestemmelser, kan det i mange tilfeller ligge til rette for forenklet behandling etter SAK § 16 (dette er en utdypning av pbl § 95 b) om enkle tiltak). Etter denne bestemmelse avgjøres saken i én fase, med direkte igangsettingstillatelse innen 4 uker. Skriftlig samtykke fra naboer skal i så fall følge søknaden.

4.5 Særlig om saksbehandlingen i dispensasjonssaker

4.5.1 "Særlige grunner" i pbl § 7

Kommunen bør i forhåndskonferanse gi uttrykk for sin forståelse og praktisering av lovens vilkår "særlige grunner" for den type arbeider saken gjelder. Det står søker fritt å fremme søknad i strid med kommunens oppfatning. Søkeren skal i så fall få veiledning om de opplysninger søknaden bør inneholde.

Uttrykket "særlige grunner" er ikke nærmere definert i loven og må avgjøres konkret. I Miljøverndepartementets veileder T-1381 om reguleringsplan og bebyggelsesplan er særlige grunner omtalt på følgende måte på side 107 flg:

"Uttrykket "særlige grunner" må ses i forhold til de offentlige hensyn som skal ivaretas gjennom planleggingen. Dersom tiltaket umiddelbart strider mot disse hensyn, foreligger det ikke særlige grunner, og det er ikke adgang til å gi dispensasjon.

Er det imidlertid overvekt av hensyn som taler for dispensasjon vil lovens krav til særlige grunner være oppfylt, og det faste utvalg for plansaker må da foreta en skjønnsmessig vurdering av om dispensasjon bør gis. Om "særlige grunner" se ellers "Planavdelingen informerer nr. 2/95".

Sivilombudet har uttalt følgende om dette: "Ombudsmannen har i tidligere saker uttalt at for at lovvilkåret "særlige grunner" skal være oppfylt, må det foreligge spesifiserte, klare grunner som etter en nærmere konkret vurdering er av en slik tyngde at de kan slå igjennom overfor de hensyn bestemmelsen i plan- og bygningsloven er ment å ivareta."

Selv om loven ved uttrykket "særlige grunner" bruker et skjønnsmessig begrep, er tolkingen lovbundet og ikke gjenstand for fritt skjønn. Den lovanvendelse kommunen legger til grunn for spørsmålet om det foreligger særlige grunner, er dermed underlagt full overprøving ved klage og domstolskontroll.

At kommunen finner at det foreligger grunner som etter sin art kvalifiserer til dispensasjon, betyr ikke at søker har krav på dispensasjon. Det må foreligge en overvekt av hensyn som taler for, før det skal gis dispensasjon. Det er også viktig å være oppmerksom på at mange av de vanligste argumentene fra tiltakshavere for dispensasjon; behov for mer plass, arveoppgjør, helse etc i utgangspunktet ikke er tilstrekkelig tungtveiende – selv om de må vurderes (se Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 101). Ut over dette betyr lovens uttrykk "kan" at kommunen står fritt i den skjønnsmessige vurdering av om dispensasjon bør gis. Men også denne vurdering må være konkret og saklig forankret, og det må begrunnes hvorfor kommunen i tilfellet ikke finner de særlige grunner som foreligger, utslagsgivende. Det ligger til domstolen å prøve faktumgrunnlaget og krav til begrunnelse for kommunens avgjørelse, men ikke selve hensiktsmessighetsskjønnet.

Behandlingen av disse spørsmål kan rent praktisk ses i tre trinn:

- Er det forhold i saken som etter sin art kan gi grunnlag for dispensasjon?
- Er disse grunner tilstrekkelig til å slå gjennom i forhold til de hensyn som ligger bak bestemmelsene?
- Hvis denne vurdering munner ut i nei, er lovens vilkår for dispensasjon ikke oppfylt. Hvis vilkårene er tilstede, kan dispensasjon gis ut fra en skjønnsmessig, nærmere grunngitt vurdering.

4.5.2 Søknadens form og innhold

Mange dispensasjonssaker gjelder mindre arbeider og tiltak som rent fysisk faller inn under unntaksreglene i SAK § 7. I slike tilfeller er det ikke lenger nødvendig å utarbeide fullstendig byggesøknad. Søknad om dispensasjon avgjøres for seg, med opplysninger som viser at arbeidene omfattes av unntaksbestemmelsen. For større arbeider benyttes fullstendig søknad med særskilt begrunnelse for dispensasjon.

Nabovarsel skal inneholde fullstendige opplysninger om tiltaket og begrunnelsen for å søke dispensasjon.

4.5.3 Dispensasjonsmyndighet

Dispensasjonsmyndighet er ifølge pbl § 7 det faste utvalg for plansaker. Utvalget kan delegere sin dispensasjonsmyndighet til andre kommunale organer, eventuelt delegere myndighet for bestemte sakstyper. Utvalgets myndighet i disse saker følger direkte av loven. Kommunestyret har derfor ingen myndighet verken til å avgjøre eller delegere avgjørelsesmyndighet i dispensasjonssaker.

Hvis det omsøkte tiltaket berører automatisk fredete kulturminner, skal det i tillegg til en dispensasjonssøknad etter plan- og bygningsloven, også sendes søknad om dispensasjon til kulturminnemyndigheten etter kulturminneloven § 8 jf. § 3. Kommunen har ikke kompetanse til å gi dispensasjon som tillater inngrep i automatisk fredete kulturminner. Hvis kommunen likevel gir dispensasjon til et tiltak som berører et automatisk fredet kulturminne uten at saken er forelagt kulturminnemyndigheten, vil dispensasjonen være ugyldig i den utstrekning det omsøkte tiltaket berører et slikt fredet kulturminne.

4.5.4 Uttalelse fra andre myndigheter

Berørte regionale statlige organer og fylkeskommunen skal i henhold til pbl § 7 tredje ledd ha dispensasjonssaker til uttalelse. Dette må også sees i sammenheng med kravet i forvaltningslovens § 17 om at kommunen skal påse at en sak er godt opplyst før vedtak treffes. Kommunen kan gi avslag på søknad om dispensasjon uten å høre regionale myndigheter. Det er altså kun når kommunen på bakgrunn av egen vurdering av særlige grunner er innstilt på å gi dispensasjon, at det vil være nødvendig å høre regionale myndigheter i saker etter pbl § 7. Enkelte fylkesmannsembeter har funnet det praktisk å gi kommunene en nærmere veiledning om hvordan de skal praktisere disse bestemmelser. Fylkesmannen i Vestfold har f.eks i brev til kommunene 16.01.01 bl.a. gitt nærmere kriterier for i hvilke tilfeller utvidelse av eksisterende bebyggelse/anlegg skal oversendes til uttalelse, eller ferdigbehandles i kommunen.

Kommunen kan selv rette forespørsel til fylkesmannen om oversendelse er nødvendig i enkeltsaker eller for bestemte typer saker. Også saker som ikke oversendes til uttalelse avgjøres etter lovens vilkår om særlige grunner. Det er først og fremst de lokale interesser kommunene i slike tilfeller selv må sørge for å ivareta.

Kommunen må ved oversendelse av dispensasjonssøknad for forhåndsuttalelse fra berørte organer sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst. Fylkesmannen i Buskerud har i sin orientering til kommunene bedt om at oversendelsen minimum skal



inneholde:

- klargjøring og oversikt over hva det søkes dispensasjon fra (arealplan, § 17-2 eller § 23) opplysning om gjeldende planstatus og planformål
- redegjørelse for hva søknaden gjelder med tiltakshavers begrunnelse av hva som er særlige grunner, samt referat fra avholdt forhåndskonferanse
- oversiktskart som viser plansituasjonen i området, samt kartmateriale som viser tydelig hvor omsøkte område ligger (tiltaket bør avmerkes),
- kartet bør være i målestokk 1:35000, opplysninger om gårds- og bruksnummer
- aktuelle landbruksfaglige opplysninger
- opplysninger om alle kjente kulturminne i området, eventuelt opplysninger om andre bruks- og verneinteresser
- evt uttalelser fra kommunale fagorganer/oversikt over de vurderinger - som er gjort i kommunen
- kommunens vurdering av om det er særlige grunner for dispensasjon

Med bakgrunn i at forvaltning av strandsonen har nasjonal interesse, bør kommunen i disse sakene oftere vurdere behov for befaring i forbindelse med at det innhentes uttalelse fra andre myndigheter.

I Miljøverndepartements veiledere T-1382 om kommuneplanens arealdel (s. 88) og T-1381 om reguleringsplan (s. 108) går det fram at hvis statlige eller fylkeskommunale etater går i mot at det skal gis dispensasjon, bør det faste utvalget for plansaker ikke gi dispensasjon. Dette signalet bør veie ekstra tungt for saker i strandsonen.

Det følger av forvaltningslovens § 24 første ledd at enkeltvedtak skal grunngis. Spesielt i dispensasjonssaker med brede avveininger av motstridende hensyn, vil begrunnelsen være sentral for berørte fagmyndigheters vurdering av om et vedtak skal påklages, jf pbl § 15 som gir fylkeskommunen og statlige fagmyndigheter en selvstendig klagerett. Dette forutsetter at samtlige dispensasjonsvedtak rutinemessig oversendes disse instanser med orientering om klagerett og klagefrist. Dette er viktig for å sikre de ansvarsområder som regionale myndigheter er pålagt å ivareta. Se ellers nærmere om begrunnelse og klagebehandling nedenfor under kap 4.5.6 og 4.5.7.

4.5.5 Sektormyndighetenes holdning

I tilfeller der administrasjonen legger til grunn at sektormyndighetenes holdning er kjent fra tidligere behandling, og administrasjonen i tråd med denne innstiller på avslag, er det ikke nødvendig å forelegge saken for sektormyndighetene. Stiller søkeren krav om det, skal søknaden forelegges til uttalelse. Saken må også forelegges til uttalelse hvis utvalget stiller seg positiv og ikke vil følge innstillingen. Saken må i så fall utsettes til de berørte sektormyndigheter har avgitt uttalelse.

4.5.6 Begrunnelse for vedtak

Utvalgets avgjørelse skal begrunnes. De aller fleste saker er av en slik karakter at utvalget skal treffe realitetsavgjørelse, dvs. enten avslå søknaden eller innvilge søknaden – eventuelt på nærmere angitte vilkår. Konklusjonen "søknaden avvises" brukes bare der søknaden lider av slike formelle feil at den ikke skal realitetsbehandles.

Administrasjonens innstilling inneholder saksframstilling, de grunner

som påberopes for dispensasjon og hvordan kommunen vurderer disse. Der utvalget gjør vedtak i samsvar med innstillingen, er begrunnelsen klar. Krav til begrunnelse gjelder også der utvalget avslår eller innvilger søknaden i strid med innstillingen. Begrunnelsen må få fram på hvilke punkter utvalget har en annen oppfatning enn innstillingen, og i korte trekk den vurdering som ligger til grunn for utvalgets standpunkt, særlig må positivt vedtak som også er i strid med uttalelse fra sektor-myndighet, begrunnes særskilt av hensyn til den avgjørelse disse myndigheter skal ta til spørsmålet om klage.

4.5.7 Klagebehandling

Avslag på søknad om dispensasjon skal sendes søkeren skriftlig med opplysninger om klageadgang. Klagefristen er 3 uker. Fristen kan i særlige tilfeller forlenges. Et praktisk eksempel på dette er når underretning om vedtaket mottas like før eller i ferie, eller søkeren vil benytte bistand av advokat og denne må ha mer tid til å innpasse oppdraget i sitt arbeidsprogram.

Også naboer eller andre med rettslig interesse i saken har klagerett. Klage utsetter ikke automatisk gjennomføringen av vedtaket, men utvalget – eller klageinstansen – kan treffe avgjørelse om at klagen skal ha slik oppsettende/utsettende virkning.

Også offentlige fagorganer har klagerett og skal orienteres om kommunens vedtak om dispensasjon.

Klagebehandlingen skal kvalitetssikre at kommunens vedtak er gyldig, er fattet av kompetent myndighet og i samsvar med pbl og forvaltningslovens krav til saksbehandling.

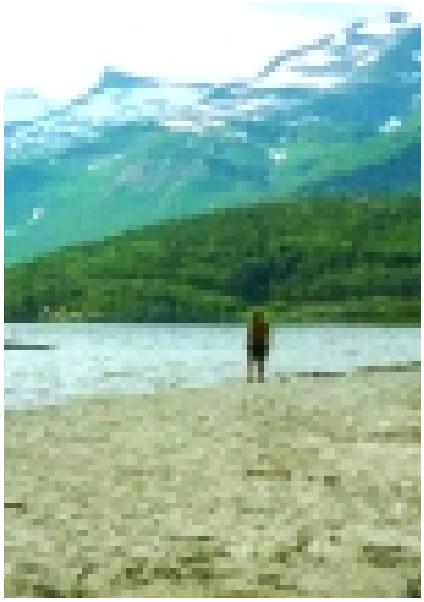
Klagen behandles av det faste utvalg for plansaker – også der myndighet er delegert til annet kommunalt organ. I tråd med vanlig forvaltningspraksis kan utvalget – etter pbl § 15 – omgjøre vedtaket hvis det finner klagen begrunnet, og ellers sende saken med utvalgets uttalelse til fylkesmannen til avgjørelse. Det er ikke nødvendig at det framkommer nye opplysninger i klagen. Utvalget står fritt til å revurdere sin avgjørelse når klagen behandles.

Før klagen evt oversendes til fylkesmannen, skal kommunen sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst i samsvar med forvaltningslovens § 33. Alle anførsler fra klager skal være kommentert og vurdert. Kommunen skal ha synliggjort alle momenter som er med, og den avveining som har ledet til resultatet.

Klage fra statlig sektororgan som ikke er underlagt fylkesmannen, behandles av fylkesmannen etter delegert myndighet. Hvor fylkesmannsembetet selv er klager overføres myndighet til å avgjøre klagen til settefylkesmann.

