

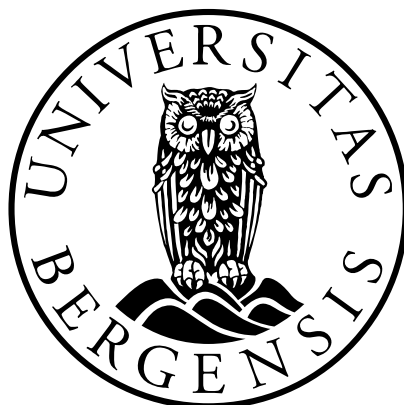
Planlegging og dispensasjoner i strandsonen

-

Juss eller politikk?

Kandidatnummer: 147

Antall ord: 14 936



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. mai 2019

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
Forord	4
1 Innledning, problemstilling og historikk	5
1.1 Innledning	5
1.2 Problemstilling.....	5
1.3 Metodiske utfordringer	6
1.4 Planrettens historie	7
1.4.1 Innledning.....	7
1.4.2 Planretten vokser frem	7
1.4.3 Strandsonelovgivningen vokser frem.....	9
1.4.4 En felles plan-, bygnings- og strandlov (1985-loven).....	12
1.4.5 Dispensasjonensbestemmelsens historie	13
1.4.6 En historisk oppsummering.....	14
2 Plan- og bygningsloven som planleggingsverktøy.....	15
2.1 Innledning.....	15
2.2 De planrettslige utgangspunkter	15
2.3 Planrettens formål.....	16
2.4 Arealplanen.....	17
2.4.1 Innledning.....	17
2.4.2 Plankartet.....	17
2.4.3 Planbestemmelser	24
2.5 Hensyn og byggeforbud i strandsonen	25
2.5.1 Innledning.....	25
2.5.2 Strandsonehensyn.....	25
2.5.3 Byggeforbudet i strandsonen.....	25
2.5.4 Alternativ byggegrense	26
2.5.5 Oppheving av byggeforbudet ved planbestemmelser	27
2.6 Statlige rammer og mål.....	27
2.6.1 Innledning.....	27
2.6.2 Statlige planretningslinjer	28
2.6.3 Statlige strandsoneretningslinjer	28

3	Dispensasjoner i 100-metersbeltet	30
3.1	Innledning.....	30
3.2	Grunnleggende om dispensasjonsbestemmelsen.....	30
3.3	Relevante hensyn.....	31
3.3.1	Innledning.....	31
3.3.2	Vesentlig tilsidesettelse av lovens formål	32
3.3.3	Vesentlig tilsidesettelse av bestemmelsens hensyn.....	33
3.3.4	Klart større fordeler enn ulemper	35
3.3.5	Preventive hensyn	40
3.3.6	Negativ uttalelse fra fylkesmannen	41
3.4	Klagebehandling av fylkesmannen.....	42
3.4.1	Innledning.....	42
3.4.2	Klagebehandling.....	42
3.4.3	Vesentlig tilsidesettelse av lovens formål og bestemmelsens hensyn.....	43
3.4.4	Klart større fordeler enn ulemper	44
3.5	Domstolens kontroll og prøvingsintensitet.....	48
4	Avslutning	51
4.1	Innledning.....	51
4.2	Oppsummering	51
4.3	En god regel?	51
4.4	Noen avsluttende ord	54
	Kildeliste	55

Forord

Denne avhandlingen er til dere som skapte mitt barndoms paradis

Reidun Øverås Asbjørnsen

(1921-2016)

Asbjørn Olai Asbjørnsen

(1881-1970)

Sommerly

1919

Dette er kronen på verket etter 5 år med jusstudier på Dragefjellet. I den forbindelse vil jeg gjerne takke Ingunn Elise Myklebust for kritiske og konstruktive tilbakemeldinger til mine juridiske løsninger. Dette har vært til stor nytte. Jeg vil også takke min kjære Nora Stavn Nokhart for moralsk støtte og korrekturlesning.

Dragefjellet 10. mai 2019

1 Innledning, problemstilling og historikk

1.1 Innledning

Strandarealene langs kysten er et knapphetsgode. I vår felles forvaltning av strandsonen, er det mange motstridende hensyn som må balanseres. På den ene siden har vi fastboende og hytteeiere som ønsker å utøve sin eiendomsrett slik at de kan forvalte og videreutvikle sine eiendommer. På den annen side har vi friluftsinnteresser og allmennhetens tilgang til strandsonen som bit for bit blir borte fordi grunneiere privatiserer strandsonen med ulike tiltak. Spesielt i Oslofjordområdet er presset på strandarealene stort.

Konfliktlinjen i strandsonen går ikke bare mellom eiendomsretten og allmenhetens tilgang til strandsonen. Diskusjonen om kommunen med størst nærhet til arealene er best egnet til å forvalte arealene, eller om det lokale selvstyret ikke evner å ivareta nasjonale verdier er meget aktuell i strandsoneforvaltningen. Dette gjør seg spesielt gjeldende i spørsmål om å dispensere fra allerede vedtatte planer. Etersom kommunen og staten ofte har ulik syn på hvordan nasjonale verdier som friluftsliv- og naturhensyn skal sikres og ivaretas, kommer denne konfliktlinjen mellom staten og det kommunale selvstyre godt til uttrykk i strandsonen. Det er disse hensynene plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 nr. 71 prøver å balansere.

1.2 Problemstilling

Denne avhandlingen skal redegjøre for kommunenes adgang til å gi dispensasjoner i strandsonen fra byggeforbudet i 100-metersbeltet og kommunens arealplan etter plan- og bygningslovens § 19-2.

Avhandlingen vil konsentrere seg om dispensasjoner i Oslofjordregionen, ettersom presset på strandarealene er størst der. Færder kommunes arealplan vil benyttes for å eksemplifisere og konstruere eksempler som kan belyse kommunenes adgang til å innvilge dispensasjoner.

Dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven lyder som følger:

«Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler» jfr. § 19-2.

Avhandlingen vil ikke behandle reglene om vilkårsstillelse eller reguleringsplaner i plan- og bygningsloven. Bestemmelser i denne avhandlingen som kun henviser til en bestemmelse, er en henvisning til plan- og bygningsloven.

1.3 Metodiske utfordringer

Denne avhandlingen bygger på alminnelig juridisk metode hvor det rettslige utgangspunktet for drøftelsen er lovteksten i plan- og bygningsloven. Dispensasjonsbestemmelsen gir begrenset veiledning på vurderingenes innhold. Grensedragningene mellom fag, politikk og/eller juss er følgelig vanskelige å fastsette. Det er derfor behov for å benytte andre rettskilder for å belyse det rettslige innholdet i dispensasjonsbestemmelsen.

Forarbeidene fra 2008 er relativt nye, og kan gi veiledning på hvorledes lovens vurderingstemaer skal tolkes. Ut over dette er det få autoritative rettskilder. Likevel kan de eldre plan- og bygningslovene med tilhørende høyesterettsavgjørelser være relevante rettskilder for å finne dagens rettstilstand. Det finnes noen få underrettsavgjørelser, men ikke tilstrekkelig mange til å omtale det som en ensartet praksis. Sivilombudsmannen har kommet med noen uttalelser. Det foreligger derimot en stor mengde avgjørelser fra kommunene og fylkesmannen. I juridisk litteratur er det skrevet noe om dispensasjoner i strandsonen, men ingen fullstendig gjennomgang av temaet.

Den rettskildemessige vekten av slike «svake» rettskilder må i stor grad bero på argumentasjonen, og ikke dens eksistens i seg selv. Systembetragtninger og planrettslige hensyn vil derfor være sentrale rettskilder i denne avhandlingen.

Et rettskildebilde hvor en bestemmelse er vag og skjønnsmessig, og lite egnet for rettslig prøving, men forarbeidene likevel er tydelige på at bestemmelsen er et «rettsanvendelsesskjønn», reiser noen særlige metodiske utfordringer. Spesielt når begrepene som er benyttet i forarbeidene kan forstås med ulikt innhold.

I tillegg er statlige planretningslinjer en spesiell rettskilde. Dette fordi kommunene på den ene siden er satt til å være planmyndighet, mens planretningslinjene på den annen side forteller dem hvordan de skal utøve sitt skjønn.

1.4 Planrettens historie

1.4.1 Innledning

I punkt 1.4 skal denne avhandlingen foreta en historisk gjennomgang av planrett, strandsoneforvaltning og dispensasjoner. Spesielt med et blikk på hvordan hensynet til det kommunale selvstyre, hensynet til allmennhetens interesser og dispensasjonsmulighetene har utviklet seg fra tidligere tider og frem til dagens strandsoneforvaltning. En god rettshistorisk forståelse av plan- og bygningsretten gir en god forståelse av hvordan hensynene på rettsområdet er, og hvordan de har utviklet seg til å bli slik de er i dag.

I fortsettelsen vil følgende punkter bli gjennomgått: planretten vokser frem (1.4.2), strandsonelovgivningen vokser frem (1.4.3), en felles plan-, bygnings- og strandlov (1.4.4), dispensasjonens historie (1.4.5) og en historisk oppsummering (1.4.6).

1.4.2 Planretten vokser frem

Innledning

Historisk sett var Norge et bondesamfunn hvor eiendomsretten sto sterkt. Vernet av eiendomsretten i Grunnlovens § 105 og odelsretten i Grunnlovens § 117, er et uttrykk for eiendomsrettens sterke stilling. Det var særlig naboretten som var begrensingen på en eiers rådvelde over egen eiendom.¹ Som følge av behovet for å sikre «ferdselens, ildsikkerhetens, sunnhetens og skjønnhetens krav» i byene, vokste det gjennom første halvdel av 1800-tallet frem bygningslover i de store norske byene: Christianialoven i 1827, Bergensloven i 1830 og Trondhjemsloven i 1845.² Norge fikk i tillegg til bylovene en bygningslov som skulle gjelde for alle kjøps- og ladesteder i 1845.³ Disse lovene var som navnene sa, bygningslover. De tok

¹ Se bl.a. Gjelsvik 1926 s. 168 flg.

