4. Saksbehandlingsregler i byggesaker

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

4.1 Søknadssaker og meldingssaker

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

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

4.2 Mindre tiltak som verken krever søknad eller melding

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

4.3 Forhåndskonferanse - § 9

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

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

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

4.4 Ramme- og igangsettingstillatelse

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

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

4.5 Særlig om saksbehandlingen i dispensasjonssaker

4.5.1 "Særlige grunner" i pbl § 7

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.5.2 Søknadens form og innhold

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

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

4.5.3 Dispensasjonsmyndighet

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

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

4.5.4 Uttalelse fra andre myndigheter

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

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

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



inneholde:

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

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

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

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

4.5.5 Sektormyndighetenes holdning

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

4.5.6 Begrunnelse for vedtak

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

Administrasjonens innstilling inneholder saksframstilling, de grunner

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

4.5.7 Klagebehandling

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

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

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

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

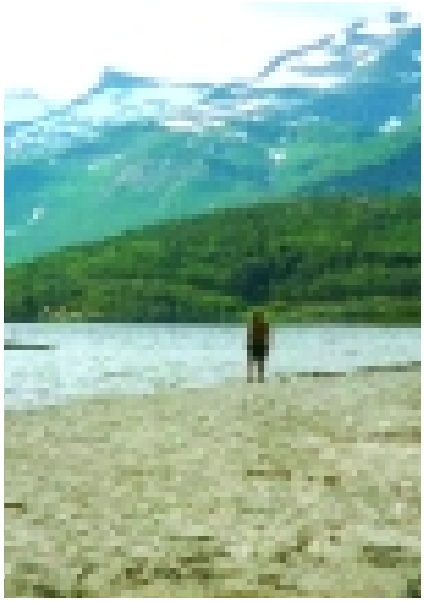
Klagen behandles av det faste utvalg for plansaker – også der myndighet er delegert til annet kommunalt organ. I tråd med vanlig forvaltningspraksis kan utvalget – etter pbl § 15 – omgjøre vedtaket hvis det finner klagen begrunnet, og ellers sende saken med utvalgets uttalelse til fylkesmannen til avgjørelse.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

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

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

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





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

4.6 Arbeider og tiltak igangsatt/utført uten søknad om godkjennelse

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

4.6.1 Oppdagelsesfasen

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

4.6.2 Pålegg/oppfordring til tiltakshaver om å søke

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

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

4.6.3 Avgjørelsesgrunnlaget for søknaden

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

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

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

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

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

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

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





5. Erstatning og innløsning

5.1 Kommunens rett til regulering og omregulering.

5.1.1 Utgangspunkt: Ubegrenset rett

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

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

5.1.2 Betydningen av gitte byggetillatelser

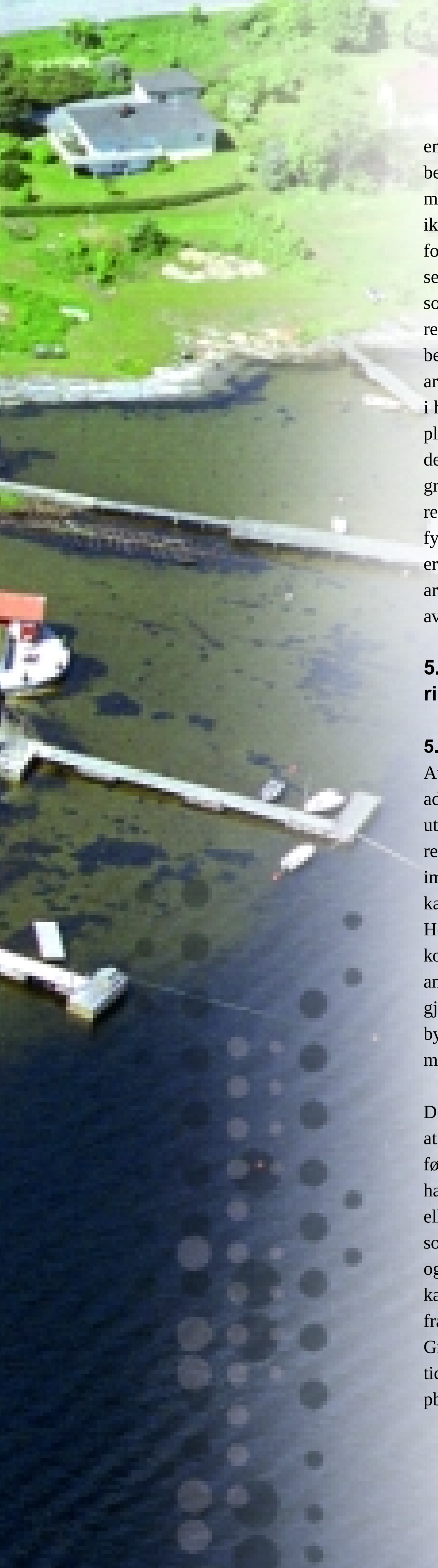
En endelig reguleringsplan har kun betydning for endring av arealbruken, og ikke for den arealbruk som foregår på tidspunktet for reguleringsplanens vedtakelse, jfr. pbl § 31 nr. 1. Det må derfor trekkes en grense mot endringer som er igangsatt på tidspunktet for planens vedtakelse, og som reguleringsplanen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