Fylkesmannens klagebehandling innebærer full prøving av alle sider av saken. Som hovedregel skal likevel ikke vedtaket endres til skade for den som klager. Klagen retter seg for eksempel bare mot bestemte sider ved utvalgets vedtak. Fylkesmannen kan da som hovedregel bare endre "hovedavgjørelsen" hvis klagerens interesse "finnes å måtte vike for omsynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser" (forvaltningsloven § 34, annet ledd). Det er ellers grunn til å merke seg at endring i forvaltningsloven § 34 fra 1. mars 1997 medfører at statlige klageinstanser som overprøver kommunale/fylkeskommunale avgjørelser skal legge vekt på hensynet til det kommunale





selvstyret ved overprøving av det frie skjønn. Rundskriv H-2103 fra KRD gir nærmere momenter til vurderingen av hvor intensiv overprøvingen av det kommunale skjønnet bør være. Det er bl.a. pekt på behovet for nasjonal styring. For strandsonens del er dette behovet kommet klart til uttrykk ved rikspolitiske retnings-
linjer og utsagn ellers i stortings- og regjeringsdokumenter som omhandler forvaltningen av strandsonen.
Det framgår videre at etter § 7 om dispensasjon regnes det som retts-anvendelsesskjønn hvorvidt det foreligger særlige grunner, men som fritt skjønn om det skal gis dispensasjon eller ikke. Definisjon av "særlige grunner" blir derfor betydningsfull også i relasjon til fylkesmannens adgang til overprøving av kommunale vedtak ved klage.

4.6 Arbeider og tiltak igangsatt/utført uten søknad om godkjennelse

Denne sakstype representerer et stort problem og en stor andel av de saker som kommer til behandling i strandområdene. Dessverre er for mange fristelsen for stor til å bygge uten å søke kommunen om samtykke på forhånd, fordi reglene og praksis er strenge. Dette stiller krav til kontroll og oppfølging fra kommunens side.

4.6.1 Oppdagelsesfasen

Når kommunen får melding om eller selv oppdager ulovlige arbeider (i betydningen av søknadspliktig arbeider hvor søknad ikke er sendt og behandlet), kan kommunen straks reagere med krav om stans av arbeidene og redegjørelse fra tiltakshaver. Til gjennomføring av slik "stoppordre" etter pbl § 113 kan kommunen kreve hjelp av politiet. Gjenopprettende tiltak – fjerning av det som er ulovlig oppført – må gjennomføres ved ordinært pålegg og forelegg etter § 114/tvangsmulkt etter § 116 b.

4.6.2 Pålegg/oppfordring til tiltakshaver om å søke

Ved slik "stoppordre" er det i tiltakshavers egen interesser å fremme søknad for de allerede utførte arbeider. Arbeidene kan være lovlige etter de bestemmelser som gjelder og undergitt ordinær søknadsbehandling. Men som regel er arbeidene i strid med forbudet i § 17-2, eller planbestemmelser, og krever dispensasjon. Saken skal da legges opp som ordinær dispensasjonssak.

Tiltakshaver kan ikke trenere saken ved å unnlate eller drøye med å sende søknad. Når kommunen har gitt rimelig frist, kan kommunen ta saken opp til behandling og avgjørelse.
Foreligger det ikke søknad, er arbeidene bare av den grunn ulovlige. Det kan i slike tilfeller ikke kreves at kommunen av eget tiltak tar selvstendig stilling til mulige særlige grunner for dispensasjon.

4.6.3 Avgjørelsesgrunnlaget for søknaden

Når søknad fremmes, skal den undergis en objektiv vurdering etter de materielle regler som gjelder på det tidspunkt søknaden behandles. Ofte er planbestemmelser eller praksis skjerpet etter at arbeidene ble utført. Tiltakshaver må likevel finne seg i at vedtakstidspunktets regler legges til grunn. Dette er fastslått i rettspraksis og forvaltningspraksis.

Den ulovlighet som er gjort ved å bygge uten nødvendig søknad, tas ikke i betraktning ved avgjørelsen, selv om framgangsmåten er beklagelig. Utvalget skal vurdere spørsmålet om dispensasjon på samme måte som om

søknad var sendt på forhånd. Den subjektive bebreidelse kan likevel rent faktisk falle sammen med en objektiv vurdering av forholdet, der arbeidene er omfattende og i sterk konflikt med de verneinteresser som byggeforbud eller planbestemmelser skal ivareta.

Det er administrasjonens oppgave å gi saken en objektiv framstilling ut fra arbeidenes art og de bestemmelser som gjelder. Det bør framgå hvordan arbeidene stiller seg i forhold til de regler som gjaldt da tiltakene ble utført, selv om vedtakstidspunktets regler skal legges til grunn for avgjørelsen. Dette fordi situasjonen på utførelsestiden kan tillegges vekt ved dispensasjonsvurderingen.

Utviklingen fra tidspunktet for utførelse kan også gå i retning av mer lempelige regler, slik at arbeider som var ulovlige da de ble utført, er innenfor reglene på behandlingstidspunktet. Også da skal selvfølgelig vedtakstidspunktets regler legges til grunn. Eksempel kan være at tilbygg/utvidelse av eksisterende bygning blir omfattet av nye bestemmelser til kommuneplan eller reguleringsplan for eksisterende bebyggelse i strandsonen, som innebærer at tidligere byggeforbud etter pbl § 17-2 ikke lenger gjelder.

Der administrasjonen innstiller på godkjenning, men utvalget vil avslå søknaden, stilles på vanlig måte krav til begrunnelse, som bør gi forklaring på hvilke sider ved administrasjonens innstilling og begrunnelse som utvalget ikke er enig i.

Slike avgjørelser resulterer ofte i klage, og utvalget vil ved klagebehandlingen få ytterligere anledning til å utdype begrunnelsen for sitt standpunkt.





5. Erstatning og innløsning

5.1 Kommunens rett til regulering og omregulering.

5.1.1 Utgangspunkt: Ubegrenset rett

Regulering og omregulering av tidligere regulerte arealer kan få stor økonomisk betydning for eierne av de berørte eiendommene, f.eks. ved at tidligere regulerte byggeområder i strandsonen omreguleres til friområde eller friluftsområde. I slike tilfeller oppstår spørsmålet om den tidligere regulering har gitt grunneieren en beskyttet "rett" til utbygging, og som det ikke kan gripes inn i ved ny regulering. I tillegg oppstår spørsmålet om grunneieren har krav på erstatning for sitt økonomiske tap hvis mulighetene for økonomisk utnyttelse av eiendommen blir redusert eller faller helt bort.

Etter gjeldende rett er det på det rene at selv om et areal i gjeldende reguleringsplan f.eks. er utlagt til byggeområde etter pbl § 25 nr. 1, legger ikke dette noen begrensninger på kommunens adgang til senere å omregulere arealet, f.eks. til friområde. Forutsetningen er imidlertid at pbl's regler om regulering/omregulering følges, at det er en saklig begrunnelse for omreguleringen og at det ikke foreligger myndighetsmisbruk m.v. Kommunens adgang til å omregulere er derfor ikke begrenset av de ellers gjeldende regler om endring av tidligere vedtak (forvaltningslovens § 35). At et areal tidligere er regulert til f.eks. byggeområde for hytter, begrenser altså ikke kommunens adgang til senere å omregulere arealet til friområde eller friluftsområde, selv om dette er til skade for grunneieren.

5.1.2 Betydningen av gitte byggetillatelser

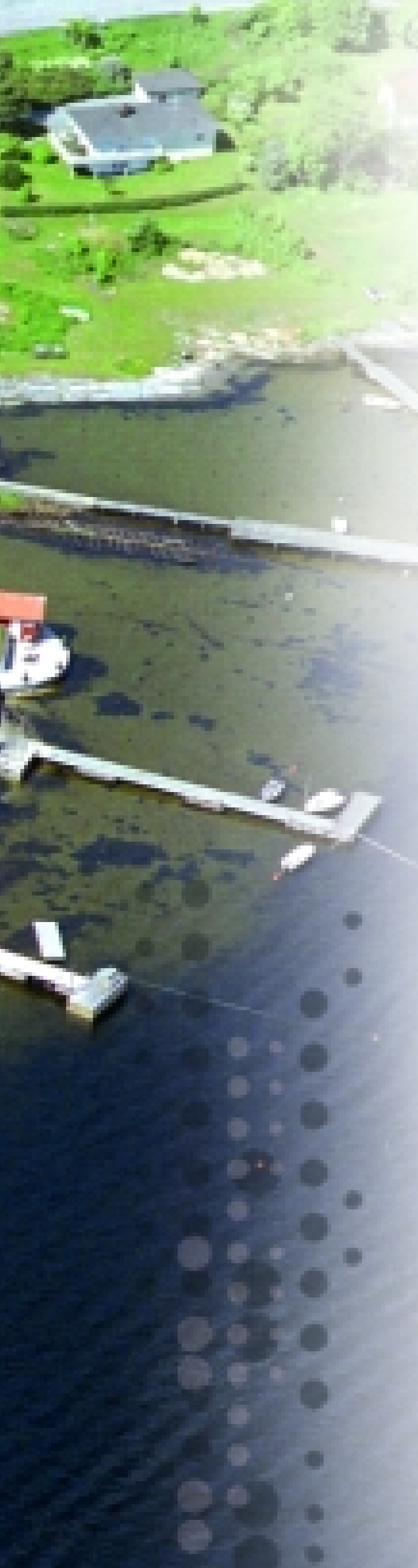
En endelig reguleringsplan har kun betydning for endring av arealbruken, og ikke for den arealbruk som foregår på tidspunktet for reguleringsplanens vedtakelse, jfr. pbl § 31 nr. 1. Det må derfor trekkes en grense mot endringer som er igangsatt på tidspunktet for planens vedtakelse, og som reguleringsplanen altså ikke er bindende for, og de endringer planen gjelder for.

Spørsmålet oppstår f.eks. når et areal tidligere er regulert til byggeområde og det på det tidspunkt reguleringsplanen blir endret og arealet gjort ubebyggelig f.eks. ved at det blir omregulert til friområde eller friluftsområde, er iverksatt tiltak for å bygge ut i h.h.t. tidligere gjeldende reguleringsplan. Hvis byggearbeidene er igangsatt i marken i h.h.t. en gitt byggetillatelse, vil ikke den nye reguleringsplanen være bindende for grunneieren. Han vil derfor kunne fortsette byggearbeidene uten hinder av den reguleringsplanen som nå omregulerer arealet til friområde. Den eneste muligheten for å stanse arbeidene er gjennom ekspropriasjon.

Hvis derimot byggetillatelse er gitt i h.h.t. tidligere gjeldende plan, men byggearbeidene ennå ikke er startet opp, kan spørsmålet stille seg annerledes. Høyesterett har avsagt en dom (Rt 1968 s. 62) hvoretter det må legges til grunn at selv en gitt byggetillatelse faller bort gjennom etterfølgende omregulering så lenge ikke byggearbeidene er fysisk igangsatt. På den annen side har praksis fra både Sivilombudsmannens og forvaltningens side lagt til grunn at den avgjørende omstendighet for om byggetillatelsen kan opprettholdes eller ikke er om den er gitt på det tidspunkt reguleringsplanen ble vedtatt. Det er altså ikke tillagt betydning om arbeidene er fysisk igangsatt eller ikke. Hvis det legges til grunn at allerede en gitt byggetillatelse som fremdeles er gyldig har "rettskraft" mot senere regulering, blir regelen enkel å praktisere, og den skaper forutberegnelighet for byggherrene.

5.1.3 Oppsummering

Oppsummert er altså situasjonen at



en reguleringsplan ikke gir noen beskyttet rett til arealbruk i samsvar med planen så lenge byggetillatelse ikke er gitt. Kommunen kan da fritt foreta regulering og omregulering selv om dette innebærer at arealer som tidligere kunne bebygges i h.h.t. reguleringsplan ikke lenger er bebyggelige. Det samme gjelder for arealer som tidligere kunne bebygges i henhold til arealdel av kommuneplan. Etter at byggetillatelse er gitt er den praktiske hovedregel derimot at grunneieren er beskyttet mot reguleringsendringer, selv om de fysiske arbeidene i marken ennå ikke er igangsatt. Da kan altså byggearbeidene gjennomføres uten hinder av den nye reguleringsplanen.

5.2 Erstatning ved regulering og omregulering

5.2.1 Erstatningsgrunnlag

At kommunen har en ubegrenset adgang til å utarbeide reguleringsplan uten hinder av tidligere gjeldende reguleringsplan for arealet, innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at dette kan gjøres erstatningsfritt. Hovedregelen er imidlertid at kommunen ikke kommer i erstatningsansvar som følge av at arealer gjennom reguleringsplan eller bebyggelsesplan blir gjort ubebyggelige, men enkelte unntak finnes.

Det kan tenkes tre ulike grunnlag for at erstatningsplikt inntreffer. For det første kan kommunen gjennom avtale ha forpliktet seg til å opprettholde eller vedta en bestemt regulering, og som den annen part innretter seg på og disponerer i tillit til. For det andre kan det foreligge erstatningsansvar ut fra en analogisk anvendelse av Grunnlovens § 105. Det som imidlertid er mest praktisk er ansvaret etter pbl § 32 nr. 1. Bare de to sistnevnte grunnlag vil bli nærmere omtalt her.

Det er imidlertid sammenheng mellom erstatningsregelen i pbl § 32 nr. 1 og det som følger av Grunnlovens § 105. Når det gjelder økonomisk tap knyttet til eiendommen som sådan, og den framtidige bruken av eiendommen, er den praktiske hovedregel at det ikke godt kan tenkes at et ansvar etter Grunnlovens § 105 rekker lenger enn det som følger av pbl § 32 nr. 1. Dette innebærer at hvis det først foreligger ansvarsfrihet for kommunen etter § 32 nr. 1, er det også ansvarsfrihet etter Grunnlovens § 105. På den annen side er det enkelte tapsposter som ikke omfattes av pbl § 32 nr. 1, og hvor et evt. ansvar må følge av Grunnlovens § 105, f.eks. tap knyttet til prosjektering byggherren har foretatt i tillit til en gjeldende reguleringsplan.

5.2.2 Pbl § 32 nr. 1

Bestemmelsen lyder:

"Medfører en reguleringsplan eller bebyggelsesplan ved bestemmelser om byggegrense innenfor veglinjen eller av andre særlige grunner at en eiendom blir ødelagt som byggetomt, og den heller ikke kan nyttes på annen regningssvarende måte, skal kommunen betale erstatning etter skjønn med mindre den erverver eiendommen i medhold av § 43. Det samme gjelder hvis reguleringsplan medfører at eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål ikke lenger kan drives regningssvarende. Ved regulering av naturvernområder etter loven her skal kommunen betale erstatning etter skjønn i samsvar med lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern §§ 20, 20 b og 20 c.