² Bygningskomiteens innstilling 1960 s. 29 og Pedersen mfl 2018 s. 60 jfr. s. 40

³ Bygningskomiteens innstilling 1960 s. 29

med andre ord sikte på en forsvarlig utbygging, ikke en helhetlig arealplanlegging slik dagens plan- og bygningslov tar sikte på.

Bygningsloven av 1924

Bylovene fra 1800-tallet gjaldt side om side helt til Stortinget vedtok lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924 nr. 2. Dette var en landsdekkende lov som gjaldt for alle norske byer, men som kunne utvides til også å gjelde tettsteder.⁴ Alle byer ble pålagt å utarbeide en fullstendig byplan.⁵ Dette er forløperen til flere av de plantypene vi finner i dagens planrett. Byplanene skulle bestå «av de nødvendige plantegninger med høideangivelser og de særskilte vedtekter som [skulle] gjelde for området».⁶ Selv om loven her ga et felles rammeverk for alle norske byer, var det eksplisitt uttrykt i loven at ved «utarbeidelse av byplan [skulle] man ha for øie stedets eller strøkets beliggenhet».⁷ Det må også påpekes at byplanene av 1924-loven var juridisk bindende, og at det ikke kunne bygges i strid med disse byplanene.⁸

Bygningsloven av 1965

Bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7 ble vedtatt fordi det med tiden hadde vokst frem et behov i samfunnet for å regulere arealbruken i hele landet, ikke bare i de store byene.⁹ 1965-bygningsloven ble med det den første bygningsloven som gjaldt hele landet. Spesielt var generalplanen en viktig endring ved 1965-bygningsloven. 1965-bygningsloven påla alle kommuner å utarbeide en generalplan som anga «hovedtrekkene i utnyttningen av grunnen (...) innenfor kommunens område».¹⁰ Her ble kommunene pålagt å lage en overordnet plan hvor hovedformålet med de ulike arealene skulle fremgå, og generalplanen kunne gjøres bindende gjennom generalplanvedtekter.¹¹ I tillegg klargjorde 1965-bygningsloven at den avgjørende planmyndighet skulle samles hos kommunestyret.¹²

⁴ 1924-lovens § 1

⁵ 1924-lovens § 20

⁶ 1924-lovens § 24

⁷ 1924-lovens § 26

⁸ 1924-lovens § 31

⁹ Innst. O. XVI (1964-1965) s. 1

¹⁰ 1924-lovens § 20

¹¹ 1965-bygningslovens § 21

¹² 1965-bygningslovens §§ 20 og 27 og Ot.prp. nr. 1 (1964-1965) s. 90

1.4.3 Strandsonelovgivning vokser frem

Midlertidig lov om byggeforbud for strandstrekninger av 1954

I strandsonen, utenom byene, var det få begrensinger i grunneierens rett til å disponere over egen eiendom, med unntak av naborettslige regler, frem til den midlertidige strandloven av 4 juni 1954 nr. 3.¹³ 1954-loven ga fylkesutvalget hjemmel til å nedlegge et midlertidig byggeforbud i et 300-metersbelte fra sjøen i bestemte deler av fylket der fylkesutvalget fant at allmennhetens interesser burde veie tyngre enn hensynet til privat utnyttelse.¹⁴ Dette var likevel ikke et generelt forbud mot bygging i strandsonen.

Til tross for at det var nedsatt et byggeforbud etter 1954-loven, kunne en eier eller bruker av eiendommen som ble rammet av byggeforbudet søke fylkesutvalget om unntak fra forbudet.¹⁵ Fylkesutvalget var da pålagt å gi berørte kommuner anledning til å uttale seg, men utover dette ga ikke 1954-loven noen veiledning på hvordan fylkesutvalget skulle foreta unntaksvurderingen. Dog var det anledning for eieren eller brukeren å klage på vedtaket. Klagen ble da behandlet av departementet.¹⁶

Hjemmelen for å nedlegge byggeforbud, etter 1954-loven, er den første store offentligrettslige reguleringen av strandsonen i Norge, og er forløperen til flere av dagens bestemmelser i plan- og bygningsloven. Det er her interessant å merke seg at både hjemmelen for å nedlegge forbud og hjemmelen for å innvilge unntak er lagt til fylket med departementet som klageinstans, og ikke kommunen.

Friluftsløven av 1957

I forbindelse med vedtagelsen av lov om friluftsliv av 28. juni 1957 nr. 16 ble 1954-loven opphevet. Selv om det var noen mindre endringer ved friluftsløven, var formålet hovedsakelig en videreføring av gjeldende rett etter 1954-loven.¹⁷

¹³ Se blant annet lov om avståelse av strandstrekninger til ferdsel og bading 25. juni 1937 nr. 16 og Ot.prp. nr. 6 (1937)

¹⁴ 1954-lovens § 1 annet ledd

¹⁵ 1954-lovens § 7 første ledd

¹⁶ 1954-lovens § 7 annet ledd

¹⁷ Ot.prp. nr. 2 (1957) s. 43

En av endringene ved frilufsloven, var at fylkesutvalget gikk fra å kunne nedsette byggeforbud i et 300-metersbelte fra sjøen i bestemte deler av fylket, til å kunne nedsette et tidsbegrenset byggeforbud hvis det var for å «sikre eller fremme frilufslivet» og området «grense[t] mot sjø eller vassdrag eller som for øvrig [var] av særlig betydning for frilufslivet».¹⁸ Frilufsloven innbar følgelig ingen stor endring i den offentligrettslige reguleringen av strandsonen. Likevel viser vedtagelsen av frilufsloven et ønske fra lovgiver om å sikre allmennhetens interesser i utmarksområder, herunder strandsonen.

Midlertidig lov om byggeforbud for strandstrekninger av 1965

Midlertidig lov om byggeforbud for strandstrekninger av 25. juni 1965 nr. 5 ble vedtatt fordi vernet av strandarealene ikke var godt nok med frilufsloven.¹⁹ 1965-strandloven styrket vernet av strandsonen og gjaldt side om side med frilufsloven. Det var den første loven som etablerte et generelt byggeforbud i 100-metersonen.²⁰ Forbudet omfattet likevel ikke tettbebygde strøk eller områder hvor kommunen hadde tatt stilling til arealutnyttelsen for det konkrete området gjennom en plan. Det generelle byggeforbudet var likevel bare et forbud mot at det kunne «påbegynnes oppført bygning, anlegg, konstruksjon eller innhegning» i 100-metersbeltet.²¹ Denne bestemmelsen er langt snevrere enn dagens § 1-8 jfr. § 1-6, som forbyr alle tiltak i 100-metersbeltet med unntak av fasadeendringer.

I 1965-strandloven kunne «formannskapet» ved «særlige grunner» innvilge unntak fra byggeforbudet etter en grunngitt søknad.²² Etter unntaksbestemmelsen skulle formannskapet gi frilufsnemnd og bygningsrådet mulighet til å uttale seg.²³ Dette må anses som en videreføring av plikten til å varsle berørte interesser etter frilufsloven.

Det særlig interessante ved 1965-strandloven er at lovgiver går fra å gi en mulighet til å nedsette et byggeforbud i frilufsloven, til å gi et generelt forbud som likevel kan fravikes etter 1965-strandloven. Det etableres med andre ord et motsatt plankrav. Det er interessant at Stortinget ved unntak har gått fra ordvalget at «fylkesutvalget kan (...) gjøre unntak» i frilufsloven til at formannskapet kan innvilge unntak når «særlige grunner taler for det» i 1965-strandloven.²⁴

¹⁸ 1954-lovens § 1 annet ledd og frilufslovens § 25

¹⁹ Ot.prp. nr. 40 (1964-1965) s.1

²⁰ 1965-strandlovens § 1

²¹ 1965-strandlovens § 2

²² 1965-strandlovens § 4 første ledd

²³ 1965-strandlovens § 4 første ledd annet punktum

²⁴ Frilufslovens § 30 første ledd og 1965-strandlovens § 4

Ordvalget viser Stortingets hensikt med å ytterligere styrke hensynene til allmennheten. Ikke bare hensynet til allmennheten ble styrket ved 1965-strandloven, flyttingen av dispensasjonskompetansen fra fylkesutvalget til formannskapet i kommunen viser en styrking av det kommunale selvstyre.

Strandplanleggingsloven av 1971

Strandplanleggingsloven av 10. desember 1971 nr. 103 var en permanent lov som erstattet 1965-strandloven. Lovens formålsbestemmelse ga uttrykk for de motstridende hensyn som gjorde seg gjeldende i strandsonen. Arealene i strandsonen skulle forvaltes «ut fra en samfunnsmessig helhetsvurdering til beste for brukerne og grunneierne».²⁵ Allmennhetens tilgang til strandsonen på den ene siden og grunneiers rett til å nyte og utvikle sin eiendom uforstyrret på den annen. 1971-loven er et tydelig uttrykk for at lovgiver har ønsket å balansere hensynene til eiendomsretten og hensynet til allmenheten ved en ytterligere skjerpelse av byggeforbudet og innstramming av den private eiendomsrett.