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

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

5.1.3 Oppsummering

Oppsummert er altså situasjonen at



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

5.2 Erstatning ved regulering og omregulering

5.2.1 Erstatningsgrunnlag

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

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

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

5.2.2 Pbl § 32 nr. 1

Bestemmelsen lyder:

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

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

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

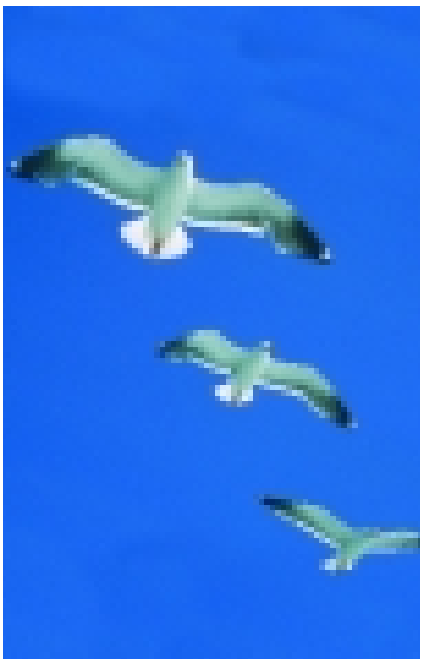
Er grunnen bebygd, har eieren (festeren) det samme krav når bebyggelsen er fjernet. Kravet må i så fall være satt frem senest 3 år etter dette tidspunkt.

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

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

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

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



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

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

5.2.3 Grunnlovens § 105

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

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

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

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

5.3 Reguleringsplan og bebyggelsesplan - innløsning

5.3.1 Pbl § 42 - oversikt

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

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

§ 42 lyder slik:

"Grunneiers rett til å kreve innløsing

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

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

5.3.2 Må foreligge endelig plan

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

5.3.3 Reguleringsformål

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

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

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

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



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

5.3.4 Ubebygd eiendom i sin helhet eller ubebygd del av eiendom

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

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

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

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

5.3.5 Saksbehandling - oversikt

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

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



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

5.4 Erstatning og innløsning etter kommuneplanens arealdel

5.4.1 Pbl § 21

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

"*Innløsning*

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

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

5.4.2 Arealbrukskategorier etter § 21

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

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

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

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

5.4.3 De øvrige vilkår

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

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

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

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

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

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

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

5.4.4 Oppsummering

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





6. Reaksjoner mot ulovlig byggevirksomhet - en oversikt

6.1 Innledning

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

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

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

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

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

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

6.2 Pålegg etter pbl § 113

Bestemmelsen lyder:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3 Forelegg etter pbl § 114

Bestemmelsen lyder:

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

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

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

Forelegg kan ikke påklages."