Krav om erstatning må være satt frem senest 3 år etter at regulerings-

planen er kunngjort etter § 27-2 nr. 3, eller vedtak etter § 28-1 nr. 2 er gjort kjent eller bebyggelsesplan er kunngjort etter § 28-2 femte ledd.

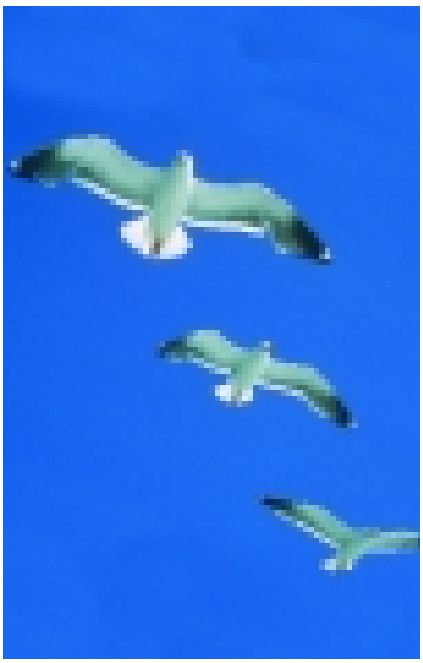
Er grunnen bebygd, har eieren (festeren) det samme krav når bebyggelsen er fjernet. Kravet må i så fall være satt frem senest 3 år etter dette tidspunkt.

Erstatning for tap ved reguleringsplan som blir utarbeidet og vedtatt av departementet eller av kommunen i medhold av § 18, skal når ikke annet er bestemt betales av staten."

§ 32 nr. 1 første setning gjelder erstatning for tapte byggemuligheter. Bestemmelsen er gammel, og det følger av forhistorien at den tok sikte på anvendelse i bymessige strøk, for områder som i prinsippet skulle bygges ut, men hvor det måtte avsettes arealer til gater, parker og tilsvarende fellesarealer som var nødvendige for i det hele tatt å kunne bygge ut området. Dette gjør at bestemmelsen får et begrenset anvendelsesområde. De hensyn som ligger bak det reguleringsformål som gjør arealet ubebyggelig blir derfor ofte avgjørende. Det vil derfor være et nødvendig – men ikke tilstrekkelig – vilkår for erstatning etter pbl § 32 nr. 1 første setning, at arealet er gjort ubebyggelig nettopp for at området for øvrig kunne bygges ut, og at det derfor er et nødvendig ledd i den samlede utbygging av området at arealet blir regulert til f.eks. gate, vei, lekeplass e.l. fellesareal. Hvis det derimot er hensynet til allmennhetens friluftsinteresser som har vært av-gjørende for at et areal f.eks. er regulert til friområde eller friluftsområde, er det ikke aktuelt med erstatning etter denne bestemmelse idet arealet da ikke skal inngå som et nødvendig ledd i en samlet utbygging.

Selv om vilkåret om at arealet er gjort ubebyggelig fordi det skal tjene felles behov i et utbyggingsområde er oppfylt, må imidlertid de øvrige vilkår i § 32 nr. 1 være oppfylt før erstatningsplikt foreligger. Det følger bl.a. av § 32 nr. 1 at det er "en eiendom" som må bli ødelagt som byggetomt. I dette ligger at hele grunneierens eiendomskompleks må ses under ett, og ikke bare det areal som blir gjort ubebyggelig. Hvis f.eks. grunneieren har flere bnr. som er en del av den samme driftsenheten, må disse også trekkes inn i vurderingen. Hvis grunneieren har arealer som har fått en annen regulering, f.eks. til utbygging, skal også dette tas hensyn til. Det skal altså foretas en vurdering av hele grunneierens eiendomskompleks og den betydning hele reguleringsplanen har fått for eiendommen. Det er ikke tilstrekkelig for erstatning at eiendommen kunne ha fått en høyere økonomisk utnyttelse enn det reguleringsplanen legger opp til. Vilkåret er at den ikke lenger kan nyttes på annen regningssvarende måte, f.eks. til jord- og skogbruk. Man må også merke seg at hvis arealet før det ble regulert ikke påregnelig kunne bebygges, f.eks. fordi det lå innenfor 100-metersbeltet, er det ikke reguleringsplanen som gjør arealet ubebyggelig siden det ikke var bebyggelig fra før heller. Da er det heller intet å erstatte etter § 32 nr. 1.

Vanskelige spørsmål oppstår når det har blitt foretatt en suksessiv regulering og utparsellering av eiendommen. Det kan da bli aktuelt å se de ulike reguleringsplaner i sammenheng.



Siden vilkårene for å få erstatning for tapte byggemuligheter etter pbl § 32 nr. 1 første setning er så strenge, og fordi byggesjansen er svakt beskyttet etter gjeldende rett, er den store hovedregel at det i praksis ikke oppstår erstatningsansvar for kommunen ved regulering eller omregulering. Dette vil også være situasjonen i strandsonen hvor det regelmessig er allmennhetens friluftsinteresser som skal ivaretas når et areal utlegges til friområde eller friluftsområde, og ikke interessene i et tilstøtende utbyggingsområde. Påstander om at kommunen vil komme i erstatningsansvar hvis en eiendom ikke reguleres slik eieren måtte ønske, er derfor i praksis meget sjelden holdbare og bør derfor ikke få innflytelse på reguleringsplanleggingen.

Mens pbl § 32 nr. 1 første setning gjelder erstatning for tap av byggemuligheter, gjelder annen setning for tap som oppstår ved at landbrukseiendommer ikke lenger kan drives regningssvarende. Bestemmelsen har sin bakgrunn i at det når landbrukseiendommer blir regulert til friluftsområde etter pbl § 25 nr. 6 kan fastsettes begrensninger på utøvelsen av jord- og skogbruk gjennom reguleringsbestemmelser etter pbl § 26, og fordi naturvernområde er eget reguleringsformål etter § 25 nr. 6. Som nevnt ovenfor gjaldt § 32 opprinnelig bare for tapte bebyggelsesmuligheter. En jordbrukseiendom som ble regulert til f.eks. vei eller friareal, kunne drives som før fram til arealet ble avstått idet reguleringsplanen ikke fikk noen betydning for aktuell bruk. Hvis derimot en landbrukseiendom blir regulert til friluftsområde, og det samtidig blir gitt reguleringsbestemmelser som f.eks. forbyr eller legger begrensninger på flatehugst, bygging av skogsbilveier, nydyrking eller treslagskifte vil dette i særlige tilfeller kunne innebære at det ikke lenger kan drives regningssvarende jord- og skogbruk på eiendommen. Det samme vil situasjonen være ved regulering til naturvernområde etter pbl § 25 nr. 6. Her vil også selve driften av jord- og skogbrukseiendommen bli direkte berørt ved f.eks. hogstforbud eller dyrkingsforbud. Siden disse tilfellene faller utenfor § 32 nr. 1 første setning, ble det inntatt en egen regel om dette i andre setning. Siden det er egne erstatningsbestemmelser i naturvernloven for økonomisk tap som skyldes opprettelsen av ulike verneområder, er det også gjort en henvisning i pbl § 32 nr. 1 tredje setning til at erstatning skal utmåles etter reglene i naturvernloven når det ved reguleringsplan er utlagt arealer til naturvernområde.

5.2.3 Grunnlovens § 105

Selv om pbl § 32 nr. 1 i praksis regulerer erstatningsspørsmålet uttømmende for tap som måtte følge av reguleringsplan eller bebyggelsesplan, er det likevel enkelte tapsposter som faller utenfor nevnte bestemmelse, og som derfor må vurderes etter Grunnlovens § 105. Det mest typiske, og praktiske eksemplet er krav om erstatning for bortkastede prosjekteringsutgifter pådratt i tillit til en gjeldende reguleringsplan. I følge en avgjørelse av Høyesterett fra 1994 (inntatt i Rt 1994 s. 813) skal krav om erstatning for spilte prosjekteringsutgifter avgjøres etter de samme retningslinjer som ellers gjelder ved erstatning for rådighetsinngrep i fast eiendom. I følge dommen innebærer dette at slike utgifter bare ”etter omstendighetene kan bli gjenstand for erstatning.” Ved avgjørelsen av om det skal tilkjennes erstatning for utgiftene oppstiller dommen følgende tre vilkår:

- Utgiftene må være pådratt i tillit til og innenfor rammen av en endelig reguleringsplan. Hvis det kun har foreligget et utkast til plan, vil derfor utgiftene allerede av denne grunn ikke være erstatningsmessige.

- Den reguleringsendringen som gjør investeringene bortkastet må byggherren ikke med rimelighet ha kunnet forutse da han pådro seg prosjekteringsutgiftene. Av dette følger at hvis reguleringen var omtvistet, og det f.eks. forelå forslag til endring av denne på det tidspunkt prosjekteringsutgiftene ble pådratt, er heller ikke vilkårene for erstatning til stede.

- Tapet må ikke framstå som uvesentlig for byggherren. Dette må vurderes konkret, og kravet innebærer at bagatellmessige utgifter ikke under noen omstendigheter vil være erstatningsmessige.

5.3 Reguleringsplan og bebyggelsesplan - innløsning

5.3.1 Pbl § 42 - oversikt

Etter pbl § 35 nr. 1 har kommunestyret hjemmel til å fatte vedtak om ekspropriasjon for gjennomføring av reguleringsplan og bebyggelsesplan. Innenfor den 10-års fristen som følger av § 31 nr. 2 er det også kommunen som avgjør om ekspropriasjonsadgangen skal benyttes helt eller delvis, og til hvilket tidspunkt ekspropriasjonen skal gjennomføres. Siden en slik ekspropriasjonstrussel i noen tilfeller kan være urimelig overfor grunneieren, kan han etter § 42 kreve at kommunen foretar ekspropriasjonen straks, for på denne måten

å bøte på de ulemper reguleringsplanen medfører for ham. Retten til å kreve innløsning, altså at ekspropriasjonen skal gjennomføres straks, må gjøres gjeldende innen visse frister – og den gjelder kun enkelte reguleringsformål. Retten til innløsning er videre betinget av at arealet er ubebygd, og om det er hele eller deler av eiendommen som er regulert til de nevnte formål.

§ 42 lyder slik:

"Grunneiers rett til å kreve innløsing

Medfører en reguleringsplan eller bebyggelsesplan at kommunen etter § 35 nr. 1 eller annet rettssubjekt med samtykke av kommunen etter nr. 6, har rett til å ekspropriere en ubebygd eiendom i dens helhet, kan grunneieren (festeren) kreve at ekspropriasjonen straks blir foretatt når vedtaket gjelder grunn som i planen er avsatt til formål som nevnt i § 25 nr. 3, 4, 7 og 8 samt til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder. Det samme gjelder når retten til ekspropriasjon omfatter ubebygd del av en eiendom, dersom ekspropriasjonen vil føre til at eiendommen ikke lenger kan ansees skikket til å nyttes på en, etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller etter øvrige forhold regningssvarende måte.

Krav etter første ledd må være satt frem senest 3 år etter at reguleringsplanen eller bebyggelsesplanen er kunngjort etter §§ 27-2 nr. 3 eller 28-2 femte ledd eller vedtak etter § 28-1 nr. 2 er gjort kjent. Er grunnen bebygd, har eieren (festeren) det samme krav når bebyggelsen er fjernet. Kravet må i så fall være satt frem senest 3 år etter dette tidspunkt."

5.3.2 Må foreligge endelig plan

For at retten til innløsning (i praksis ofte kalt straksinnløsning) skal oppstå, må det foreligge en endelig reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Det er derfor et vilkår etter § 42 at planen er formelt og endelig vedtatt etter reglene i § 27-2 nr. 1, evt. etter § 27-2 nr. 2 der det er reist innsigelse. Det samme bør legges til grunn hvis reguleringsplanen som gir ekspropriasjonsgrunnlag er påklaget på et punkt som vil føre til at ekspropriasjonsadgangen for det aktuelle reguleringsformålet faller bort hvis klagen gis medhold.

5.3.3 Reguleringsformål

Vilkårene for å kreve innløsning etter § 42 er videre at arealet er regulert til henholdsvis

a) § 25 nr. 3 - offentlig trafikkområde
b) § 25 nr. 4 - friområde (park m.v.) - i motsetning til friluftsområde etter § 25 nr. 6
c) § 25 nr. 7 - fellesområder
d) § 25 nr. 8 - fornyelsesområder
e) Statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder

Praktisk viktig er skillet mellom § 25 nr. 4 og nr. 6, altså mellom friområder og friluftsområder, idet kun de førstnevnte gir grunneieren, hvis de øvrige vilkår i § 42 er til stede, rett til å kreve innløsning.

Vanskelige spørsmål kan oppstå hvis de forskjellige arealbrukskategorier blir brukt i kombinasjon. Hvis det ikke er noen innbyrdes sammenheng mellom de to reguleringsformål må hovedregelen være at hvis et reguleringsformål kombineres med et annet som ikke gir rett til innløsning, vil grunneieren etter reguleringsplanen ikke være avskåret fra å utnytte eiendommen til formål som faller utenfor



rammen av det som gir innløsning, og det bør derfor ikke foreligge noen innløsningsrett.

5.3.4 Ubebygd eiendom i sin helhet eller ubebygd del av eiendom

Pbl § 42 sondrer ellers mellom de tilfeller hvor en ubebygd eiendom i sin helhet er regulert til formål som nevnt ovenfor, og hvor kun en ubebygd del av en eiendom (som ellers kan være bebygd) er undergitt den samme regulering. Det er altså i begge tilfeller kun ubebygde arealer som kan kreves innløst etter § 42.

a. Ubebygd eiendom i dens helhet.
Det første alternativ i § 42 første ledd er hvor eiendommen i sin helhet er regulert etter henholdsvis § 25 nr. 3, 4, 7 og 8 eller statens, fylkets og kommunens bygninger m.v. Da har grunneieren en ubetinget rett til å kreve at ekspropriasjonen iverksettes straks. Når § 42 bruker uttrykket *"en ubebygd eiendom i dens helhet*", er det viktig å være klar over at det med dette siktes til eierens hele eiendomskompleks, uavhengig av om dette består av flere atskilte parseller eller flere gnr. og bnr. De ulike deler av eiendommen må imidlertid framstå som en driftsmessig enhet, og hele eiendommen må altså være regulert til ett eller flere av de nevnte formål for at den ubetingede innløsningsrett oppstår, i tillegg til at eiendommen som nevnt må være ubebygd. Hvis en del av eiendommen er beholdt uregulert, eller regulert til et annet formål enn de som framgår av § 42, er ikke vilkårene for innløsning etter dette alternativ til stede.

b. Ubebygd del av eiendommen.
Hvis kun en ubebygd del av den samlede eiendom er regulert til ett eller flere av de nevnte formål, stiller § 42 opp som et tilleggsvilkår for innløsning at ekspropriasjonen, når denne blir gjennomført, vil føre til at *"eiendommen ikke lenger kan anses skikket til å nyttes til en, etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller etter øvrige forhold regningssvarende måte*". I disse tilfellene kan eiendommen som sådan gjerne være bebygd, men innløsningskravet kan som nevnt kun gjelde en ubebygd del.