Loven videreførte byggeforbud i 100-metersbeltet fra 1965-strandloven. Byggeforbudet med unntaket for tettbebygd strøk og område som omfattes av stadfestet reguleringsplan, var en videreføring av allerede gjeldende rett.²⁶ Også innvilgelse av unntak ved «særlige grunner», ble videreført fra 1965-strandloven, men dispensasjonsmyndigheten ble flyttet til fylkesutvalget.²⁷ Stortinget valgte likevel å tilbakeføre dispensasjonskompetansen til bygningsrådet i kommunen ved lov av 4. juni 1976 nr. 62.

Nytt av 1971-loven var innføringen av strandplan som en egen plantype. Disse reglene innebar at det i strandområder som «hadde betydning for lokalisering av fritidshus og turistanlegg» kunne «oppføring av bygning, konstruksjon eller anlegg» bare skje i samsvar med en strandplan eller reguleringsplan.²⁸

Til tross for at det var et krav til strandplan eller reguleringsplan ved bygging i strandsonen etter 1971-loven, ble det utarbeidet svært få strandplaner. Blant annet fordi regelverket var veldig komplisert.²⁹ Både reguleringsplaner og «unntak etter søknad»³⁰ ble benyttet for å unngå

²⁵ 1971-lovens § 1

²⁶ 1971-lovens § 3 nr. 4

²⁷ 1971-lovens § 6

²⁸ 1971-lovens § 2 nr. 1 og 2

²⁹ Ot.prp. nr. 64 (1982-1983) s. 2

³⁰ 1971-lovens § 6

strandplaner.³¹ Dette medførte at Stortinget opphevet reglene om strandplan ved lov av 1. juni 1984 nr. 39. Selv om regelsettet med strandplaner ble opphevet, gir regelsettet et tydelig uttrykk for et ønske om at strandsonen kun skulle bebygges der det var en helhetlig plan for hvordan arealene i strandområdet skulle utnyttes.

1.4.4 En felles plan-, bygnings- og strandlov (1985-loven)

Plan- og bygningsloven av 1985s formål

Som følge av samfunnsutviklingen vokste det frem et behov for en ny regulering av arealene. Plan- og bygningsloven av 14. juni. 1985 nr. 77 hadde både som formål å forenkle regelverket, og sørge for en helhetlig arealforvaltning hvor alle arealhensyn ble sett i sammenheng.³² Ved 1985-loven ble det slutt på et eget regelsett for planlegging i strandsonen da strandsoneforvaltningen heretter inngikk i et helhetlig planregelverk.

1985-lovens system bygget i stor grad på 1965-bygningsloven og videreførte hovedsaklig de plantypene som gjaldt etter denne. Generalplanen ble erstattet av kommuneplanens arealdel, hvor kommunene skulle «utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder» jfr. 1985-lovens § 20-1. Nytt av 1985-loven var særlig at kommuneplanens arealdel nå automatisk ble juridisk bindende.³³

Særlig interessant er de rikspolitiske bestemmelser som var nye av 1985-loven. Her kunne staten «stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utvikling i fylker og kommuner som [skulle] legges til grunn for planleggingen» i kommunene.³⁴ Gjennom de rikspolitiske bestemmelsene kunne departementet utforme retningslinjer som kun var bindende for kommunens forvaltningsutøvelse. Dette er forløperen til dagens statlige planretningslinjer etter § 6-2.

Byggeforbudet i 100-metersbeltet utenom tettsteder, med adgang til å bygge der det var i tråd med en plan ble videreført fra strandplanloven,³⁵ men nå som en del av den generelle planretten.

³¹ Ot.prp. nr. 64 (1982-1983) s. 3

³² Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 13 og 14

³³ 1985-lovens § 20-6

³⁴ 1985-lovens § 17-1 første ledd

³⁵ 1971-loven

Et motsatt plankrav ble følgelig videreført. Departementet uttrykte at hensynet til naturvern og friluftsliv skulle stå sentralt i arealforvaltningen, og at planbehovet og vernet av 100-metersbeltet som fremgikk av strandplanloven skulle videreføres med 1985-loven.³⁶

Arealplanleggingen var som utgangspunkt lagt til kommunene,³⁷ men som Fleischer så godt formulerte det:

«[M]isforståelser gjør seg ofte gjeldende (...) om det «kommunale selvstyret». Noe absolutt «kommunalt selvstyre» hører ikke hjemme – og har aldri eksistert – på bygningslovgivningens område» jfr. Fleischer 1992 s. 47.

1.4.5 Dispensasjonsbestemmelsens historie

Dagens dispensasjonsbestemmelse har sine røtter helt tilbake til 1924-loven hvor:

«Særlige undtagelser fra lovens bestemmelser så vel som fra bestemmelsene i vedtekter eller forskrifter kan tilstedes av vedkommende regjeringsdepartement» jfr. 1924-lovens § 7.

Med unntak av 1954-loven og friluftsløven har de historiske plan- og bygningslovene hatt ulike formuleringer av «særlige grunner» i dispensasjonsbestemmelsene opp gjennom historien.³⁸ Dispensasjonsbestemmelsen etter 1985-loven lød som følger:

«Når særlige grunner foreligger, kan kommunen, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift» jfr. 1985-lovens § 7.

Departementet la til grunn at det var tilstrekkelig med «en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon».³⁹ Med andre ord var det tilstrekkelig at fordelene var større enn ulempene. Det var intet krav om en klar interesseovervekt slik det er i dag.

³⁶ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 84

³⁷ 1985-lovens § 9-1

³⁸ 1924-lovens § 7, 1954-lovens § 7, friluftsløvens § 30, 1965-strandlovens § 4, 1965-bygningslovens § 7, 1971-lovens § 6 og 1985-lovens § 7

³⁹ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 101

Frihagen påpekte at «[k]ravet om «særlige grunner» peker på en forutsetning om at det skal være noe i det konkrete forhold som avviker fra den vanlige regelen eller planen forutsetter».⁴⁰

Det var lenge usikkerhet om vurderingen av «særlige grunner» etter 1985-lovens § 7 var en rettslig vurdering eller et «fritt skjønn».⁴¹ Sivilombudsmannen uttalte i 2004 følgende om «særlige grunner»:

«Det kan være noe tvil og uenighet om vurderingen etter [1985-lovens] § 7 gir anvisning på et såkalt rettsanvendelsesskjønn, det vil si om det hører til selve rettsanvendelsen å avgjøre om «særlige grunner» er til stede i den enkelte sak» jfr. Somb-2004-70 s. 263

I Trallfdommen kom det en avklaring hvor Høyesterett slo fast at særlige grunner ikke var en rettslig vurdering, fordi vurderingen var «av faglig og politisk karakter» jfr. Rt-2007-257 (42). Det var dermed opp til forvaltningen å vurdere om særlige grunner forelå.

1.4.6 En historisk oppsummering

Alle de ulike bygningslovene har sin særegne måte å regulere arealene på. Etter denne historiske gjennomgangen er det likevel grunn til å trekke noen lange linjer. Det klareste trekket i rettsutviklingen, er at hensynet til strandsonen styrkes jo større presset på strandarealene er. Utviklingen med tanke på det kommunale selvstyret er ikke like tydelig, som for hensynet til strandsonen. Det er likevel klart at utviklingen har gått i retning av å legge større og større makt til kommunene i spørsmål om arealdisponering.

Det er et interessant spørsmål om denne utviklingen fortsetter.

⁴⁰ Frihagen 1988 s. 114

⁴¹ Se Aulstad 2007

2 Plan- og bygningsloven som planleggingsverktøy

2.1 Innledning

I punkt 2 skal planretten generelt gjennomgås, herunder grunnstrukturen i planretten og særlige hensyn og regler i strandsonen. Dette skal gjennomgås fordi det er disse formålene og regelsettene det dispenseres fra. Hensynene bak og forståelse for disse reglene er avgjørende i vurderingen av om kommunen kan gi dispensasjoner, og vil ligge som et bakteppe for gjennomgangen av dispensasjonsbestemmelsen i punkt 3.

Derfor vil avhandlingen i det følgende gjennomgå de planrettslige utgangspunkter (2.2), formålet med planretten (2.3), arealplanen (2.4), hensyn i strandsonen og byggeforbudet (2.5) og statlige planretningslinjer (2.6).

2.2 De planrettslige utgangspunkter

Planrett handler om hvordan det offentlige regulerer og planlegger utnyttelsen av fast eiendom. Dette regelsettet er med andre ord et verktøy for det offentlige til å innskrenke den private eiendomsrett der det foreligger andre vektige interesser. En eier av en eiendom har etter eiendomsretten ingen begrensning av hvordan han kan bruke og forvalte eiendommen sin. Byggerettsprinsippet, som gir eieren rett til å bygge som han vil med mindre det er en hjemmel som forbyr ham å bygge, har gjennom alle tider vært et grunnprinsipp i planretten.⁴² Prinsippet kommer til uttrykk i § 21-4 første ledd.

Planretten er bygget opp ved at kommunen er pålagt å ha en arealplan «som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk». Denne arealplanen skal omfatte «plankart, bestemmelser og planbeskrivelse» jfr. § 11-5. Arealplanen skal vise hvordan kommunen ønsker å ivareta nasjonale mål og retningslinjer samtidig som den viser kommunens ønskede arealutvikling.

⁴² Innst. S. nr. 366 (1980-1981) s. 58

Kommuneplanens arealdel er bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak jfr. § 11-6 første ledd. Dette innebærer at alt som anses som «tiltak» etter § 1-6 er ulovlig å oppføre med mindre det er i samsvar med kommunens arealplan. Kommunen er også pliktig til å fatte alle vedtak i tråd med gjeldende planer. Dette utgangspunktet kan fravikes ved dispensasjoner som avhandlingen kommer tilbake til i punkt 3. Tiltak som ikke er i strid med reguleringsplaner vil heller ikke være ulovlige, men spørsmål knyttet til reguleringsplaner vil ikke denne avhandlingen behandle.

