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

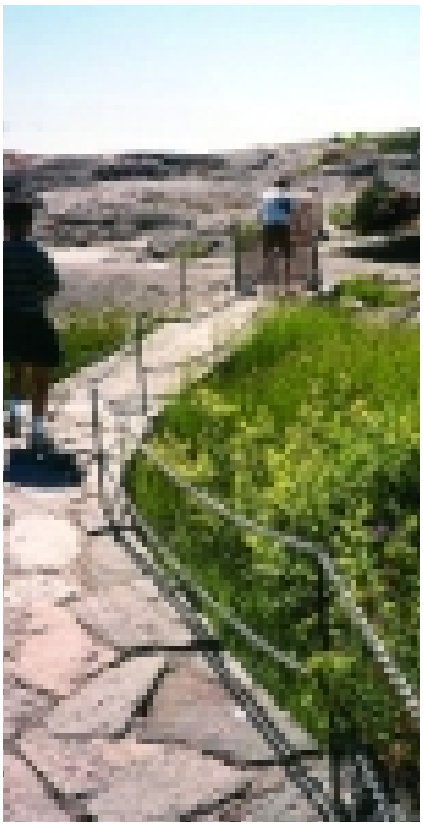
Terrengtiltak hører innenfor visse rammer til vanlig skjøtsel og vedlikehold av ute/oppholdsarealer. Slike "kultiveringstiltak" gir samtidig arealet et privat preg, og det oppstår dermed konflikt med allmennhetens tilgang til og bruk av strandsonen. Om forholdet til friluftsloven og ulovlige stengsler 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:

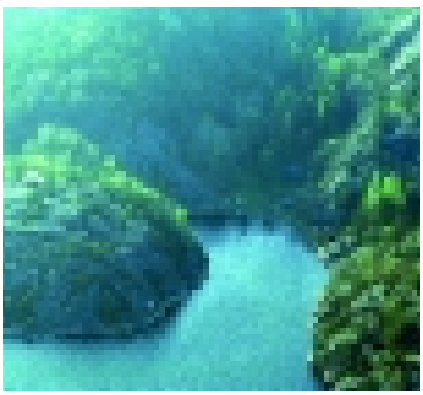
2.5.1 Forbudet i pbl § 17-2

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:

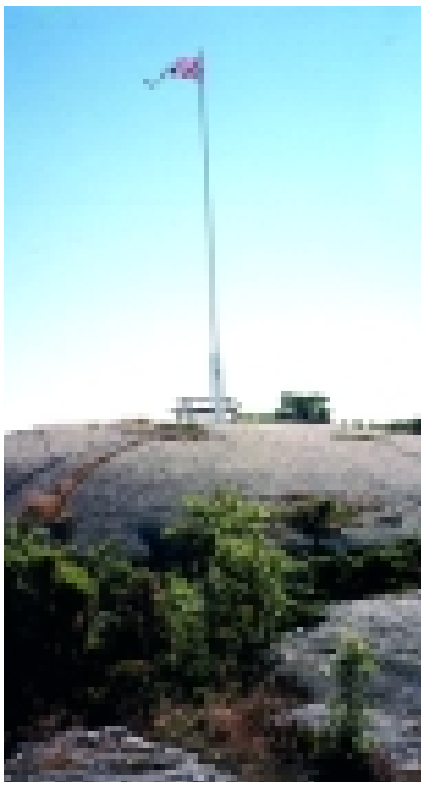
- Sittegrupper og utepeiser. Faller utenfor § 17-2.
- Badeplattform. Den må være forankret i land for at § 17-2 skal gjelde. Byggesaksbestemmelsene kan gjelde i sjøen, men det gjør ikke § 17-2.
- Flytebrygger. Dette er ikke transportable anlegg (jfr pbl § 85), og vil normalt være forankret i land. Omfattes 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.