Vurderingstemaet i disse tilfellene er om kommunens gjennomføring av ekspropriasjonen av den ubebygde del av eiendommen som er regulert til ett av de nevnte reguleringsformål, vil føre til at utnyttelsen av resten av eiendommen ikke lenger blir regningssvarende. Bestemmelsen viser til hva eiendommen kan "nyttes" til, og det er derfor ikke bare mulighetene for å bebygge eiendommen som er av interesse, men også annen utnyttelse skal vurderes, f.eks. fortsatt jord- og skogbruk. Det er i denne sammenheng ikke tilstrekkelig at eiendommen får en redusert utnyttelse, så lenge den fremdeles kan nyttes på regningssvarende måte. Også ved dette alternativ etter § 42 er det hele eierens eiendomskompleks som skal vurderes.

5.3.5 Saksbehandling - oversikt

Det følger av pbl § 27-2, jfr. § 28-2 at kommunen har plikt til å gjøre grunneieren kjent med at fristen for å kreve innløsning etter pbl § 42 er 3 år etter at planen er kunngjort. Hvis grunnen er bebygd, løper 3-års fristen fra det tidspunkt bebyggelsen er fjernet, jfr. pbl § 42 annet ledd.

Det vanlige er at innløsningskrav etter § 42 reises mot kommunen. Hvis reguleringsplanen er utarbeidet og vedtatt av Staten etter pbl § 18 første ledd, må kravet reises mot Staten.



Blir det framsatt et innløsningskrav, og dette ikke blir akseptert av kommunen, må den som framsetter kravet fremme dette for de ordinære domstoler for å få dom for at vilkårene for innløsning er til stede. Hvis vilkårene er til stede, må grunneieren deretter kreve skjønn for å få fastsatt erstatningen. Det er imidlertid intet til hinder for at kommunen og grunneieren inngår avtale om at skjønnsretten også skal behandle spørsmålet om vilkårene for innløsning er til stede, slik at man på denne måten forenkler prosessen noe.

5.4 Erstatning og innløsning etter kommuneplanens arealdel

5.4.1 Pbl § 21

I pbl § 21 er en bestemmelse som, på nærmere angitte vilkår, gir grunneieren rett til å kreve erstatning eller innløsning pga. rådighetsinnskrenkninger etter kommuneplanens arealdel. Bestemmelsen lyder slik:

"*Innløsning*

Blir ubebygd eiendom eller større del av slik eiendom i arealdelen lagt ut til formål som nevnt i § 25 nr. 3, 4, 7 og 8 samt til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder, og eiendommen innen 4 år ikke blir regulert eller utlagt til annet formål i arealdelen, kan grunneieren (festeren) kreve erstatning etter skjønn, eller at ekspropriasjon straks blir foretatt, hvis båndleggingen medfører at eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningssvarende måte. Er grunnen bebygd, har eieren/festeren samme krav når bebyggelsen er fjernet."
Erstatning vil for øvrig kunne kreves etter Grunnlovens § 105 uavhengig av hva § 21 måtte fastsette, men det kan vanskelig tenkes andre erstatningsbetingende rådighetsinnskrenkninger som følge av arealdelen av kommuneplanen enn de som er omtalt i § 21. For så vidt kan man si at § 21 i praksis uttømmende regulerer adgangen til å kreve erstatning for rådighetsinnskrenkninger som følger av kommuneplanens arealdel.

Bestemmelsen om innløsning har, i motsetning til det som gjelder ved reguleringsplan, intet motstykke i en kommunal ekspropriasjonsrett med grunnlag i kommuneplanens arealdel.

5.4.2 Arealbrukskategorier etter § 21

Pbl § 21 kommer bare til anvendelse på arealer utlagt i kommuneplanens arealdel til de arealbruksformål som er opplistet i bestemmelsen. Arealbrukskategoriene er de samme som kan utløse innløsningskrav etter pbl § 42 med grunnlag i reguleringsplan og bebyggelsesplan, men siden reguleringsformålene ikke er fullt ut identiske med de arealbrukskategorier som følger av pbl § 20-4, og som kan angis i kommuneplanens arealdel, vil det oppstå enkelte avgrensningsproblemer. Det som imidlertid er av størst interesse i strandsonen er trafikkområder, friområder og friluftsområder.

Siden offentlig trafikkområde etter § 25 nr. 3 ikke har noen parallell i § 20-4, må det først og fremst være arealer lagt ut etter § 20-4 første ledd nr. 6 til "*viktige ledd i kommunikasjonssystemet*".

For så vidt gjelder friområder og friluftsområder vil friområdene kunne være en undergruppe under utbyggingsområder etter § 20-4 første ledd nr. 1 – når disse inngår

som et nødvendig element i det området som skal bygges ut. Når det derimot gjelder friluftsområder er disse uttrykkelig omtalt som en arealbrukskategori etter § 20-4 nr. 2 ”*landbruks-, natur- og friluftsområde*” (LNF-områder). Inn under denne arealbrukskategori kan også friområder gå hvis disse skal ivareta allmennhetens friluftsinteresser, og ikke dekke tilsvarende behov i et avgrenset utbyggingsområde. All den tid kommuneplanens arealdel neppe vil vise avgrensingen av friområder innenfor byggeområder etter § 20-4 nr. 1, og friluftsområder faller utenfor de arealbrukskategorier som er omfattet av erstatnings- og innløsningsregelen i § 21, vil § 21 sjelden være aktuell i strandsonen, bortsett fra for trafikkområder hvor det av lovforarbeidene framgår at gangstier, turveier og skiløyper kan legges ut etter § 20-4 første ledd nr. 6. I slike tilfeller vil grunneieren antakeligvis kunne påberope sine rettigheter etter § 21 for opparbeidede turveier til friluftsformål. At et areal karakteriseres som ”friluftsområde” utløser imidlertid ikke rettighetene etter § 21. Det samme vil antakeligvis gjelde hvis det forutsettes at det i et friluftsområde også skal være ikke-opparbeidede merkede skiløyper og stier.

5.4.3 De øvrige vilkår

a) Etter § 21 må enten hele eiendommen eller en større del av eiendommen være lagt ut til de angitte formål i kommuneplanens arealdel. Det er også et vilkår at eiendommen i sin helhet er ubebygd. Er eiendommen bebygd kan altså eieren ikke i noe tilfelle kreve erstatning eller innløsning etter § 21, og for del av ubebygd eiendom må båndlegging av mer begrenset karakter tåles uten verken å utløse erstatnings- eller innløsningsplikt. I disse tilfellene må eieren vente til det blir utarbeidet reguleringsplan slik at han evt. kan benytte §§ 32 og 42.

b) § 21 setter ingen tidsfrist for når krav om erstatning eller hva som utgjør en eiendom må avgjøres etter de samme kriterier som ved pbl § 32 og § 42. Det vil altså være grunneierens samlede eiendom som er av interesse så lenge denne utgjør en driftsenhet. At den består av flere gnr. og bnr. er derfor i utgangspunktet uten interesse, hvilket det også er om eiendommen består av flere adskilte parseller uten felles grenser.

Ved avgjørelsen av hva som er ”*en større de*l” av eiendommen er størrelsen på det arealet som avsettes til slike formål som § 21 nevner ikke avgjørende. Størrelsen må ses i forhold til den totale eiendommen. Hvis hele eller mesteparten av eiendommen er utlagt til slike formål, vil dette være tilstrekkelig uansett om eiendommen som sådan er liten eller ikke.

c) Det er et vilkår for å kreve erstatning eller innløsning at ”*.. båndleggingen medfører at eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningssvarende måte*.” Selv om ordlyden ikke gir noe klart svar, må det legges til grunn at vilkåret om regningssvarende bruk knytter seg både til erstatning og til innløsning. Ved avgjørelsen av om eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningssvarende måte må det foretas en helhetsvurdering av hele eiendommens utnyttelsesmuligheter. Det er i denne sammenheng viktig at hvis eiendommen før båndleggingen heller ikke kunne nyttes regningssvarende, innebærer ikke båndleggingen at det oppstår noen rett til erstatning eller innløsning. Når det gjelder arealer i

strandsonen må det også understrekes at hvis det dreier seg om en landbrukseiendom, og den til tross for båndleggingen fortsatt kan nyttes til landbruksformål, er kravet om regningssvarende bruk oppfylt. Dette utløser derfor verken erstatnings- eller innløsningskrav. Dette gjelder selv om en annen utnyttelse enn landbruk ville kunne gi bedre avkastning, og selv om avkastningen ved fortsatt landbruksdrift er lavere pga. båndleggingen enn den var før båndleggingen. Videre kan man merke seg at det er hele eiendommens utnyttelse som skal vurderes selv om båndleggingen kun gjelder en del av eiendommen. Det er derfor ikke bare de arealer som er båndlagt som skal vurderes.

d) Det framgår av ordlyden i § 21 at eieren kan kreve erstatning "eller" innløsning, mens det på den annen side ikke sies noe om det er eieren eller kommunen som skal ha valget. Av lovforarbeidene framgår det imidlertid at det er eierens valg som er avgjørende.

e) Retten til å kreve erstatning eller innløsning etter § 21 gjelder først når det er gått 4 år etter at kommuneplanens arealdel er vedtatt, og det ikke innen utløpet av 4-års perioden er vedtatt enten reguleringsplan for arealet eller endret utnyttelse i h.h.t. kommuneplanens arealdel. Den endrede utnyttelse må i så fall være til andre formål enn de som omfattes av § 21. 4-års fristen løper fra det tidspunkt arealdelen av kommuneplanen er egengodkjent av kommunestyret. Hvis det foreligger innsigelser som gjør det nødvendig med behandling av departementet, regnes 4-års fristen fra departementets godkjennelse.
§ 21 setter ingen tidsfrist for krav om erstatning eller innløsning fra grunneierens side senest må framsettes, bortsett fra at kravet ikke kan reises før de 4 årene er gått, evt. først etter at bebyggelsen er fjernet. Det må derfor legges til grunn at retten til å kreve erstatning eller innløsning vedvarer så lenge kommuneplanens arealdel opprettholdes med de aktuelle arealbrukskategorier, og at den ikke bortfaller før planen blir endret eller området blir regulert. Det er derfor ingen tidsfrist for bruk av § 21, og kravet vil heller ikke foreldes etter de alminnelige foreldelsesregler.

5.4.4 Oppsummering

§ 21 reiser en rekke tolkningsspørsmål som ikke er omtalt i lovforarbeidene. På tross av at bestemmelsen trådte i kraft i 1986, og de "første" 4-års frister utløp i 1990, finnes det fremdeles heller ingen avklarende rettspraksis. Det er derfor grunn til å anta at bestemmelsen har liten praktisk betydning i sin alminnelighet. Når det spesielt gjelder arealer i strandsonen, hvor det i første rekke er sikring av allmennhetens friluftsliv som søkes ivaretatt gjennom kommuneplanens arealdel, og den planlagte arealbruken derfor faller utenfor arealbrukskategoriene etter § 21, er det ytterligere grunn til å anta at bestemmelsen ikke får noen praktisk betydning.





6. Reaksjoner mot ulovlig byggevirksomhet - en oversikt

6.1 Innledning

I tillegg til de sanksjonsregler som finnes i straffeloven har plan- og bygningsloven egne regler som kan brukes ved overtredelser av loven. Dette gjelder så vel overtredelse av materielle som formelle regler i pbl med forskrifter, og mot manglende etterlevelse av vedtak med hjemmel i disse reglene.

Plan- og bygningsmyndigheten, som er Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet på sentralt plan, fylkesmannsembetene og fylkeskommunene regionalt og kommunene på lokalt plan, har i utgangspunktet plikt til å forfølge ulovlige forhold etter plan- og bygningsloven. For overtredelser av bagatellmessig betydning er det imidlertid i § 116 b annet ledd gitt anledning til å helt avstå fra å forfølge ulovligheten. Det forutsettes for øvrig at reaksjoner fra overordnet myndighet mot ulovligheter bare skal skje i spesielle tilfeller, f.eks. hvis de lokale plan- og bygningsmyndighetene ikke selv følger opp et ulovlig forhold etter klageorganets omgjøring av en uhjemlet tillatelse.

Ved vurderingen av om det foreligger et ulovlig forhold etter pbl's regler skal det foretas en objektiv vurdering. Det skal altså ikke legges vekt på om den ansvarlige kan bebreides for forholdet eller ikke. Hvis det derimot er aktuelt å vurdere straffeansvar, er skyldkravet etter pbl uaktsomhet, mens hovedregelen etter straffeloven er at overtredelsen må ha vært forsettelig, dvs. utført med vilje.

Pålegg og forelegg (§ 113 og § 114) kan rettes mot *"den ansvarlige*". Dette vil kunne være tiltakshaveren, ansvarlig søker og utførende, prosjekterende, kontrollerende, samt den som utøver den ulovlige bruken. Hvem som er den ansvarlige vil ofte framgå av ansvarsfordelingen i ansvarsoppgaven. Den som har ansvaret for den del av tiltaket hvor ulovligheten finnes, er derfor rette adressat for sanksjonen. Hvis partene har avtalt en ansvarsfordeling i strid med ansvarsoppgaven, kan plan- og bygningsmyndighetene likevel holde seg til den ansvarlige etter ansvarsoppgaven. Hvis ferdigattest foreligger må pålegget i utgangspunktet rettes mot tiltakets eier eller den som utøver den ulovlige bruken.

De sanksjoner som iverksettes er bindende for adressatene. Hvis f.eks. eiendommen hvor det er reagert mot et ulovlig byggetiltak blir overdratt til ny eier, går ikke plikten etter pålegget over på den nye eieren. Høyesterett har i en avgjørelse (Rt 1991 s. 1219) fastslått at plikten fortsatt hviler på den tidligere eieren. Hvis pålegget skal håndheves i forhold til ny eier må det derfor treffes nye vedtak rettet mot denne.