2.3 Planrettens formål

Av plan- og bygningslovens formålsbestemmelse fremgår det at loven «skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner» jfr. § 1-1 første ledd. Her gir bestemmelsen tydelig uttrykk for at planretten skal ivareta hensynet til den enkelte borger, men også hensynet til helheten. Disse hensynene kan ofte være motstridende, men begge hensynene er legitime og skal ivaretas gjennom planretten. Ordlyden gir også tydelig veiledning på at planretten skal sikre bærekraftige løsninger som også ivaretar arealene for fremtidige generasjoner. Forvalteransvaret er følgelig et sentralt hensyn.

Videre påpeker bestemmelsen at «[p]lanlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser» jfr. § 1-1 annet ledd. Her gir bestemmelsen «signaler om at plan- og bygningsloven [skal være] et sektorovergripende verktøy for samfunnsutviklingen i kommuner og regioner» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170.

Endelig slår formålsbestemmelsen fast at «[p]lanlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives» jfr. § 1-1 fjerde ledd.

Departementet utdyper at «[p]lanlegging og byggesaksbehandling skal sikre demokrati og medvirkning slik at alle som blir berørt, skal kunne delta og få mulighet til å uttale seg. Åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i nødvendig utstrekning er ment å være vesentlige elementer både ved plan- og byggesaksbehandling etter loven» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170.

Formålsbestemmelsens utforming viser at det ikke er mulig å beskrive hensynene bak plan- og bygningsloven i én setning. Det var heller ikke departementets intensjon å utforme en formålsbestemmelse som er uttømmende. I forarbeidene skriver de uttrykkelig at «[o]ppregningen i loven er således ikke uttømmende» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170.

Ser man hen til § 1-1 er det tydelig at plan- og bygningsloven er en prosesslov som skal sikre en samordnet og bærekraftig arealdisponering. I § 1-1 fjerde ledd fremgår det tydelig at lovgiver mener at «åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter» er den måten man best sikrer at arealene i Norge disponeres mest hensiktsmessig.

Det fremkommer tydelig en lovgivervilje om at prinsipielle avgjørelser om hvordan arealene skal utnyttes bør avgjøres gjennom de planprosessene plan- og bygningsloven legger opp til.

2.4 Arealplanen

2.4.1 Innledning

Som redegjort for i punkt 2.2 skal kommunen utarbeide en arealplan. Denne skal bestå av juridisk bindende plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse jfr. §§ 11-5 og 11-6. I dette punkt skal reglene for hva arealplanen kan og skal inneholde gjennomgås. Først vil avhandlingen gjennomgå reglene for plankartet, før reglene om planbestemmelser gjennomgås. Avhandlingen vil av pedagogiske grunner behandle reglene om arealformål under punktet plankart. Reglene om arealformål gjelder likefullt for planbestemmelser.

Planbeskrivelsen knytter seg til offentlig ettersyn og at planen skal beskrive «planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området» og krav til konsekvensutredning jfr. § 4-2. Avhandlingen vil derfor ikke gå nærmere inn på planbeskrivelsen.

2.4.2 Plankartet

Kommunen skal utarbeide et plankart for hele kommunen, som viser hvordan arealene skal forvaltes jfr. § 11-5 første ledd. Hvilke arealer som skal utvikles på hvilken måte legger som utgangspunkt ikke plan- og bygningsloven noen føringer for, med unntak av at kommunen må ivareta statlige og regionale mål og retningslinjer jfr. § 11-5 annet ledd.

I arealplanleggingen skal plankartet «i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer» jfr. § 11-5 fjerde ledd. Ordlyden peker på at kommunen må utarbeide et kart som i tilstrekkelig grad viser hva som er formålet med alle arealene i kommunen, men gir ingen pålegg om hvordan dette skal gjøres.

Av § 11-7, om arealformål, fremgår det likevel at kommunen har en plikt til å planlegge alle arealene og at de arealformålene som fremgår av § 11-7 må benyttes. Bestemmelsen lister opp seks ulike hovedformål. Disse hovedformålene må brukes hver for seg og kan ikke kombineres.⁴³ De seks ulike hovedformålene som kan benyttes i plankartet er:

1. Bebyggelse og anlegg
2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur
3. Grønnstruktur
4. Forsvaret
5. Landbruks- natur- og friluftformål samt reindrift (LNFR)
6. Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone

I tilknytning til valg av arealformål uttrykker departementet:

«Det er forutsetningen at kommuneplanens arealdel skal være en enkel plan uten flere detaljer enn hva som er nødvendig for å sikre en overordnet styring av de vesentlige elementene i arealbruk og -utvikling» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 213.

Departementet legger her tydelig til grunn at plankartet kun skal være et kart som viser den overordnede planen for arealene, ikke en detaljert plan.

I tillegg til å fastsette hovedformål kan kommunen ved behov fastsette underformål og planbestemmelser som supplerer, spesifiserer eller innskrenker hovedformålet jfr. §§ 11-7 og 11-9 til 11-11. Underformålene er også uttømmende angitt i § 11-7, men de ulike underformålene kan anvendes hver for seg eller i kombinasjon jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 213.

⁴³ FOR-2009-06-26-861 vedlegg I A

Denne avhandlingen vil i det følgende redegjøre for de hovedformålene etter § 11-7 som er av særlig interesse i strandsonen, og vil derfor gjennomgå hensynene bak «bebyggelse og anlegg», «grønnstruktur», «LNFR» og «bruk og vern av sjø og vassdrag». Hensynene bak disse arealformålene er viktige for om kommunen har adgang til å innvilge dispensasjoner etter § 19-2 som vi kommer tilbake til i punkt 3.⁴⁴

Bebyggelse og anlegg

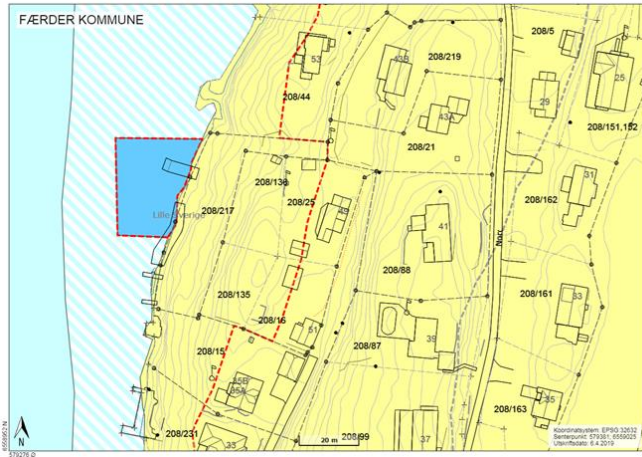
Arealformålet bebyggelse og anlegg omfatter og skal brukes for å fastlegge arealene hvor bebyggelse eller anlegg av forskjellig art tillates og er det dominerende innslaget i arealbruken jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 214. «Bebyggelse og anlegg» kan deles opp i følgende underformål:

«boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål, kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, næringsbebyggelse, idrettsanlegg, andre typer anlegg, uteoppholdsarealer, grav- og urnelunder» jfr. § 11-7 nr. 1

Hvis kommunen ikke spesifiserer underformål eller fastsetter noen bestemmelser til bebyggelse og anlegg, vil alle tiltak som inngår i noen av nevnte underformål være i tråd med arealplanen. Ses alle underformålene til bebyggelse og anlegg i sammenheng, er det tydelig at ved å sette et område til kun bebyggelse og anlegg, vil det være svært få begrensninger på arealutnyttelsen. Bruk og videreutvikling er følgelig hovedhensynet bak arealformålet bebyggelse og anlegg. Da dette er et meget vidt formål, vil presiseringer og begrensninger gjennom underformål og planbestemmelser særlig være relevant for å fastlegge kommunes formål med det konkrete arealet.

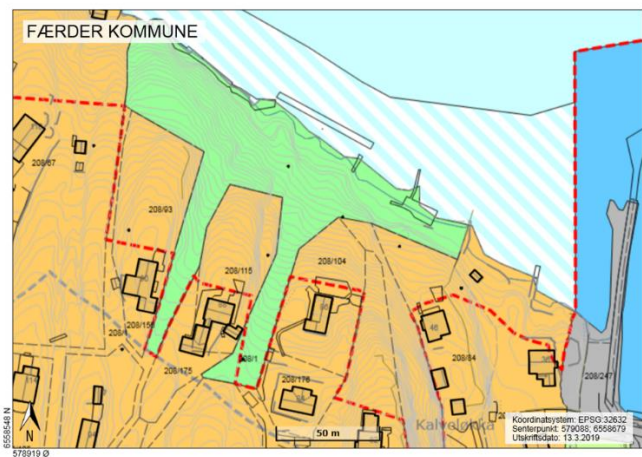
Kartutsnitt 1 viser et eksempel på hvordan Færder kommune har regulert hele strandsonen til boligbebyggelse i kommunes plankart. Arealer markert med gult er regulert til boligbebyggelse som vist i kartutsnittet under:

⁴⁴ Se Pedersen mfl. 2018 s. 229 flg. for nærmere redegjørelse av arealformål



Kartutsnitt 1

Kartutsnitt 2 viser et eksempel på hvordan Færder kommune har regulert deler av strandsonen til fritidsbebyggelse. Områder markert med oransje er områder regulert til fritidsbebyggelse.