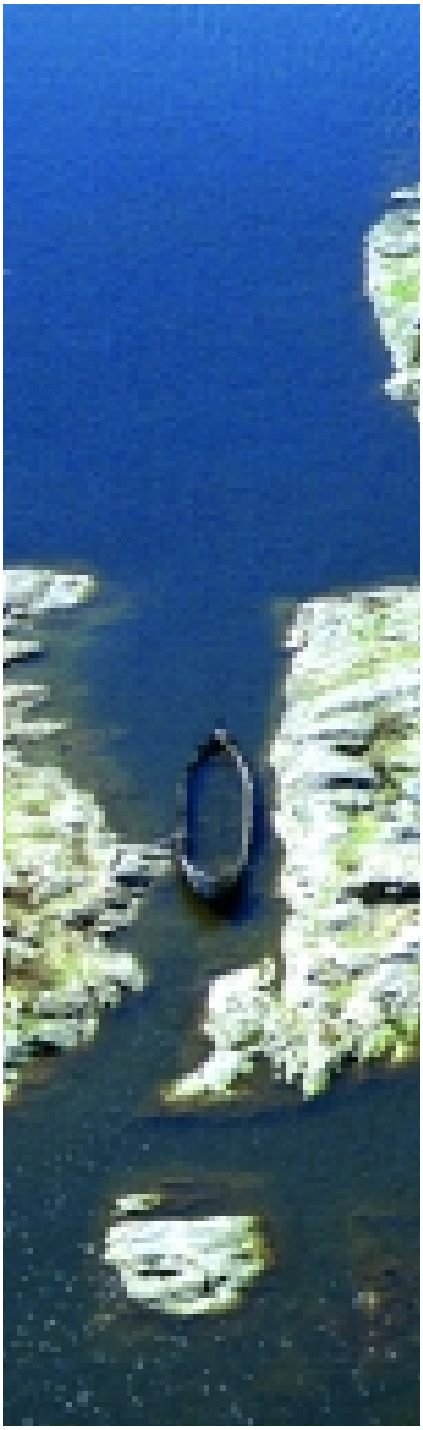
Formålet med arealdelen av kommuneplanen er at det avsettes arealer for ulike formål etter en samlet avveining av kryssende interesser enten for kommunen under ett eller for en del av kommunen (kommunedelplan).

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

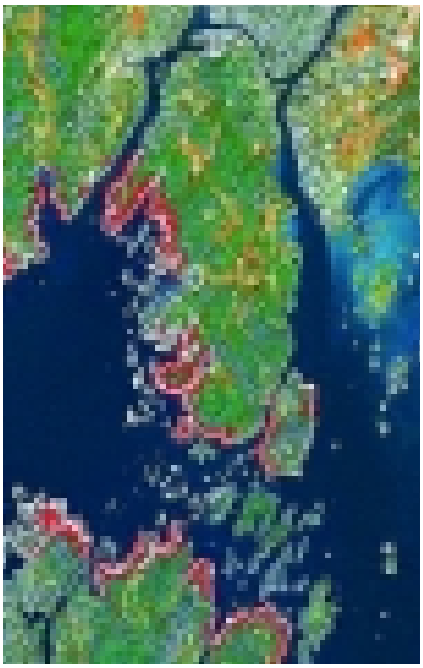
Miljøverndepartementet har gjennom to såkalte "strandsonebrev" til kommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner (av hhv 11.11.99 og 8.3.02) presisert nødvendigheten av å skjerpe plan- og dispensasjonspraksisen i strandsonen. I brevene blir det bl a vist til at strandsonen har nasjonal interesse, og at regionale 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.

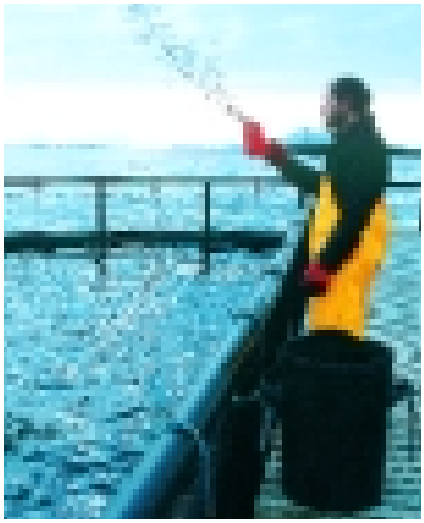
For øvrig henvises til Reidar Salvesens kommentarutgave til havne- og farvannsloven.

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”.