Kommunal- og regionaldepartementet har i Rundskriv H-3/01 av 2. februar 2001 foretatt en gjennomgang av reaksjonene mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven. Rundskrivet gjennomgår utførlig de ulike sanksjonstyper og den saksbehandling som må foretas ved anvendelse av reglene. I det følgende vil det derfor bare bli gitt en oversikt over reglene.

6.2 Pålegg etter pbl § 113

Bestemmelsen lyder:

"Stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk. Fjerning eller retting av ulovlig utført arbeid

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg med frist om retting av dette, herunder forbud mot fortsatt virksomhet. Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene kreve hjelp av politiet for gjennomføring av pålegg om stansing av arbeidet eller opphør av bruk. Ved utferdigelsen av pålegg skal det settes frist for oppfyllelse og gis opplysning

om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom.

Plan - og bygningsmyndighetene kan ikke reise søksmål etter denne paragraf før forelegg etter § 114 er utferdiget."

Dette er den generelle bestemmelsen om pålegg, og en rekke andre bestemmelser i loven forutsetter at det er gitt et pålegg etter § 113 før ytterligere reaksjoner vedtas.

Bestemmelsen gir hjemmel for å ramme alle typer overtredelser av plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter, av konkrete avgjørelser som påbud, forbud og særlige vilkår i tillatelser og dispensasjoner og forhold i strid med kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og bebyggelsesplan. Det kan også reageres mot unnlatelser av å oppfylle vilkår i en tillatelse, og mot tiltak som ikke er melde- eller søknadspliktige. Pålegget kan enten rette seg mot stansing/opphør, fjerning og retting av utført arbeid eller mot unnlatelser og forsømmelser i forhold til plan- og bygningslovens øvrige regelverk.

Siden pålegget er et enkeltvedtak må forvaltningslovens regler om bl.a. forhåndsvarsel, dokumentinnsyn, partsuttalelser og begrunnelse følges. Pålegget kan også påklages til overordnet myndighet etter pbl § 15. Hvis klage ikke gis oppsettende virkning etter forvaltningslovens § 42, har klagen ikke noen betydning for fristen til å utføre pålegget. Etter pbl. §116 b skal sanksjonene stå i rimelig forhold til ulovligheten og ikke ramme urimelig. Det er særlig denne betingelsen som vil være et aktuelt tema i klagesak til Fylkesmannen.

I den senere foreleggsfasen er det ikke klageadgang, jfr. kap 6.3 nedenfor.

Et pålegg etter § 113 gir ikke adgang til tvangsfullbyrdelse. Hvis pålegget ikke etterkommes, må det enten utferdiges forelegg etter § 114 (pkt. 6.3. nedenfor), gjennomføres tvangsfullbyrdelse etter § 115 (pkt. 6.4. nedenfor) eller etter dom avsagt av de alminnelige domstoler, eller ilegges tvangsmulkt etter § 116 a (pkt. 6.5. nedenfor).

Som det framgår av § 113 kan plan- og bygningsmyndighetene, om nødvendig, kreve hjelp av politiet for gjennomføring av et pålegg om stansing av arbeider eller opphør av ulovlig bruk. I følge dom avsagt av Høyesterett (Rt 1976 s. 1376) er det nok for å gi stansingspålegg at plan- og bygningsmyndigheten vurderer det slik at det foreligger alvorlig tvil om de krav som stilles i reglene er oppfylt. Det er altså ikke nødvendig å konstatere at et arbeid objektivt sett er ulovlig for å kunne kreve det stanset.

Hvis et gitt pålegg etter § 113 ikke blir fulgt av den pålegget er rettet mot, har plan- og bygningsmyndigheten adgang til direkte tvangsgjennomføring uten å måtte gå veien om namsretten, jfr. § 113 første ledd annen setning. Om nødvendig kan det søkes hjelp av politiet. Hvis det derimot gjelder gjenopprettende tiltak, f.eks. å fjerne et ulovlig byggverk, må det foreligge et ordinært pålegg om fjerning som deretter må gjennomføres evt. med tvangsmulkt etter § 116 eller ved forelegg etter § 114.

6.3 Forelegg etter pbl § 114

Bestemmelsen lyder:

"*Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud*

Plan- og bygningsmyndighetene kan utferdige forelegg mot den som innen fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller forbud som er gitt med hjemmel i denne lov. Der det er gått mer enn 6 måneder siden pålegget eller forbudet ble gitt, skal den som forelegget rettes mot gis anledning til å uttale seg før forelegget utferdiges. Forelegget skal gi opplysning om bestemmelsene i annet ledd, og skal, så langt mulig, forkynnes for den det er rettet mot.

Den som forelegget er rettet mot kan reise søksmål mot det offentlige for å få forelegget prøvd. Blir søksmål ikke reist innen 30 dager fra forkynnelsen, har forelegget samme virkning som rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer.

Forelegg kan ikke påklages."

Etter denne bestemmelsen kan forelegg utferdiges når pålegg etter § 113 ikke er etterkommet innen den frist som er gitt i pålegget. Siden forelegget har samme virkning som rettskraftig dom hvis den forelegget er rettet mot ikke går til søksmål innen 30 dager etter forkynnelsen, er det viktig at det pålegget etter § 113 som forelegget etter § 114 retter seg mot er formulert slik at det kan fullbyrdes, altså som en fullbyrdelsesdom. Hvis det f.eks. gjelder en ulovlig oppført bygning kan et pålegg som går ut på at eieren "*er uberettiget*" til å ha bygningen stående ikke fullbyrdes. Det må framgå uttrykkelig av pålegget, og det etterfølgende forelegg, at eieren pålegges å fjerne bygningen innen en nærmere angitt frist.

Det er en betingelse for å gi forelegg at det er gitt et forutgående pålegg



f.eks. etter § 113. Når det for øvrig gjelder saksbehandlingen er det i §§ 113 og 114 gitt regler om varsling, frister m.v. Forelegget kan for øvrig ikke påklages, jfr. § 114 tredje ledd.

Dersom det i forbindelse med rettssak om gyldigheten av et forelegg kommer fram nye opplysninger som gjør det nødvendig eller ønskelig å endre eller presisere nærmere hva forelegget skal gå ut på, er det viktig å være klar over at kommunen ikke står fritt til å endre foreleggets innhold. Rene presiseringer kan imidlertid foretas; så lenge dette er innenfor foreleggets ramme. Hvis det derimot oppstår behov for nye vurderinger av løsninger utenfor foreleggets ramme, og som f.eks. reguleringsmyndigheten må ta stilling til, må saken utsettes gjennom stansing med kjennelse etter tvml. § 107. Denne framgangsmåten kan i noen situasjoner være hensiktsmessig som alternativ til enten å gjennomføre saken slik forelegget er utformet eller trekke forelegget tilbake og behandle saken helt på nytt.

I lovforarbeidene til endringen i pbl fra 01.01.1996 er det forutsatt at domstolen ikke lenger skal ha utvidet prøvelsesrett i forhold til selve rimeligheten av forelegget (i betydningen at forelegget oppheves i stedet for å kjennes ugyldig). Spørsmålet kan være noe uklart, særlig i saker som har sitt utspring i vedtak før nevnte lovendring. Men for senere saker kan kommunen, med støtte i forarbeidene, gjøre gjeldende at prøvelsesretten er den samme som i andre saker om gyldigheten av forvaltningsvedtak. Noen stor praktisk forskjell i forhold til tidligere praksis betyr imidlertid dette neppe, fordi domstolen i alle tilfeller skal prøve hvorvidt forholdsmessighetskriteriet i pbl §116 b er ivaretatt i avgjørelsen om pålegg etter §113.

6.4 Tvangsfullbyrdelse etter pbl § 115

Bestemmelsen lyder:

”*Tvangsfullbyrding.*

Blir pålegg i rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg ikke etterkommet, kan plan- og bygningsmyndighetene la de nødvendige arbeider utføre for regning av den som dommen eller forelegget er rettet mot uten at det er nødvendig med kjennelse etter tvangsfullbyrdelsesloven §13-14.

Plan- og bygningsmyndighetenes pålegg kan fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven §13-14 uten at dom eller forelegg kreves, når det gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, dersom pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist. Kommunens pålegg er særlig tvangsgrunnlag dersom pålegget gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, og pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist. Det samme gjelder når midlertidig dispensasjon etter §7 er tatt tilbake, eller når påbudt arbeid som vilkår for midlertidig brukstillatelse etter §99 nr. 2 ikke er utført, eller pålegg om å fjerne eller rette skilt m.v. etter §107 ikke er etterkommet innen fastsatt frist.”

Etter første ledd kan plan- og bygningsmyndighetene gjennomføre et gitt forelegg ved at de nødvendige arbeider blir utført for adressatens regning, og det er ikke nødvendig med forutgående behandling av namsmyndighetene. Forvaltningslovens regler kommer

heller ikke til anvendelse i dette tilfellet. Når et slikt arbeid er utført, f.eks. ved at en bygning er fjernet, vil kommunen få et ordinært pengekrav mot den ansvarlige. Kravets størrelse kan kommunen få avgjort ved namsrettens kjennelse etter tvangsfullbyrdelseslovens §13-14. Deretter kan kommunen, om nødvendig, ta utlegg for det aktuelle beløp. Om ønskelig kan kommunen i stedet kreve namsrettens forhåndskjennelse på hvor store de sannsynlige utgiftene for gjennomføring av forelegget vil være. Denne kjennelsen gir også grunnlag for å begjære utlegg. Kommunen kan i stedet for selv å la arbeidet bli utført på den ansvarliges bekostning anmode namsretten om å fastsette en løpende mulkt.

6.5 Tvangsmulkt etter pbl § 116 a

Bestemmelsen lyder:

" *Tvangsmulkt*

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven kan plan- og bygningsmyndighetene fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg, herunder forbud, innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper da fra fristoversittelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke er fastsatt samtidig med pålegg, kan det ved overtredelse av pålegget fastsettes ny frist. Det kan fastsettes at mulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, og/eller at den ilegges som et engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Vedkommende myndighet kan nedsette eller frafalle pålagt mulkt når særlige grunner taler for det."

Tvangsmulkt er ingen straff, men et virkemiddel for å framtvinge en lovlig tilstand, f.eks. å fjerne en ulovlig oppført brygge. Tvangsmulkt forutsetter alltid at det på forhånd er gitt et pålegg, og adressaten skal ha tilstrekkelig tid til å innrette seg etter dette pålegget for å bringe det ulovlige forholdet til opphør. Siden formålet med tvangsmulkten er å motivere adressaten til å innrette seg lovlig, må det ikke vedtas tvangsmulkt der det er umulig å oppfylle pålegget.

Plikten til å betale tvangsmulkt er ikke avhengig av skyld, og den kan benyttes ved alle typer overtredelse av plan- og bygningsloven med tilhørende regelverk og vedtak. Mulkten kan enten gis i form av en løpende dagmulkt eller en engangsmulkt. Hva slags mulkt som skal benyttes vil avhenge av hva slags overtredelse som foreligger. Et høyt engangsbeløp kan være hensiktsmessig hvis det f.eks. foreligger en alvorlig overtredelse som bør rettes snarest mulig. Når tidspunktet har mindre betydning vil dagmulkt ofte være aktuelt. Hvis det f.eks. gjelder fjerning av ulovlige byggverk i strandsonen vil dagmulkt ofte være mest praktisk.

Vedtak om tvangsmulkt kan fattes samtidig med pålegg etter § 113. I så fall forfaller evt. engangsmulkt når fristen i pålegget er ute, mens en dagmulkt begynner å løpe fra dette tidspunkt.

Vedtak om tvangsmulkt er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det må derfor gis forhåndsvarsel og den tvangsmulkten er tenkt rettet mot må få anledning til å uttale seg på forhånd. Av vedtaket må det klart framgå hvem som er adressat, og vedkommende må gis en frist som

gjør det mulig å rette seg etter pålegget. Vedtak om tvangsmulkt kan påklages, f.eks. fordi adressaten mener fristen er for kort, boten er for stor eller fordi det ikke er rimelig etter § 116 b med en tvangsmulkt av denne størrelse. Klagen gis ikke automatisk oppsettende virkning. Hvis oppsettende virkning ikke gis etter forvaltningslovens § 42, vil tvangsmulkten påløpe og forfalle etter påleggsfristen. Hvis oppsettende virkning gis vil tvangsmulkten likevel påløpe etter fristen, men beløpet forfaller ikke til betaling før klagesaken er endelig forvaltningsmessig avgjort ved at klagen ikke er tatt til følge. Hvis klagen gis medhold, bortfaller tvangsmulkten i sin helhet.

6.6 Straffeansvar

6.6.1 Innledning

Plan- og bygningsloven har i §§ 110-112 regler om straff mot grove og/eller gjentatte overtredelser av plan- og bygningsloven. Etter disse bestemmelsene, i motsetning til hva som gjelder ved de bestemmelser som er omtalt foran, kreves det enten forsett eller uaktsomhet fra den ansvarliges side. Det er vanligst at det er en kommune som anmelder det ulovlige forhold, men hvem som helst kan gå til anmeldelse av en overtredelse. Det er påtalemyndigheten/politiet som avgjør om forholdet skal forfølges som straffesak, og hvilke etterforskningsskritt som i så fall skal iverksettes. Straffen er etter pbl's regler bøter. Dette tema er også omhandlet i Kommunal og regionaldepartementets rundskriv H-03/01 "Reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven".

6.6.2 Anmeldelse til påtalemyndigheten

Straff er samfunnets strengeste virkemiddel for å regulere adferd og bør derfor anvendes etter nøye overveielse. I mange tilfelle vil forvaltningens egne reaksjonsmuligheter hjemlet i plan- og bygningsloven være tilstrekkelig, men når man står overfor grove forhold må anmeldelse alltid vurderes. Straff vil ofte være aktuelt ved gjentatte brudd på bestemmelsene og ikke minst overfor personer som forsettlig eller grovt uaktsomt til egen fordel trosser regelverket eller forvaltningens vedtak. Det står ofte store verdier på spill for tiltakshavere ved ulovlig utbygging i strandsonen og det er helt avgjørende for en effektiv allmennprevensjon at det reageres raskt og effektivt når regelverket neglisjeres.