Kartutsnitt 2

Grønnstruktur

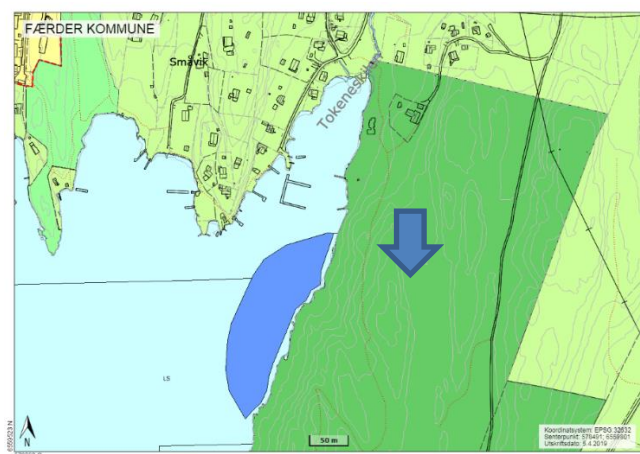
Departementet redegjør godt for formålet med grønnstruktur:

«Med grønnstruktur menes et sammenhengende, eller tilnærmet sammenhengende, vegetasjonspreget område som ligger innenfor eller i tilknytning til en by eller et tettsted. Formålet gjør det mulig for kommunen å avgrense hovedstrukturen i grøntdrag og naturområder, gjennomgående turdrag og parker og større friområder, lekeområder og naturområder innen byggesonen. Grønnstrukturen vil binde de grønne områdene innenfor byggesonen sammen med friluftsområder utenfor» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s 214.

Under grønnstruktur kan følgende underformål fastsettes alene eller i sammenheng: «naturområder, turdrag, friområder og parker» jfr. § 11-7 nr. 3.

Grønnstruktur er et virkemiddel for å sikre grønne lunger i områder som er tett utnyttet. Som et alternativ til å benytte grønnstruktur som arealformål kan man benytte hensynssoner med bestemmelser tilknyttet hensynssonen jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 214.⁴⁵

Hovedtanken bak grønnstruktur er å skape grønne lunger i byområder, og å binde disse grønne lungene sammen med friluftsområder utenfor byområdene. De samme hensyn gjør seg gjeldende i strandsonen ved at det er behov for å sette av områder hvor hensynet til allmennhetens ferdsel og tilgang til strandsonen har høyest prioritet. Kartutsnittet under er et eksempel fra Færder kommunes plankart hvor kommunen har satt et stort areal langs sjøen til hovedformål grønnstruktur og underformål friområde (mørkegrønt) for å sikre at et område i strandsonen forblir et friområde for allmennheten.



Kartutsnitt 3

Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift

Departementet la til grunn i forarbeidene at landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNFR) «skal brukes for områder som skal nyttes eller sikres til landbruksproduksjon, herunder jordbruk, skogbruk og reindrift, og/eller som skal bli liggende som naturområder og naturområder med spesiell betydning for friluftslivet. Dette er arealer som i det vesentlige skal være ubebygget, eller bare bebygget i tilknytning til landbruk og reindrift» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215.

⁴⁵ Se Pedersen mfl. 2018 s. 252 flg. for redegjørelse av hensynssoner

Arealformålet LNFR i arealplanen kan ikke deles opp i henholdsvis landbruks-, natur-, friluft- eller reindriftsformål, men må legges ut samlet jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 213. Dette har sin bakgrunn i at landbruksmyndighetene er satt til å forvalte landbruksressursene.⁴⁶

Ved valg av underformål i arealplanen kan LNFR deles opp i:

«a) areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag,

b) areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv., jf. § 11-11 nr. 2.» jfr. § 11-7 nr. 5

For arealer som er satt til underformålet etter bokstav a, er det bare «tillatt å oppføre bygninger eller iverksette anlegg eller andre tiltak som er nødvendige for drift av næringsmessig landbruk, dvs. jordbruk, skogbruk eller reindrift, herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215.

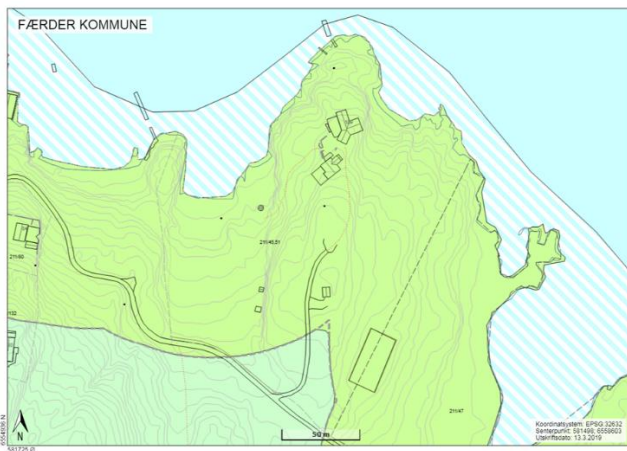
Underformålet i bokstav b skiller seg vesentlig fra andre underformål ved at det ikke er en presisering av det overordnede arealformålet LNFR, men en utvidelse. Departementet påpeker at: «[d]et er behov for ordninger som legger til rette for gjennomføring av aktuelle tiltak uten at det skaper et stort behov for dispensasjoner og uten at det skapes stor variasjon i praktisk oppfølging av planene på dette punktet. Det gis derfor en direkte hjemmel til å tillate spredt utbygging gjennom enkeltsaksbehandling, der dette er angitt i planen. Det er ikke meningen å åpne for spredt bolig- og hyttebygging i større grad enn hittil, men å få et bedre styringsredskap for slik utbygging» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215 og 216.

Videre fremgår det av forarbeidene at arealkategorien kun kan benyttes der det er reelt spredt bebyggelse jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 216.

Kort oppsummert er LNFR et arealformål som både skal ivareta landbruksinteresser og natur- og friluftinteresser. Dette er hensyn som i mange sammenhenger kan være motstridende, men de er likevel satt sammen i et arealformål uten mulighet for å skille formålene ved bruk av underformål. Det er derimot mulighet for å skille formålene ved bruk av reguleringsplan jfr. § 12-5 annet ledd nr. 5, men dette går avhandlingen ikke nærmere inn på.

⁴⁶ Pedersen mfl. 2018 s. 61

Kartutsnittet under viser hvordan Færder kommune har lagt ut hele 100-metersbeltet langs kysten i et område til LNFR.



Kartutsnitt 4

Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone

Arealformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone», kan benytte følgende underformål:

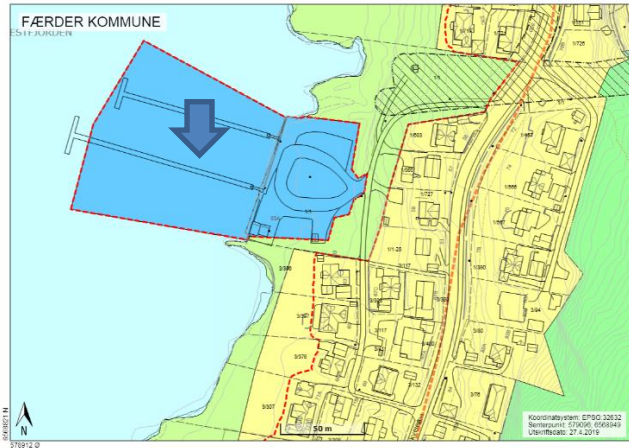
«ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon» jfr. § 11-7 nr. 6.

Departementet omtaler arealformålet slik:

«Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone omfatter, og skal eller kan brukes for å planlegge både sjøarealene, overgangen mellom sjø og land og de sjønære landarealene, (...) og skal gi grunnlag for en mest mulig helhetlig og integrert planlegging av sjø- og landarealene. (...) Det er imidlertid en viktig endring at strandsonen nå inngår i formålet slik at det blir en sammenheng i arealstyringen i overgangen mellom land og sjø/vann» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 216.

Det er tydelig at intensjonen med arealformålet var å se sjøarealene i sammenheng med strandarealene. I Færder kommune er arealformålet i liten grad benyttet for strandarealene, det er derimot i stor grad benyttet i sjøarealene langs strandsonen. I kartutsnitt 4 har kommunen regulert en stripe av sjøarealet langs strandsonen til hovedformålet «Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone» og med underformålene «områder for natur, friluftsliv, ferdsel og fiske i sjø» (striper i hvit og lyseblått) i kombinasjon.

De eneste områdene hvor Færder kommune har benyttet hovedformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner» for både land- og sjøarealer, er i småbåthavner som vist i kartutsnittet 5. En slik regulering av småbåthavnene innebærer at både land- og sjøarealene i småbåthavnen må ses i sammenheng.



Kartutsnitt 5

2.4.3 Planbestemmelser

Planbestemmelser er som nevnt i punkt 2.4.1 en del av arealplanen og kan gis som et supplement til plankartet. Hva planbestemmelsene kan inneholde reguleres av §§ 11-9 til 11-11. Uavhengig av arealformål kan det vedtas planbestemmelser med hjemmel i § 11-9. Planbestemmelser med hjemmel i § 11-10 kan kun gis der hovedformålet er bebyggelse og anlegg, samferdsel og teknisk infrastruktur, grønnstruktur eller forsvaret. Til arealformålene LNFR og bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner kan det fastsettes bestemmelser etter § 11-11.