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

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



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

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

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

6.4 Tvangsfullbyrdelse etter pbl § 115

Bestemmelsen lyder:

”*Tvangsfullbyrding.*

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

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

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

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

6.5 Tvangsmulkt etter pbl § 116 a

Bestemmelsen lyder:

" *Tvangsmulkt*

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

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

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

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

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

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

6.6 Straffeansvar

6.6.1 Innledning

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

6.6.2 Anmeldelse til påtalemyndigheten

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

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

6.6.3 Saksbehandling ved anmeldelse til politi/påtalemyndighet

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

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

Politiet i Andeby
Kirkegt.1
4012 Andeby

Unntatt offentlighet jf offl. § 6 nr 5

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

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

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

Forholdets art

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

Bakgrunn for saken

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

Kommunens undersøkelser:

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

Krav om erstatning mv

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

8 vedlegg

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

Marthe Kirkerud
saksbehandler





7. Tiltak i strandsonen til fordel for allmennhetens friluftsliv



7.1 Innledning

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

7.2 Retten til å utføre tiltak på privat eiendom

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

7.3 Areal- og rettighetserverv

7.3.1 Avtale

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

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

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

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

7.3.2 Erverv til eie eller leie, evigvarende eller tidsbegrenset

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

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

7.3.3 Vederlag

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

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

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

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

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

7.3.4 Gjennomføring

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

7.3.5 Ekspropriasjon

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

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

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

7.3.6 Avtaleskjønn

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

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

7.3.7 Juridisk bistand og omkostninger

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

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

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

7.4 Konsesjonsvilkår

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



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

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

at en slik tidlig kontakt ofte forenkler gjennomføringen av konsesjonsvilkår.

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

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

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

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

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

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

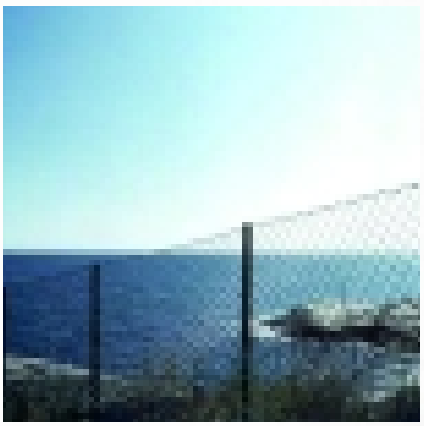
I rettspraksis finnes flere eksempler på at skadevoldere er blitt erstatningsansvarlige selv om det ikke foreligger uaktsomhet. Slikt objektivt ansvar, som for øvrig ikke er

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

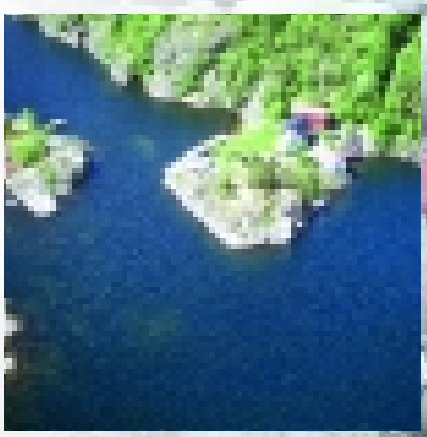
I denne sammenheng kan også nevnes produktkontrolloven (lov av 11. juni 1976 nr. 79) som i 1993 ble endret slik at den nå også har til formål å "*...forebygge at forbrukertjenester medfører helseskader*", jfr. lovens § 1 andre ledd. Loven regulerer ikke spørsmålet om erstatningsansvar, men pålegger eieren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

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

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







Stikkordsliste

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M
mindre tiltak 15, 20, 41

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Håndbok oversikt

1990

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

1991

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

1993

3-1993	Naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv.	50,-

1994

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

1995

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

1996

11-1996	Viltkartlegging.	75

1997

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

1999

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

2000

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

2001

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

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

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

Notat er enklere oversikter, sammenstillinger, referater og lignende.

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

Temahefte gir en popularisert framstilling av et tema.

Mer info: www.dirnat.no/publikasjoner

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

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

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

Direktoratet for
naturforvaltning

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