Overtredelser av plan- og bygningsloven i strandsonen er skadelig på i hvert fall to måter: Naturområder blir ødelagt og grunnlaget for biologisk mangfold svekkes, samtidig som områder stenges for fri ferdsel slik at befolkningen mister muligheter til naturopplevelser. Grove overtredelser av plan- og bygningsloven og friluftsloven i kystnære områder er derfor en type miljøkriminalitet som skal prioriteres av påtalemyndigheten og politiet (uttalt av Økokrim).

6.6.3 Saksbehandling ved anmeldelse til politi/påtalemyndighet

Hvis det besluttes å anmelde saken, sendes anmeldelse til det lokale politidistrikt med kopi til Økokrim. Det er svært viktig at anmeldelsen er mest mulig fullstendig og godt dokumentert slik at det er lagt et godt grunnlag for politiets etterforskning. Det bør klart komme fram hvilke bestemmelser som anses overtrådt og relevante forskrifter må vedlegges. Kopi av korrespondanse med mistenkte, målebrev og kart må vedlegges, det vises her til eksemplet på anmeldelse tatt inn i denne håndbokas vedleggsdel. Anmeldelsen med alle vedlegg er unntatt offentlighet jf offentlighetsloven § 6 nr 5.

Hvis forvaltningen har kunnskap om at mistenkte har oppnådd vinning ved lovbruddet bør det redegjøres for dette med tanke på et eventuelt inndragningskrav i straffesaken. Hvis kommunen er påført utgifter grunnet lovbruddet bør det tas forbehold om å ettersende erstatningskrav som også, på visse vilkår, kan medtas i en straffesak. Om mulig bør ikke mistenkte få kunnskap om at forholdet vil bli anmeldt, da dette kan medføre fare for at bevis ødelegges og manipuleres – eller at vitner påvirkes før politiet får startet etterforskning. Noen dager etter at anmeldelsen er sendt bør kommunen ta kontakt med politiet og be om et møte om saken. Politidistriktets journalkontor vil på forespørsel henvise til den påtaleansvarlige politijurist som har fått saken fordelt til behandling.

Politiet i Andeby
Kirkegt.1
4012 Andeby

Unntatt offentlighet jf offl. § 6 nr 5

Deres referanse: sak nr 0311/01 Vår referanse: saksbehandler Marthe Kirkerud Vår dato: 15. mars 2002

ANMELDELSE AV BRUDD PÅ PLAN OG BYGNINGSLOVEN, NATURVERNLOVEN OG MULIG BRUDD PÅ KULTURMINNELOVEN VED BEKK LANDSKAPSVERNOMRÅDE, 4015 BEKK, GNR/BNR 15/3 I ANDEBY KOMMUNE

Andeby kommune ved plan og bygningsavdelingen vil med dette anmelde brudd på plan og bygningslovens (pbl) §17-2, første ledd og §93 og naturvernloven

Forholdets art

Lovbruddet består i at Peder Ås i forbindelse med hyttebygging på gnr15 bnr 3 i Bekk landskapsvernområde uten tillatelse etter pbl. har anlagt vei inn til hytta igjennom et naturområde/friluftsområde samt oppført en brygge ved å fylle ut stein slik at et gammelt båtopptrekk som lå i strandsonen har blitt skjult/ødelagt. Peder Ås, bor Strandveien 4012 Andeby er grunneier av gnr/bnr 15/3. Den som utførte arbeidet for Peder Ås var entreprenør Gunnar Haugen AS.
Det kan også synes at kulturminneloven er brutt. Riksantikvaren og landsdelsmuseet i Andeby er varslet om dette. Vi er gjort kjent med at riksantikvaren vil anmelde disse mulige bruddene på kulturminneloven.

Bakgrunn for saken

Den 20.08, 2001 ble teknisk etat i Andeby kommune oppmerksom på de ulovlige tiltakene ved at de drev med teknisk befaring i området.
Peder Ås søkte 25.05.2000 om riving av gammel hytte og oppføring av ny hytte på gnr/bnr 15/3. (vedlegg 1). Han søkte samtidig om å få legge vei inn til hytta. Han fikk godkjennelse for oppføring av en hytte på 1 etasje totalt 66 kvm. Han fikk imidlertid samtidig uttrykkelig avslag på søknaden om å anlegge vei inn til hytta. (vedlegg 2). Han ble spesielt gjort oppmerksom på at dette er et landskapsvernområde og at det finnes mange kulturminner i området. Det ble i brevet presisert nødvendighet av varsomhet i forbindelse med oppsettingen av hytta. Den gamle hytta ble revet høsten 2000 og den nye hytta ble bygd våren 2001, veien ble trolig bygd samtidig med at den gamle hytta ble revet. Ifølge vitne Kari Holm som ferdes mye i området og kjenner området godt, ble brygga bygd i juli 2001. Holm er lærer ved Andeby videregående skole der hun blant annet underviser i historie. Hun meldte fra om byggingen av brygga den 20.07.2001 da hun visste at det lå et gammelt båtopptrekk der den ulovlige brygga i dag ligger. Hun har flere ganger brukt området i undervisningssammenheng. Grunnet ferietid i kommunen kom ikke meldingen om ulovlig bygging av brygge til kommunen før 20.08.01

Kommunens undersøkelser:

Kommunen ved teknisk sjef Per Bekk dro på befaring til området den 21.08.01. Det ble konstatert at veien var lagt i et meget sårbart naturterreng med særpreget vegetasjon. Veien var laget i stand ved å kjøre masse inn i området. Veien var 455 meter lang og 4 meter bred. Se vedlagt fotomappe (vedlegg 3), samt kart over området med inntegnet hytte, samt ulovlig anlagt vei og brygge (vedlegg 4).
Det ble konstatert at den ulovlige brygga var anlagt i strandsonen nedenfor hytta. Brygga var laget ved at det var fylt ut med steinmasse under den anlagte brygga. Brygga var på ca 45 kvm. Brygga er anlagt der det tidligere båtopptrekket lå jfr økonomisk kartverk fra 1975. (vedlegg 5) Se også egen fotomappe (vedlegg 6)
Kommunen har i brev datert 15.09.01 forlangt at bryggen og veien fjernes umiddelbart og at området blir satt tilbake i den stand det var før de ulovlige tiltakene ble iverksatt jfr plan og bygningsloven § 113.
Kommunen har i samme brev satt en frist for dette arbeidet på 1 måned. Hvis arbeidet ikke blir foretatt innen fristen vil kommunen jfr plan og bygningsloven §116a iverksette tvangsmulkt på 1000 kroner pr dag (vedlegg 7).
Kommunen vedlegger også foto datert 15.05.85 og kartverk over området før byggingen fant sted. (vedlegg 8).

Krav om erstatning mv

Kommunen planlegger om mulig å restaurere det gamle båtopptrekket i samarbeid med Riksantikvaren og arkeologisk landsdelsmuseum. Arbeidet vil bli utført våren 2002. Det er aktuelt å fremme krav om erstatning for utgifter i forbindelse med de arkeologiske undersøkelsene som må til som følge av inngrepet. Riksantikvaren vil senere dokumentere disse utgiftene. Vi ber om at det blir fremmet krav om erstatning i forbindelse med saken. Vi ber om å bli underrettet hvis politiet ønsker at restaureringsarbeidet må utsettes i påvente av en eventuell straffesak.

8 vedlegg

Brede Vik
plan og bygningsavdelingen
kopi: ØKOKRIM, Riksantikvaren og landsdelsmuseet

Marthe Kirkerud
saksbehandler





7. Tiltak i strandsonen til fordel for allmennhetens friluftsliv



7.1 Innledning

Selv om allmennheten i stor utstrekning er sikret nødvendige rettigheter for utøvelse av friluftsliv gjennom friluftslovens regler om fri ferdsel (§§ 2 og 3) og om bading og oppholdsrett (§§ 8 og 9), vil det ofte være ønskelig å foreta ulike tilrettelegginstiltak for å bedre tilgjengeligheten til, og effektivisere bruken av arealer egnet til ulike formål for friluftsliv. Slike tiltak kan f.eks. være sikring av friområder gjennom oppkjøp, opparbeidelse av adkomstveier, parkeringsplasser, stier, klopper, badeplasser, plassering av toaletter og renovasjonsordninger m.v. Tiltakene kan også være et middel for å ivareta grunneierens interesser ved at ferdsel og bruk av privat
eiendom kanaliseres til områder hvor bruken er til mindre sjenanse for grunneieren.

7.2 Retten til å utføre tiltak på privat eiendom

Inngrep i form av tiltak på privat eiendom, f.eks. opparbeidelse av stier, plassering av toaletter m.v., krever hjemmel enten i lov, gjennomført ekspropriasjonssak eller avtale med grunneieren. Bortsett fra den rett friluftslovens § 35 i visse tilfeller gir kommunen til bl.a. å foreta merking av løyper i utmark, inneholder ikke lovverket bestemmelser som gir kommunen rett til å foreta fysiske inngrep eller tiltak til fordel for friluftslivet, uten at det foreligger
hjemmel for dette enten i avtale med grunneieren eller i gjennomført ekspropriasjonssak. I denne forbindelse må det understrekes at selv en endelig reguleringsplan hvor f.eks. strandarealer utlegges til friområde etter pbl § 25 nr. 4 eller friluftsområde etter pbl § 25 nr. 6, og hvor det gjennom reguleringsbestemmelsene er åpnet opp for gjennomføring av ulike typer tilretteleggingstiltak, ikke gir kommunen eller andre noen rett til å gjennomføre de nevnte tiltak uten videre. Det må derfor skilles skarpt mellom en reguleringsplans vedtaksfase, altså situasjonen etter at reguleringsplanen er vedtatt, og dens gjennomføringsfase. Selve gjennomføringen av reguleringsplanen kan enten skje ved ekspropriasjon etter pbl § 35 nr. 1 etter vedtak av kommunestyret, eller gjennom avtale med grunneieren. Planen i seg selv gir derfor ikke kommunen noen rett til å gjennomføre tiltak eller foreta andre inngrep i privat eiendom.

7.3 Areal- og rettighetserverv

7.3.1 Avtale

Frivillig avtale med grunneieren om enten kommunalt erverv av areal til allmennhetens friluftsliv, eller om tillatelse til gjennomføring av ulike tilretteleggingstiltak, er ofte den gunstigste løsningen. Slike avtaler kan hindre langvarige og kostbare ekspropriasjonssaker, og avtaler vil ofte være mer konfliktdempende enn om ekspropriasjonssak må gjennomføres. Avtalene vil også bidra til en mer positiv holdning til allmennhetens friluftsliv og offentlig forvaltning i sin alminnelighet, enn om ervervet gjennomføres ved ekspropriasjon.

Avtaler mellom kommunen og den private part kan benyttes både ved gjennomføring av grunnerverv, altså hvor kommunen vil overta eiendomsretten til f.eks. et regulert friområde eller friluftsområde i strandsonen, eller om det kun er aktuelt med tillatelse til gjennomføring av ulike typer tilretteleggingstiltak, f.eks. opparbeidelse av parkeringsplasser, veier e.l. Som alternativ til erverv av eiendomsrett kan det også være aktuelt å sikre allmennhetens adgang og bruk av arealer til friluftsliv gjennom en såkalt servituttavtale. Denne gir ikke kommunen eiendomsrett, idet den private grunneier beholder eiendomsretten sammen med enkelte bepøyelser, mens kommunen/allmennheten på den annen side får rett til en bruk som går ut over den som følger av friluftslovens regler, og til f.eks. å foreta tilretteleggingstiltak i form av

toaletter, renovasjonsanlegg, brygger/båtfester o.l. Uansett hvilket innhold avtalen gis, er det viktig å få fram hva som erverves, enten dette er eiendomsrett eller rett til å utføre bestemte tiltak, samt hvilke beføyelser som evt. skal være igjen på grunneierens hånd.

Avtaler må inngås med eieren av den eiendom som berøres. Dette vil regelmessig være samme person(er) som hjemmelsinnehaveren. Hvis eieren skulle være en annen enn hjemmelsinnehaveren, må imidlertid alltid hjemmelsinnehaveren medundertegne på avtalen. Hvis eiendommen eies av flere personer i et sameie, må avtale inngås med samtlige sameiere. I noen tilfeller kan en utenforstående, eller en av flere sameiere, ha fullmakt fra eierne til å inngå ulike typer avtaler. I slike tilfeller må kommunen forvisse seg om at fullmakten er fullt ut dekkende for den avtale som skal inngås. I motsatt fall vil avtalen i utgangspunktet ikke være bindende for fullmaktsgiveren. Hvis det er et selskap, f.eks. et aksjeselskap, som er eier av eiendommen, vil det framgå av selskapets vedtekter hvem som kan forplikte selskapet i et tilfelle som det foreliggende. Dette må derfor undersøkes før avtale blir inngått. Vedtektene er tilgjengelige på Foretaksregisteret i Brønnøysund.

7.3.2 Erverv til eie eller leie, evigvarende eller tidsbegrenset

Hvis det skal inngås avtale f.eks. om gjennomføring av en reguleringsplan for areal utlagt til friområde eller friluftsområde, vil det regelmessig være mest hensiktsmessig å inngå en avtale hvor eiendomsretten til arealet overføres til kommunen - uten tidsbegrensning. Det er for øvrig intet rettslig til hinder for i stedet å inngå en tidsbegrenset avtale hvor det f.eks. skal betales årlig leie, men dette er som oftest en dårligere løsning.

Når det derimot gjelder erverv av rett til å gjennomføre ulike typer tiltak, kan det være mer praktisk å inngå en tidsbegrenset avtale, f.eks. ved at toaletter kan bli stående i et bestemt antall år for deretter å måtte fjernes hvis det ikke inngås ny avtale. Et alternativ er å inngå en oppsigelig avtale slik at retten til å ha toalettene stående løper videre for ett år av gangen inntil grunneieren evt. bringer retten til opphør gjennom oppsigelse. Slike avtaler er ofte lettere å oppnå enn uoppsigelige evigvarende avtaler, men vil på den annen side gi dårligere sikkerhet for investeringer i tilrettelegginstiltak.

7.3.3 Vederlag

I utgangspunktet er det avtalefrihet når vederlaget skal fastsettes. Siden erverv/sikring gjennom avtale er et alternativ til ekspropriasjon, og det ved ekspropriasjon både er gitt lovbestemmelser om erstatningsutmålingen (lov av 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eigedom) og det i tillegg finnes en langvarig praksis, vil det regelmessig være hensiktsmessig å legge til grunn de samme regler når ervervet gjennomføres i minnelighet.