Det er særlig interessant å påpeke at kommunen kan fastsette planbestemmelser om byggegrenser jfr. § 11-9 nr. 5. Der arealet er regulert til LNFR eller bruk og vern av sjø og vassdrag kan det gis planbestemmelser som opphever byggeforbudet og tillater «nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag i 100-metersbeltet langs sjøen med sikte på landbruk, reindrift, fiske, fangst, akvakultur og ferdsel til sjøs» jfr. § 11-11 nr. 4.⁴⁷

⁴⁷ Se Pedersen mfl. 2018 s. 263 flg. for nærmere redegjørelse om planbestemmelser

2.5 Hensyn og byggeforbud i strandsonen

2.5.1 Innledning

Plan og bygningsloven er bygget opp som en prosesslov.⁴⁸ Dette innebærer at loven ikke sier noe om hvordan de ulike arealene skal utnyttes, men om hvordan kommunen må gå frem for at arealene skal kunne utnyttes på ulike måter. Dette utgangspunktet gjelder likevel ikke for strandsonen, da regler om byggeforbud i 100-metersbeltet fremgår direkte av plan- og bygningsloven. I det følgende vil derfor de særlige hensynene i strandsonen og reglene om byggeforbud gjennomgås.

2.5.2 Strandsonehensyn

Stortinget har slått fast at i «100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser» jfr. § 1-8 første ledd. Etter bestemmelsen skal strandsonehensynene ivaretas ved alle sider av arealplanleggingen. Dette legger også departementet til grunn i § 1-8 første ledd hvor de uttaler at hensynene skal vektlegges «både i forbindelse med utarbeiding av planer og ved avgjørelse i dispensasjonssaker» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 174. Dette innebærer en modifikasjon fra utgangspunktet om at plan- og bygningsloven er en ren prosesslov, nettopp fordi plan- og bygningsloven direkte pålegger kommunen å ivareta strandsonehensynene i 100-metersbeltet.

Bestemmelsen vil være et tolkningsbidrag for hvordan byggeforbudet og kommunens arealplaner i 100-metersbeltet skal forstås. Der det er tolkningsrom, skal hensynet til allmennhetens interesser følgelig vektlegges med tyngde.

2.5.3 Byggeforbudet i strandsonen

For å ivareta strandsonehensynene, har lovgiver valgt å vedta et byggeforbud i 100-metersbeltet uavhengig av arealformål jfr. § 1-8 annet ledd. Byggeforbudet gjelder for alle tiltak etter § 1-6, med unntak av fasadeendringer. Lovteknisk er byggeforbudsregelen bygget opp ved at alt av tiltak er forbudt med mindre det finnes en unntakshjemmel. Lovgivers klare intensjon om et sterkt strandsonevern tilsier at det må foreligge en klar unntakshjemmel.

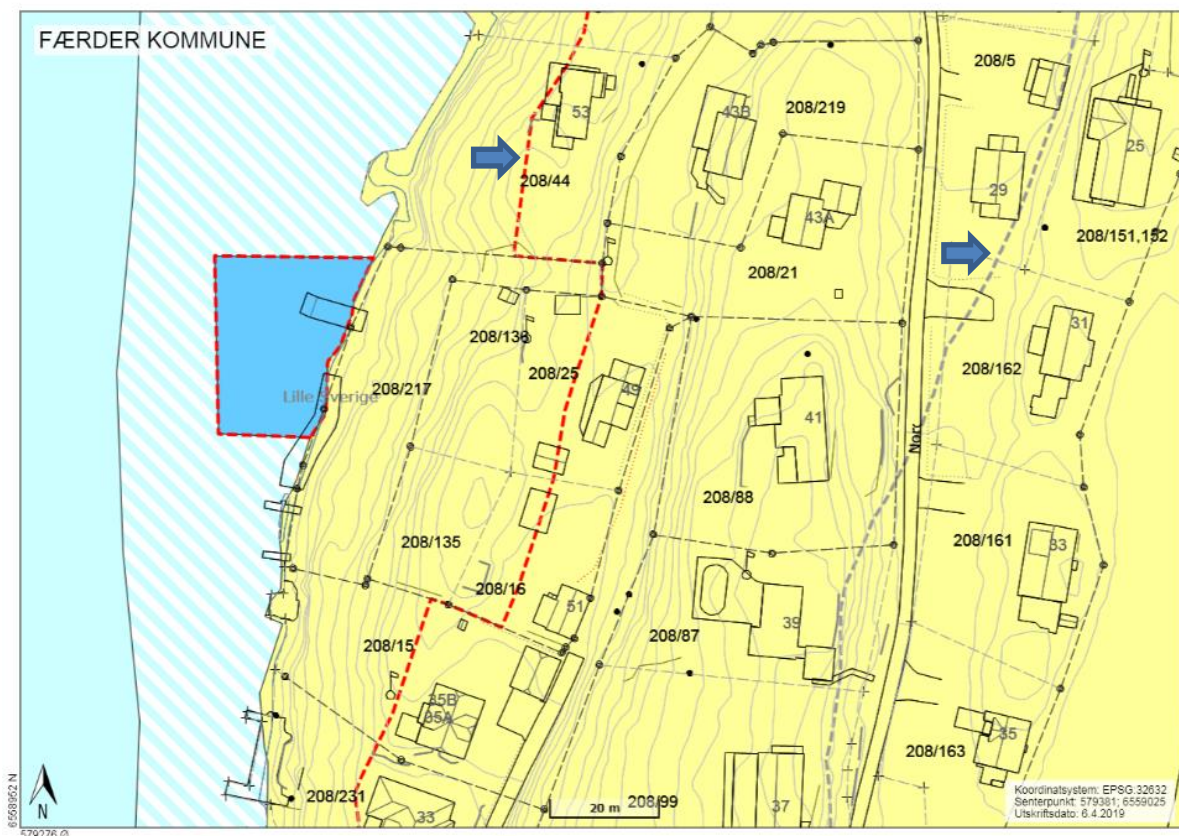
⁴⁸ Se punkt 2.3

2.5.4 Alternativ byggegrense

Byggeforbudet i 100-metersbeltet kan kommunen oppheve ved å fastsette en annen byggegrense i kommuneplanens arealdel jfr. § 1-8. Etter ordlyden i § 1-8 annet og tredje ledd faller hele byggeforbudet bort der det er satt en alternativ byggegrense. Det må i midlertidig påpekes at selv om byggeforbudet etter § 1-8 annet ledd er opphevet, gjelder fortsatt kravet om å ta «hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser» etter § 1-8 første ledd. Strandsonehensynene vil som nevnt i punkt 2.5.2 virke inn på tolkningen både av om tiltaket er innenfor arealplanen, og om det er adgang til å gi dispensasjon.

Formålet med bestemmelsen er å åpne for bærekraftig utvikling i strandsonen, men da kun når nye tiltak er vurdert «grundig, framtidsrettet og i en helhetlig sammenheng gjennom planprosessen» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 175. En slik regulering er satt for å balansere behovet for strandvern og kystkommunenes lokale behov for å ta strandsonen i bruk.

I kartutsnittet 6 ser man et eksempel fra Færder kommunes arealplan hvor de har opphevet byggeforbudet i 100-metersbeltet på land og i sjøen. Grå strek viser 100-meterslinjen og rød strek viser den alternative byggegrensen.



Kartutsnitt 6

2.5.5 Oppheving av byggeforbudet ved planbestemmelser

I tillegg til unntaket fra byggeforbudet med alternativ byggegrense, kan kommunen gjennom planbestemmelser tillate oppføring av «nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag» som skal «tjene til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs» dersom arealet er regulert til «LNFR» eller «bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner» jfr. § 1-8 fjerde ledd jfr. § 11-11 jfr. § 11-7 nr. 5 og 6.

Etter lovens ordlyd og system, er det naturlig å anse reglene om alternativ byggegrense og muligheten til å oppheve byggeforbudet med planbestemmelser, etter § 1-8 fjerde ledd, som to alternative måter å oppheve byggeforbudet på. Departementet omtaler ikke forholdet mellom alternativ byggegrense og unntak ved planbestemmelser i forarbeidene. Derimot påpeker departementet, i relasjon til § 1-8 fjerde ledd, at en «slik regel vil åpne for varierte bestemmelser i landets kommuner tilpasset lokale forhold, som samsvarer med de svært ulike forhold i kystkommunene i de forskjellige deler av landet» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 175.

Planbestemmelsen under er et eksempel fra Færder kommune på hvordan byggeforbudet i LNFR kan oppheves ved en planbestemmelse:

«Det generelle forbudet mot tiltak i § 1-8 gjelder ikke nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag i 100-metersbeltet langs sjøen med sikte på landbruk, fiske, fangst, jfr. § 11-11 første ledd nr.4» jfr. Færder kommunes planbestemmelser punkt 28 bokstav e.

2.6 Statlige rammer og mål

2.6.1 Innledning

Statlig planretningslinjer er en videreføring av de rikspolitiske bestemmelsene etter 1985-loven.⁴⁹ Disse retningslinjene er interessante, fordi de er styrende både i kommunens arealplanlegging, men også for kommunens dispensasjonsadgang. Punktet 2.6 vil derfor redegjøre for regelsettet om statlige planretningslinjer

⁴⁹ Se punkt 1.3.4

2.6.2 Statlige planretningslinjer

Kommunal og moderniseringsdepartementet kan «gi statlige planretningslinjer for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område» som «skal legges til grunn ved» arealplanlegging og enkeltvedtak, herunder dispensasjoner jfr. § 6-2.

Kommunene har etter § 6-2 plikt til å legge slike retningslinjer til grunn i sin arealplanlegging og i sin skjønnsutøvelse når de vedtar dispensasjoner etter § 19-2. Til tross for at kommunen er pliktig å legge disse retningslinjene til grunn i sin forvaltningsutøvelse «er retningslinjene ikke bindende for arealbruken i forhold til private» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 196. En borger har følgelig ikke krav på å gjennomføre et tiltak etter § 1-6 i strid med arealplanen, men i tråd med de statlige planretningslinjene. Kommunen vil likefullt ha en plikt til å sørge for at arealplanen er i tråd med de statlige planretningslinjene.