Utgangspunktet og hovedregelen er at vederlaget/erstatningen skal dekke grunneierens økonomiske tap ved det grunnerverv/rettighetserverv som gjennomføres. Det må derfor fastlegges hvilken utnyttelse grunneieren lovlig kunne gjøre av sin eiendom, om dette var en sannsynlig utnyttelse hvis avtale ikke hadde kommet i stand, og hvilket nettotap grunneieren påføres ved at arealet avstås. Hvis grunneieren beholder deler av rådigheten over arealet, skal det tas hensyn til dette når vederlaget fastsettes. Ved erverv/sikring av områder for allmennhetens friluftsliv i strandsonen vil situasjonen ofte være at det ikke er sannsynlig at grunneieren kunne ha utnyttet eiendommen til utbygging. Pga. de restriksjoner som gjelder for arealer i strandsonen, vil derfor grunneierens utnyttelsesmuligheter, og dermed mulighetene for en økonomisk utnyttelse av arealene, være svært begrensede. Slike restriksjoner, det være seg rådighetsbegrensninger som måtte følge av lovbestemmelse (f.eks. pbl § 17-2), kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, skal legges til grunn ved vurderingen av arealenes sannsynlige bruk når formålet med ervervet er å sikre allmennhetens friluftsinteresser.

Det foreligger en rikholdig skjønnspraksis om erstatningsfastsettelse ved gjennomføring av reguleringsplaner for friluftsområder og friområder, og hvor formålet ved reguleringen er å tilgodese allmennhetens friluftsliv. Denne praksis vil kunne gi god veiledning om erstatningsnivået.

Som nevnt står partene i utgangspunktet fritt når erstatningen skal avtales. Selv om hovedregelen likevel bør være at det legges til grunn de samme regler som ved ekspropriasjon av tilsvarende arealer/rettigheter, er det likevel ikke uvanlig at det tas et visst hensyn til at kommunen sparer utgifter ved at det i stedet for å måtte gjennomføres ekspropriasjonssak nå blir inngått avtale. På denne måten vil også grunneieren nyte godt av den velvillighet han har vist gjennom avtalen med kommunen. I den forbindelse må imidlertid kommunen være klar over den risiko som foreligger for at avtalen kan gi grunnlag for et høyere prisnivå ved

senere grunnerverv, og at det så i neste omgang må betales ytterligere for å gjennomføre et nytt grunnerverv. Videre kan situasjonen være at kommunen, for det aktuelle grunnervervet, kan søke økonomisk støtte gjennom den statlige ordningen for midler til sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder som administreres av Direktoratet for naturforvaltning (DN). Ved behandling av slike søknader vil DN nødvendigvis måtte ta hensyn til at avtalene ikke skal være prisdrivende, og at det bare i spesielle tilfeller vil være akseptabelt å betale erstatning/vederlag ut over det som etter en noe romslig vurdering måtte følge av gjeldende ekspropriasjonsrett. Derfor bør det i saker hvor det kan bli aktuelt å søke økonomisk støtte under nevnte ordning konfereres med DN før det framsettes konkrete tilbud om erstatning hvis saken er av noe omfang. Det samme gjelder hvis det viser seg at det må avholdes ekspropriasjon for gjennomføring av ervervet.

7.3.4 Gjennomføring

Når det er inngått avtale om enten erverv av eiendomsrett, bruksrett eller rettigheter til gjennomføring av tiltak, må avtalen gjennomføres ved at erstatning blir utbetalt og eiendoms-/rettighetservervet sikret. Dette skjer enten ved at arealet overskjøtes til kommunen hvis avtalen skal gi kommunen eiendomsrett, eller ved at avtalen tinglyses som heftelse på vedkommende eiendom hvis den gir rett til utføring av tiltak e.l.

7.3.5 Ekspropriasjon

Ofte er det ikke mulig å komme fram til frivillige avtaler om erverv av eiendomsrett eller rettigheter til gjennomføring av tiltak på privat eiendom. Dette kan ha mange årsaker, som f.eks. urealistiske forventninger om prisnivå og/eller uvillighet til avståelse eller inngrep i eiendommen. Hvis friluftsinteressene likevel skal sikres, vil det være nødvendig med ekspropriasjon, hvilket vil si at kommunen gjennom tvang erverver det aktuelle areal eller erverver rett til å gjennomføre de aktuelle tiltak på eiendommen.

Den vanligste og utvilsomt mest benyttede ekspropriasjonshjemmel for sikring av allmennhetens friluftsliv er ekspropriasjon etter pbl § 35 nr. 1 for gjennomføring av reguleringsplan for arealer utlagt til f.eks. friområde etter pbl § 25 nr. 4 eller friluftsområde etter § 25 nr. 6. En annen ekspropriasjonshjemmel finnes i oreigningsloven (l. av 23. oktober 1959 nr. 3) § 2 nr. 37, men denne er upraktisk og lite benyttet.

Hvis ekspropriasjon skal gjennomføres for gjennomføring av reguleringsplan, følger det av pbl § 35 nr. 1 første ledd at det er kommunestyret som må fatte nødvendig ekspropriasjonsvedtak. Kommunens ekspropriasjonsrett gjelder alle reguleringsformål bortsett fra arealer som er avsatt til landbruksområde (§ 25 nr. 2), jfr. § 35 nr. 5. For sikring av allmennhetens friluftsinteresser er det spesielt arealer regulert til friområde etter § 25 nr. 4 og friluftsområde etter § 25 nr. 6 som er av interesse.
Saksbehandlingen i forbindelse med gjennomføringen av en ekspropriasjon følger både plan- og bygningslovens regler, forvaltningslovens regler og oreigningslovens regler.
I korthet må det, etter at det foreligger en endelig reguleringsplan, først sendes forhåndsvarsel om ekspropriasjon etter forvaltningslovens § 16. Når vedtaket er fattet kan dette påklages til fylkesmannen. Vedtaket danner grunnlag for å begjære skjønn for vedkommende by/herredsrett for fastsettelse av erstatning.

7.3.6 Avtaleskjønn

Hvis det ikke er mulig å oppnå minnelig avtale med grunneieren, vil det i stedet for å fatte ekspropriasjonsvedtak ofte være mulig å inngå avtale med grunneieren om at erstatningen for arealet/rettighetene skal fastsettes ved rettslig skjønn. Innholdet i en slik avtale vil for det første måtte være hvem som er parter, hvilket areal eller hvilke rettigheter som skal erverves, at erstatningen fastsettes ved rettslig skjønn etter ekspropriasjonsrettslige regler hvis det ikke oppnås avtale i minnelighet, og at kommunen skal begjære skjønn enten innen en viss frist eller på grunneierens forlangende.

Saksbehandlingen i forbindelse med uttak av skjønnsbegjæring og gjennomføring av skjønnet vil være tilsvarende som ved ekspropriasjon.

7.3.7 Juridisk bistand og omkostninger

Hvis det gjennomføres ekspropriasjon følger det av skjønnslovens § 54 (l. av 1. juni 1917 nr. 1) at kommunen må dekke grunneiernes nødvendige utgifter til juridisk bistand i anledning skjønnssaken. Det er imidlertid en forutsetning at hvis det er flere parter på grunneiersiden, og disse ikke har motstridende interesser, må felles advokat benyttes. Hvis det blir aktuelt å gjennomføre ekspropriasjon har derfor grunneieren krav på å få dekket sine advokatutgifter. I slike saker må også kommunen benytte juridisk bistand. I tillegg til advokatutgiftene, må kommunen også dekke alle andre omkostninger i forbindelse med gjennomføringen av ekspropriasjonssaken.

Hvis grunnervervet gjennomføres i minnelighet har ikke grunneieren noe lovbestemt krav på at kommunen skal dekke utgifter til juridisk bistand. I praksis benytter imidlertid partene ofte advokat i slike sammenhenger, og kommunen bør derfor anvende samme regel som den som gjelder ved ekspropriasjon, og derfor påta seg å dekke grunneierens nødvendige utgifter til juridisk bistand i anledning de forhandlinger som skal føres. Dette bør også gjelde uansett resultatet av forhandlingene. I slike tilfeller må også kommunen vurdere selv å benytte juridisk bistand. Når det derimot gjelder valg av advokat på grunneiersiden, må det overlates grunneierne å enes om en felles advokat.

Når det gjennomføres avtaleskjønn er det hensiktsmessig å innta i selve avtalen at de regler som gjelder ved ekspropriasjon med hensyn til saksomkostninger, også skal gjelde ved avtaleskjønnet.

7.4 Konsesjonsvilkår

Konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 gir landbruksmyndighetene mulighet til å stille konsesjonsvilkår – for bla å sikre allmenne friluftslivsinteresser – når konsesjonspliktige eiendommer skifter eier (konsesjonslovens § 9). Slike vilkår kan f.eks gå ut på forbud mot ytterligere bebyggelse eller privatisering på eiendommen, mulighet til å legge til rette for allmennhetens ferdsel og opphold (skilting og merking av stier, oppsetting av søppelstativ og toalett, etablering av fortøyningsinnretninger for båter osv). Det kan også settes vilkår om at deler av eiendommen skal overføres til kommunen eller staten v/Direktoratet for naturforvaltning (DN) som friluftslivsområde for allmennheten. Hvis slike vilkår vil kunne medføre kostnader for staten, må vilkårene godkjennes av DN på forhånd. Vilkår om merking, skilting, adgang til renovasjon eller forbud mot ytterligere bygging eller privatisering har landbruksmyndighetene i praksis ofte vedtatt uten kostnader for det offentlige. Vilkår om tilrettelegging for allmennhetens ferdsel, eller avståelse av deler av eiendommen til kommunen eller staten, vil derimot medføre kostnader for det offentlige i form av vederlag til grunneier.



Det er viktig at kommunen har rutiner ved behandling av konsesjonssaker slik at eventuelle vilkår for å ivareta allmennhetens friluftslivsinteresser blir vurdert på et tidlig tidspunkt under konsesjonsbehandlingen, og at det tas tidlig kontakt med DN hvis kommunen ønsker statlig tilskudd til dekning av eventuelle kostnader ved gjennomføring av konsesjonsvilkår. Det er også viktig at kommunen gir klart uttrykk for ønske om slike vilkår hvis saken oversendes til fylkeslandbruksmyndighetene for avgjørelse.
Fylkeslandbruksmyndighetene skal sende saken til DN for uttalelse hvis kommunen har anbefalt konsesjonsvilkår og samtidig anmodet om statlig finansiering.

DN forventer aktiv medvirkning fra kommunen når eventuelle konsesjonsvilkår skal gjennomføres. Det vil som oftest være nyttig i slike saker hvis kommunen tar tidlig kontakt (før konsesjonsvedtaket) med konsesjonssøker, med sikte på å komme fram til konsesjonsvilkår som kan aksepteres av begge parter. Det ideelle er at kommunen før konsesjonsvedtaket har kommet fram til en avtale med konsesjonssøker om både innholdet i vilkårene og evt vederlag for gjennomføring. Erfaringene viser

at en slik tidlig kontakt ofte forenkler gjennomføringen av konsesjonsvilkår.

Søknad om statlig medvirkning til dekning av kostnader ved gjennomføring av konsesjonsvilkår kan fremmes for DN hele året; og er altså ikke avgrenset av de ordinære tidsfristene for statlig tilskudd til sikring av friluftslivsområder.

Kommunen kan ta kontakt med DN for nærmere orientering/veiledning om konsesjonslovens muligheter i enkeltsaker.

7.5 Ansvar for skade som skyldes bruk av arealer tilrettelagt for allmennhetens friluftsliv

Allmennhetens bruk av arealer tilrettelagt for friluftsliv, og tiltak gjennomført i denne forbindelse, innebærer fra tid til annen at det oppstår skader enten på person eller gjenstander. Skadene kan skyldes feilaktig bruk av anlegg og innretninger, men kan også skyldes mangelfull utførelse og dårlig vedlikehold av f.eks. stier, broer, trapper m.v. Lovgivningen har ingen spesielle regler om erstatningsansvaret som skyldes det offentliges tilretteleggingstiltak eller mangel på sådan. Feil eller mangler vil imidlertid regelmessig kunne tilbakeføres til arbeid utført av det offentlige selv, og i disse tilfellene kommer skadeserstatningslovens bestemmelser om arbeidsgiveres ansvar for arbeidstakere til anvendelse. I tillegg vil det offentlige også være eier av de skadevoldende anleggene, og kan derfor komme i ansvar hvis de øvrige vilkår for dette er til stede.

Hovedregelen for erstatningsansvar er den såkalte "uaktsomhets-regelen". Har man voldt skade, enten det er på person eller ting, kommer man i erstatningsansvar hvis man ikke har opptrådt så forsiktig (aktsomt, forsvarlig) som det var grunn til å forvente. Det er et vilkår for at det skal pålegges ansvar etter regelen at man må kunne bebreide skadevolderen at han har gjort noe, eller at han har unnlatt å gjøre noe han burde ha gjort. Skadelidte har bevisbyrden for at skadevolderen har opptrådt uaktsomt.

En rekke forhold er av betydning når aktsomhetsvurderingen skal foretas. Av spesiell interesse i denne sammenheng kan nevnes at aktsomheten skjerpes når det aktuelle anlegg innebærer stor risiko for skade, nødvendigheten og behovet for det aktuelle anlegg, hvilke alternative løsninger som forelå, om forebyggende tiltak kunne ha vært iverksatt osv. På den annen side må det også tas hensyn til den ”naturlige risiko” som de potensielle skadelidte utsettes for på vedkommende livsområde (dagliglivets risiko), og om denne risikoen er større eller mindre, eller av en annen karakter, enn den risiko skadevolderen har skapt. I denne forbindelse kan også nevnes at skadelidtes eget forhold selvsagt vil kunne være av betydning. Har han først tatt imot ”tilbudet” om å benytte et friluftslivsområde og de anlegg og tiltak som der foreligger, har han også akseptert en viss risiko. Det sier seg selv at dette hensynet, som ofte betegnes aksept av risiko, ikke står seg vis á vis barn eller andre personer som mangler den nødvendige kunnskap eller evne til å vurdere evt. faremomenter.