Formålet «med planretningslinjene er å markere nasjonal politikk på områder som det er spesielt viktig at blir fulgt opp i planleggingen. Statlige planretningslinjer vil primært gjelde selve innholdet i planleggingen, f.eks. mål og verdier som skal legges til grunn, og hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s 196.

I det følgende vil kun statlige strandsoneretningslinjer gjennomgås, da de har stor innvirkning på kommunenes dispensasjonsadgang i strandsonen.

2.6.3 Statlige strandsoneretningslinjer

25. mars 2011 vedtok kommunal- og moderniseringsdepartementet statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, heretter kun omtalt som statlige strandsoneretningslinjer (SPR).⁵⁰

Formålet med de statlige strandsoneretningslinjene «er å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen. (...) Det skal gjennomføres en sterkere geografisk differensiering, der vernet gjøres strengest i sentrale områder der presset på arealene er stort» jfr. SPR. Punkt 1. Denne differensieringen er gjort ved å dele landet i tre ulike soner med ulike retningslinjer. «Kystkommunene i Oslofjordregionen» hvor det er størst utbyggingspress, «andre områder der

⁵⁰ FOR-2011-03-25-335

presset på arealene er stort», og endelig «områder med mindre press på arealene» jfr. SPR. punkt 4.1.

Til tross for at kommunene er pliktig å følge de statlige strandsoneretningslinjene, anerkjenner departementet at «[d]et er ikke mulig å foreta en geografisk avgrensning i retningslinjene som fullt ut tar hensyn til lokale forskjeller innad i den enkelte kommune» jfr. SPR. Punkt 4.2. Dette må innebære at kommunen skal ivareta de hensyn som fremgår av de statlige strandsoneretningslinjene, men at kommunen gis en del skjønnsfrihet i hvordan de løser saker lokalt så lenge de ivaretar hensynene til «allmenne interesser, som natur- og kulturmiljø, friluftsliv og landskap».⁵¹

Regionale planretningslinjer kan utarbeides av fylkeskommunen etter plan- og bygningslovens kapittel 8. Disse vil virke inn på dispensasjonsvurderingen på samme måte som de statlige planretningslinjene. Avhandlingen vil ikke gjennomgå regelsettet eller hvordan de regionale planretningslinjene virker inn på dispensasjonsvurderingen.

⁵¹ Se Myklebust og Schütz 2012 for en nærmere redegjørelse av statlige planretningslinjer i strandsonen

3 Dispensasjoner i 100-metersbeltet

3.1 Innledning

I punkt 3.2 vil vurderingene etter dispensasjonsbestemmelsen kort presenteres. Deretter vil en mer fyldig vurdering av de relevante hensynene bli drøftet i punkt 3.3 og endelig skal det drøftes i hvor stor grad fylkesmannen og domstolene skal prøve kommunens vurderinger av om vilkårene er oppfylt i punkt 3.4 og 3.5.

Etter § 19-1 må det foreligge en «grunnlagt søknad» for at dispensasjon kan innvilges. Når kommunen får en dispensasjonssøknad i 100-metersbeltet, skal fylkesmannens miljøavdeling varsles og gis mulighet til å uttale seg før dispensasjon kan innvilges jfr. § 19-1 tredje punktum. Hvis kommunen ikke følger fylkesmannens uttalelse, kan fylkesmannen velge å påklage vedtaket jfr. § 1-9 tredje ledd. Ved klage på et dispensasjonsvedtak behandles klagen av fylkesmannen på delegert kompetanse fra departementet jfr. § 1-9 femte ledd. Hvis fylkesmannen selv har klaget inn vedtaket behandles vedtaket av en settefylkesmann fra et annet fylkesmannsembete. De prosessuelle reglene knyttet til dispensasjoner er svært viktig for å ivareta «åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter» jfr. § 1-1 fjerde ledd, men vil ikke omtales nærmere i denne avhandlingen, da det ikke er nødvendig for å kartlegge de materielle kravene for at dispensasjon skal kunne innvilges av kommunen.

3.2 Grunnleggende om dispensasjonsbestemmelsen

I dette punktet vil hjemmelsgrunnlaget for dispensasjoner kort presenteres.

Kommunen «kan» etter § 19-2 første ledd gi dispensasjon fra «bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov». Dette åpner for at kommunen både kan gi dispensasjon fra materielle krav i loven, slik som byggeforbudet i 100-beltet, men også arealplanen, herunder plankartet eller arealbestemmelser. Det er likevel viktig å påpeke at dispensasjonsinstituttet er ment som et unntak fra det utgangspunkt at tiltak skal skje i tråd med gjeldende planer. Eller som departementet formulerte det:

«Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.

Etter bestemmelsens ordlyd er utgangspunktet at det er opp til kommunens eget skjønn om de vil innvilge dispensasjoner. Eller som Høyesterett påpekte om dagjeldende 1985-lovens § 7: Etter ordlyden «kan» har ingen krav på å få dispensasjon jfr. Rt-2007-257 (37).

Kommunenes skjønnsfrihet etter § 19-2 første ledd er likevel begrenset av § 19-2 annet ledd. Bestemmelsen lyder som følger:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering» jfr. § 19-2 annet ledd.

Etter ordlyden stiller bestemmelsen opp tre ulike vilkår. Ett om vesentlig tilsidesettelse av hensynene bak bestemmelsen, ett om vesentlig tilsidesettelse av hensynene i lovens formålsparagraf og ett om at fordelene må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Underrettspraksis⁵², fylkesmannen⁵³ og juridisk teori⁵⁴ legger derimot til grunn at bestemmelsen har to ulike vilkår. Hvorvidt vurderingen inneholder to eller tre ulike vilkår vil ikke ha noen påvirkning på vurderingen eller gi noen ulike resultater, men av pedagogiske hensyn vil denne avhandlingen i fortsettelsen behandle dem som tre ulike vurderinger der det gir den mest oversiktlige fremstillingen.

3.3 Relevante hensyn

3.3.1 Innledning

Vurderingene etter § 19-2 annet ledd innebærer at hensyn ikke skal vesentlig tilsidesettes og at fordelene skal være klart større enn ulempene. I punket 3.3 skal det drøftes hva som er relevante hensyn og hva som er ulemper og fordeler i vurderingene etter § 19-2 annet ledd.

⁵² Blant annet LA-2015-197645

⁵³ Dispensasjonsveileder for Vestfold s. 13 og Dispensasjonsveileder for Akershus s. 6

⁵⁴ Innjord 2010 s. 520, Bugge 2015 s. 236 og Nyhus 2018 note 564

3.3.2 Vesentlig tilsidesettelse av lovens formål

Kommunen kan ikke innvilge en dispensasjon hvis «hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt» jfr. § 19-2 annet ledd første punktum.

Ordlyden gir direkte veiledning på at hensynene bak lovens formålsbestemmelse ikke vesentlig kan tilsidesettes. Dette må likevel forstås som en vurdering av om hensynene bak plan- og bygningsretten blir «vesentlig tilsidesatt». Dette fordi formålsbestemmelsen ikke er uttømmende angitt.⁵⁵ Likefullt vil lovens formålsbestemmelse være en sentral rettskilde i denne vurderingen.

I punkt 2.3 slo avhandlingen fast at planrettens formål er en samordnet og bærekraftig arealdisponering som sikrer at viktige og prinsipielle spørsmål avgjøres gjennom planer. Dette må bety at dispensasjoner kan benyttes der de er en fornuftig tilpasning til virkeligheten. Dispensasjoner som undergraver planer eller som umuliggjør intensjonen med en plan, vil kommunen ikke kunne gi, fordi det vil stride med lovens formål om en helhetlig og planstyrt arealforvaltning. En slik tolkning vil ha støtte i den lovintensjon som fremgår av forarbeidene jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242. I denne vurderingen må det tas for øye at det å kunne forholde seg til vedtatte planer er et gode. På den annen side er det viktig at oversiktsplaner ikke blir for rigide. Det ville vært ekstremt kostbart og tilnærmet umulig for kommunene å ha detaljerte planer og bestemmelser som treffer gode løsninger i ethvert tilfelle.

I tillegg til hvilke hensyn som er relevante, indikerer ordlyden av «vesentlig», at det skal mye til før kommunen er avskåret fra å innvilge dispensasjoner. Departementet er likevel veldig tydelige på det ikke skal «være en kurant sak å fravike gjeldende plan» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242. Hvor høy terskelen er for at lovens formål vesentlig skal tilsidesettes, vil forandre seg avhengig av hva slags type sak det dreier seg om. Som eksempel på dette, påpeker departementet at det skal mye til for å kunne gi dispensasjoner fra byggeforbudet i 100-metersbeltet jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243.

Punkt 3.3.2 kan oppsummeres med at kommunen ikke har adgang til å innvilge dispensasjoner som fremstår som en omgåelse av planrettens prosesser, fordi det vesentlig tilsidesetter hensynet bak formålsbestemmelsen jfr. § 19-2 annet ledd første punktum.

⁵⁵ Se punkt 2.3

3.3.3 Vesentlig tilsidesettelse av bestemmelsens hensyn

Kommunen kan ikke innvilge en dispensasjon hvis «hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra (...) blir vesentlig tilsidesatt» jfr. § 19-2 annet ledd første punktum.

Ordlyden gir her en direkte veiledning på at kommunen må se hen til det konkrete grunnlaget det skal dispenseres fra og vurdere om hensynene bak den eller de bestemmelsene det dispenseres fra, blir skadelidende.