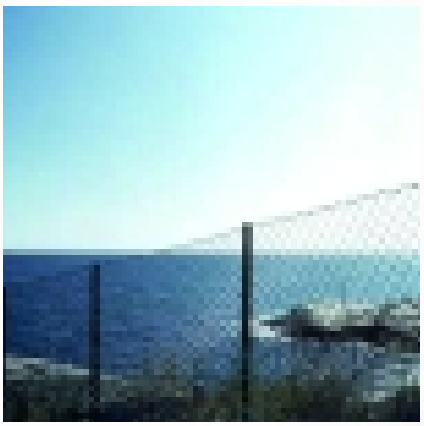
I rettspraksis finnes flere eksempler på at skadevoldere er blitt erstatningsansvarlige selv om det ikke foreligger uaktsomhet. Slikt objektivt ansvar, som for øvrig ikke er

lovfestet, men utviklet gjennom rettspraksis, kan stikkordmessig karakteriseres som et ansvar som gjelder for skader som skyldes anlegg, eller virksomhet som medfører en stadig og særpreget risiko for skader, og da spesielt stor skade. Det rene objektive ansvaret er det imidlertid i praksis ikke grunnlag for ved spørsmålet om ansvar ved friluftslivsområder.

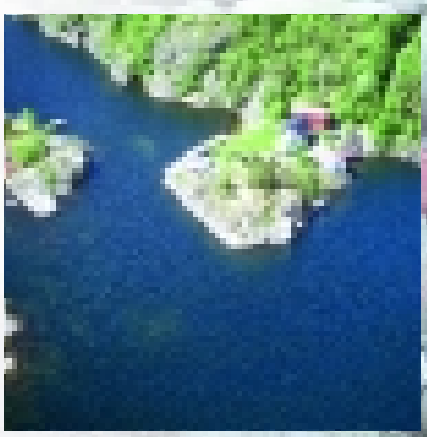
I denne sammenheng kan også nevnes produktkontrolloven (lov av 11. juni 1976 nr. 79) som i 1993 ble endret slik at den nå også har til formål å "*...forebygge at forbrukertjenester medfører helseskader*", jfr. lovens § 1 andre ledd. Loven regulerer ikke spørsmålet om erstatningsansvar, men pålegger eieren eller lederen av virksomhet som tilbyr forbrukertjenester eller utfører arbeid i slik virksomhet å "*...vise aktsomhet og treffe rimelige tiltak for å forebygge at forbrukertjenesten medfører helseskade.*" Den praktiske betydningen av aktsomhetsplikten ligger først og fremst i at regelen gir Kongen hjemmel for å kreve iverksatt de tiltak som trengs for å sikre mot helsefare. Etter sitt formål tar loven sikte på å komme til anvendelse på ulike typer fritidsaktiviteter, og da spesielt de utpregede risikofylte fritidsaktivitetene som f.eks. dykking, alpinsport, rafting, strikkhopping m.v. Loven får derfor neppe noen praktisk betydning for driften av offentlige friluftslivsområder, slik disse områdene tradisjonelt har vært tilrettelagt og drevet. Om adgangen til å gi pålegg om tiltak for å ivareta sikkerhet m.v. skulle bli benyttet, og disse påleggene ikke blir fulgt og det av den grunn oppstår en skade, er imidlertid grensen for erstatningsansvaret rykket atskillig nærmere.

Spørsmålet om kommunenes erstatningsansvar for skader som påføres brukere av friluftslivsområder er et spørsmål som i siste instans ligger til domstolene å avgjøre. Rettspraksis er sparsom, og det er ikke enkelt å peke på de hensyn som i sin alminnelighet blir tillagt vekt. Et trekk ved den rettspraksis som foreligger synes å være at det rene objektive ulovfestede ansvaret ikke kommer til anvendelse på brukere som påføres skade i offentlig friluftslivsområder. Videre er hovedregelen at det offentlige ikke kommer i ansvar for skader som skyldes manglende opparbeidingstiltak. Når først opparbeidingstiltak er utført, vil dette derimot kunne innebære et vedlikeholdsansvar i den forstand at det offentlige kan komme i ansvar for skader som skyldes manglende vedlikehold. Dette gjelder både mangler ved tiltaket som kommunen har vært kjent med, men likevel ikke har utbedret, og mangler som man burde ha vært kjent med. Et hensyn som tillegges vekt ved avgjørelsen av ansvarsspørsmålet vil være hvilke muligheter kommunen, både økonomisk og praktisk, hadde for å forhindre skaden. Det er imidlertid viktig at kommunen fører et forsvarlig tilsyn med sine anlegg, at rapportering om mangler m.v. blir fulgt opp, og at det i nødvendig utstrekning informeres til brukerne der det foreligger spesielle forhold som øker risikoen for skader.

Siden det ofte vil være vanskelig å avgjøre om det foreligger ansvar for kommunen hvis det har oppstått et skadetilfelle, og kommunene regelmessig har forsikringsmessig dekning for slikt ansvar, bør kommunen aldri erkjenne ansvar før spørsmålet er nøye vurdert og før forsikringsselskapet er konsultert.







Stikkordsliste

A
allemannsrett 3
anmeldelse 66, 67
arealplan 7, 11, 12, 14, 15, 23, 25, 26, 27, 31, 41, 44

B
bebyggelsesplan 11, 31, 34, 42, 50, 51, 52, 53, 56, 62
bolig 13, 14, 20, 24, 26, 33, 34
bruksendring 14, 29, 31, 34
brygge 22, 24, 25, 32, 36, 37, 65, 67, 72
byggeforbud 7, 11, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 28, 31, 34, 36, 37, 41, 47
byggeområde 11, 12, 13, 14, 16, 24, 27, 28, 29, 49, 57
byggetillatelse 12, 15, 19, 20, 23, 49, 50
båndlegge 27
båtplass 11, 32, 37

D
dele- og byggeforbud 11
dispensasjon 11, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 31, 34, 35, 36, 38, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 62, 64

E
eksisterende bebyggelse 12, 13, 16, 43, 47
ekspropriasjon 12, 31, 32, 49, 52, 53, 55, 56, 71, 72, 73, 74
erstatning 20, 21, 49, 50, 51, 52, 56, 57, 58, 67, 73
erstatningsansvar 50, 52, 75, 76
erstatningshytte 14, 20, 21
erstatningsplikt 11, 31, 50, 51

F
flytende hytte 27, 32
forskrift 14, 15, 16, 20, 23, 29, 34, 37, 38, 41, 62, 66
forvaltningsloven 11, 41, 42, 43, 44, 45, 49, 62, 64, 65, 66, 73
fradeling 14, 15, 19, 23, 24, 29, 31
fri ferdsel 19, 66, 71
friluftsloven 15, 22, 36, 37, 66, 71
friluftsområde 12, 16, 24, 27, 31, 32, 49, 51, 52, 53, 57, 67, 71, 72, 73
friområde 12, 16, 31, 32, 49, 51, 52, 53, 71, 72, 73
fritidsbebyggelse 14, 15, 28, 29
fritidseiendom 14, 20, 23, 29, 31

H
husbåt 23, 27, 32
hytte 3, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 23, 24, 27, 29, 32, 37, 49, 67

I
innhegning 19, 24
innløsning 32, 49, 52, 53, 55, 56, 57, 58

K
klage 42, 45, 46, 47, 62, 66
kommunedelplan 15, 27
kommuneplan 14, 15, 24, 27, 33, 34, 37, 47, 50
konsesjon 33, 37
konsesjonsloven 14, 74, 75
konsesjonsvilkår 74, 75
konstruksjon 15, 19, 22, 24, 34
kulturminne 31, 38, 39, 41, 43
kulturminneloven 11, 31, 38, 39, 41, 43, 67

L
lekter 23, 37
levegg 15
LNF 12, 13, 14, 15, 16, 20, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 31, 33, 57

M
mindre tiltak 15, 20, 41

N
nasjonale interesser 7, 21, 35, 44
naturvern 24, 27, 33, 34, 50, 52, 67
naust 19, 20

O
omregulering 12, 49, 50, 52
oppdrettsloven 37, 38

P
planbestemmelser 13, 15, 16, 41, 42, 46, 47
planlovutvalget 13, 19
platting 15, 22, 37
pålegg 36, 46, 61, 62, 64, 65, 76

R
reguleringsbestemmelse 31, 52, 71
reguleringsformål 31, 32, 51, 52, 53, 55, 73
reguleringsplan 11, 14, 15, 23, 24, 25, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 42, 44, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 56, 57, 58, 62, 71, 72, 73
retningslinjer 4, 20, 25, 26, 37, 52
rikspolitiske retningslinjer 25, 26
RPR 25, 26
rundskriv 15, 20, 25, 26, 37, 41, 46, 61, 66

S
SAK 15, 16, 20, 34, 41, 42, 43
sivilombudsmannen 12, 16, 20, 22, 23, 24, 31, 42
sjøområde 27
stansing 61, 62, 64
strandplanlov 7, 19, 23, 24
strandsonebrev 19, 20, 21, 35
strandvern 19, 22, 24, 25, 26, 27, 34, 36
særlige grunner 20, 26, 34, 35, 36, 42, 43, 44, 46, 50, 65

T
terrasse 15, 22, 37
terrenginngrep 16, 22, 23, 27, 34
terrengtiltak 15, 41
tilbygg 12, 13, 14, 15, 36, 47
tilrettelegging 32, 73, 74
tiltakshaver 20, 31, 35, 37, 38, 46
tvangsfullbyrding 64
tvangsmulkt 46, 62, 65, 66, 67

U
ulovlige stengsler 15, 22, 36, 37
ulovlige tiltak 67
utmark 36, 71
utvidelse 12, 13, 14, 15, 20, 21, 28, 29, 38, 43, 47

V
vederlag 72, 73, 74
vedtak 11, 26, 32, 33, 37, 38, 43, 44, 45, 46, 49, 51, 52, 53, 61, 64, 65, 66, 71, 73
vesentlig endring 14, 19, 20, 21, 28, 29, 34
vesentlig utvidelse 13, 15, 28
vesentlighetskrav 13, 14, 15, 20,

28, 29
vesentlighetskriteriet 20, 28, 36
vilkår 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 42, 43, 44, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 62, 64, 66, 74, 75

100-metersbeltet 7, 19, 20, 21, 23, 24, 28, 34, 36, 41, 51

§ 7 4, 5, 15, 16, 19, 20, 25, 26, 34, 35, 36, 38, 41, 42, 43, 46
§ 17-2 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 31, 34, 36, 37, 41, 46, 72
§ 18 37, 51, 55
§ 20-6 12, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 31, 34
§ 20-4 13, 24, 26, 27, 28, 29, 56, 57
§ 21 56, 57, 58
§ 25 27, 31, 32, 39, 41, 49, 52, 53, 55, 56, 71, 73
§ 27 39, 51, 53, 55
§ 27-2 51, 53, 55
§ 28 35, 51, 53, 55
§ 28-1 35, 51, 53
§ 28-2 51, 55
§ 31 31, 32, 34, 49, 52
§ 32 50, 51, 52, 57
§ 35 31, 32, 49, 52, 53, 71, 73
§ 42 32, 52, 53, 55, 56, 62, 66
§ 63 14, 23, 29, 31
§ 70 33, 34
§ 84 16, 19, 22, 23, 37, 41
§ 85 22, 23, 41
§ 86 41
§ 93 14, 15, 16, 19, 22, 23, 27, 28, 29, 31, 34, 41
§ 105 50, 52, 56
§ 113 46, 61, 72, 64, 65
§ 114 46, 62, 64
§ 115 62, 64
§ 116 46, 61, 62, 65, 66

Håndbok oversikt

1990

1-1990:	Håndbok i kalking av surt vann.	Utgått

1991

2-1991	Uteinformasjon i naturvern-, friluftlivslivs- og kulturminneområder.	40,-

1993

3-1993	Naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv.	50,-

1994

4-1994	Friluftslivsområder - sikring og forvaltning.	Erstattes av 16-2001
5-1994	Gamle veger og vegfar. Bruk - vern - vedlikehold.	70,-
6-1994	Planlegging av grønnstruktur.	40,-

1995

7-1995	Vern og forvaltning av naturvernområder.	Utgått
8-1995	Rettleiar i vassdragsplanlegging.	50,-
9-1995	Inngrep i vassdrag - effekter og tiltak.	50,-
10-1995	Tilrettelegging for fritidsfiske	75,-

1996

11-1996	Viltkartlegging.	75

1997

12-1997	Naturforvaltning i kommunene - en oppslagsbok.	100,-

1999

13-1999	Kartlegging av naturtyper. Verdisetting av biologisk mangfold.	100,-

2000

14-2000	Fjerning av ulovlige stengsler i strandsonen.	50,-
15-2000	Kartlegging av ferskvannslokaliteter.	Internettutgave
11-revidert 2000	Viltkartlegging.	Internettutgave

2001

16-2001	Friluftslivsområder - offentlig sikring og forvaltning.	75,-
17-2001	Områdevern og forvaltning.	75,-
18-2001	Friluftsliv i konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven.	100,-
19-2001	Kartlegging av marint biologisk mangfold.	100,-

Utredning er utarbeidet av andre på oppdrag av DN eller i et samarbeid med DN. Innholdet har karakter av råd til DN.

Rapport er utarbeidet av DN, og gir uttrykk for direktoratets forslag eller standpunkter.

Notat er enklere oversikter, sammenstillinger, referater og lignende.

Håndbok gir veiledning og konkrete råd om forvaltning av naturen, som regel til bruk for lokale forvaltningsorganer.

Temahefte gir en popularisert framstilling av et tema.

Mer info: www.dirnat.no/publikasjoner

Direktoratet for naturforvaltning (DN) er det sentrale fagorganet for naturforvaltning i Norge.
DN ble opprettet i 1985 og er underlagt Miljøverndepartementet.

Myndigheten til å forvalte naturressurser er gitt gjennom ulike lover og forskrifter.
Utover lovbestemte oppgaver har direktoratet også ansvar for å identifisere, forebygge og løse miljøproblemer ved samarbeid, rådgivning og informasjon overfor andre myndigheter og grupper i befolkningen.

ISSN 0802-8370 ISBN 82-7072-442-4 TE 940 Kr. 100,- Rokseth Design. 04-2002 Trykk: Wennbergs Trykkeri AS

Direktoratet for
naturforvaltning

7485 Trondheim Telefon: 73 58 05 00 Telefaks: 73 58 05 01 www.dirnat.no