Til tross for at ordlyden gir et klart vurderingstema, har lovgiver slått fast at andre momenter også skal tillegges «særlig vekt» jfr. § 19-2 tredje og fjerde ledd. Avhandlingen vil i fortsettelsen drøfte hvordan disse momentene virker inn på vurderingen av om hensynene bak bestemmelsen er vesentlig tilsidesatt.

Ved dispensasjon fra loven, herunder byggeforbudet etter § 1-8, skal «konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet» særlig vektlegges jfr. § 19-2 tredje ledd. Departementet påpeker at bestemmelsen «åpner for at det i saker hvor det foreligger helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn, kan slike hensyn tillegges vekt. Det understrekes at slike hensyn normalt ikke har avgjørende vekt i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.

Ved dispensasjon fra arealplanen skal statlige strandsoneretningslinjer⁵⁶ «tillegges særlig vekt» jfr. § 19-2 fjerde ledd.⁵⁷ For å ivareta både hensynet til det kommunale selvstyret og nasjonale verdier, må denne bestemmelsen forstås som at hensynene i de statlige strandsoneretningslinjene skal virke inn på vurderingen. Disse hensynene vil påvirke terskelen, men også hvordan bestemmelsen det dispenseres fra skal forstås. Hvis hensynene bak retningslinjene er ivaretatt må kommunene ha adgang til å tilpasse disse hensynene etter de lokale forhold.

Systemet i plan- og bygningsloven tilsier at det er hensynene, og ikke detaljene i statlige planretningslinjer, som virker inn på vurderingen av om hensynene bak bestemmelsen er vesentlig tilsidesatt. Dette fordi staten kan fastsette statlig arealplan og statlige

⁵⁶ FOR-2011-03-25-335

⁵⁷ Se punkt 2.6 om Statlige planretningslinjer

planbestemmelser hvis staten mener at planretningslinjer ikke blir fulgt, og finner det nødvendig å detaljstyre arealplanleggingen i et gitt område jfr. §§ 6-3 og 6-4.

Typiske bestemmelser hvor de statlige strandsoneretningslinjene og hensynene i § 1-8 første ledd vil komme inn som tolkningsbidrag for tiltak i 100-metersbeltet er det generelle byggeforbudet, byggeforbud etter ulike arealformål og restriktive og begrensende planbestemmelser. Dette fordi disse bestemmelsene er begrunnet i hensynet til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap eller andre allmenne interesser.⁵⁸

I det følgende vil avhandlingen vise hvordan de statlige strandsoneretningslinjene skal brukes som tolkningsbidrag for å kartlegge hva som vesentlig tilsidesetter strandsonehensyn i Oslofjordområdet.

Hensynet til friluftsliv, ferdsel, naturvern, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskap, landbruk, fiskerinæring, havbruk og annen samfunnsmessig nytte er hensynene som særlig skal vektlegges i 100-metersbeltet jfr. SPR. punkt 5.2. Departementet uttalte i tillegg at «[d]et skal svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging [i 100-metersbeltet], spesielt i [Oslofjordområdet]» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243 jfr. SPR. Ses de hensynene som «skal tillegges særlig vekt» etter de statlige strandsoneretningslinjene og departementets uttalelse i sammenheng, må det legges til grunn at det er en meget lav terskel før et tiltak vesentlig tilsidesetter strandsonehensyn i Oslofjordområdet. Dette til tross for at ordlyden av «vesentlig» skulle tilsi en høy terskel.

Det at terskelen er lav gir likevel ingen veiledning på hvilke konkrete tiltak som har positiv eller negativ effekt på strandsonen. Her kan det midlertidig ses hen til de statlige strandsoneretningslinjene for veiledning.

Bygging, landskapsinngrep og privatisering av strandarealer bidrar som utgangspunkt til å tilsidesette strandsonehensynene jfr. SPR punkt 5.2. På den annen side kan tiltak ivareta og styrke strandsonehensynene der tiltak trekkes lengst mulig bort fra sjøen, eksponeringen minker, bygningskroppen samles, fotavtrykket og privatiseringen minkes, allmennhetens ferdsel langs sjøen bedres eller utslipp unngås gjennom tilkobling til vann og avløp. Dette er momenter som gjennomgående legges til grunn i fylkesmannspraksis.⁵⁹

⁵⁸ Se punkt 2.5 for en gjennomgang av strandsonehensyn

⁵⁹ Se blant annet Fylkesmannen i Vestfold sak: 2011/5065, 2015/3875, 2016/7425, 2018/4261 og 2018/4521

Momentene over gir en god veiledning på forhold som svekker eller styrker strandsonehensynene. Det er likevel viktig å huske på at vurderingen, av om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra er vesentlig tilsidesatt, er en konkret vurdering av hvilke hensyn som begrunner bestemmelsen, og må vurderes fra tilfelle til tilfelle. Som eksempel vil det der kommunen har opphevet byggeforbudet i 100-metersbeltet gjennom arealplanen, ikke være byggeforbudet i § 1-8 det dispenseres fra, men en annen regel. Vurderingen vil da være om hensynene bak denne regelen er vesentlig tilsidesatt etter § 19-2 annet ledd første punktum.

3.3.4 Klart større fordeler enn ulemper

Når kommunen har vurdert at hverken hensynene bak formålsbestemmelsen eller hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra er vesentlig tilsidesatt, skal kommunen vurdere om «fordelene er klart større enn ulempene» etter «en samlet vurdering» jfr. § 19-2 annet ledd annet punktum. Dette innebærer at kommunen allerede er avskrevet fra å innvilge de fleste dispensasjoner i 100-metersbeltet, som er privatiserende eller har en negativ påvirkning på strandsonehensynene, grunnet den lave terskelen før et tiltak vesentlig tilsidesetter strandsonehensynene.

Bestemmelsen og forarbeidene peker på at det må tas en konkret interesseavveining hvor det «må foreligge klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242. Etter ordlyden fremstår dette som en helt fri vurdering, men i forarbeidene er det påpekt at det er en rettslig vurdering jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242. Dette innebærer at det det må være noen hensyn som er styrende for hva som er fordeler og ulemper.

Departementet påpeker at: «[o]rdvalget innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldene med styrke» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242. Departementet forutsetter her at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra gjør seg gjeldende i vurderingen av hva som er ulemper og fordeler. Dette kan likevel ikke være det eneste retningsstyrende for vurderingen, da ordlyden er klar på at det skal foretas en helhetlig vurdering.

Av forarbeidene fremgår det at «[v]ilkåret «særlige grunner» i [1985-lovens] § 7 er erstattet med en mer detaljert angivelse som klargjør og strammer inn dispensasjonsadgangen» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242. Selv om vilkårene og ordlyden i dispensasjonsbestemmelsen ble endret ved 2008-loven, fremstår det ikke som departementets hensikt å endre hvilke hensyn

som skulle være relevante etter den nye dispensasjonsbestemmelsen. Eldre rettskilder som vurderer hvilke hensyn som var relevante etter «særlige grunner»-vurderingen i 1985-lovens § 7, vil følgelig også være relevant for å kartlegge hva som er relevante fordeler og ulemper etter § 19-2 annet ledd annet punktum.

I forarbeidene til 1985-lovens § 7, påpekte departementet at «[d]e særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn» jfr. Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 101. Videre slo Høyesterett fast at ««særlige grunner» må vurderes i forhold til de hensyn som ligger bak planen» jfr. Rt-2007-257 (42). Dette må bety at de hensynene som gjør seg gjeldende i planen for det konkrete arealet, også er de hensyn som er styrende for hva som er fordeler og ulemper.

For at arealplanen skal fungere som det styringsverktøyet lovgiver har ønsket, bør reguleringen kommunen har satt for det konkrete arealet være avgjørende for hvilke hensyn som er legitime i vurderingen av om fordelene er klart større enn ulempene etter § 19-2 annet ledd. Hvis arealet eksempelvis er regulert til «boligbebyggelse», er bruk og videreutvikling av boligbebyggelse et viktig hensyn. Er området derimot regulert til LNFR skal landbruks-, natur-, friluft- og reindriftshensyn tillegges vekt.⁶⁰ Hvilke hensyn som gjør seg gjeldende for det konkrete arealet i arealplanen må vurderes ut ifra en tolkning av arealformål i plankartet og planbestemmelsene. Her må det tolkes hvilke hensyn kommunen har prøvd å ivareta for det konkrete arealet det søkes dispensasjon.

Dette er en forståelse som underbygger arealplanen som kommunenes styringsverktøy i arealutviklingen, samtidig som regelen gir kommunene en fleksibel dispensasjonsregel som kan tilpasse planene til virkelighetens behov. Dette må være det klare utgangspunkt for vurderingen.

Til tross for at dette utgangspunktet legges til grunn, vil en vurdering av hvilke hensyn som ligger bak planen være «planrelatert og ofte politisk på samme vis som utarbeidelsen av planen er av faglig og politisk karakter» jfr. Rt-2007-257 (42). Vurderingen vil følgelig også inneholde en hensiktsmessighetsvurdering av hva som er en best mulig løsning knyttet til de lokale forhold.

Der loven, arealplanen, bestemmelsen det dispenseres fra og statlige planretningslinjer ikke gir noen god veiledning eller er direkte i motstrid med hverandre er det ikke gitt hva som er en

⁶⁰ Se punkt 2.4.2

fordel uten å foreta politiske vurderinger. Det vil derfor ikke nødvendigvis være et fasitsvar for av hva som er en fordel.

Her er et eksempel som belyser poenget. En planbestemmelse påpeker at tiltak «skal utformes i samspill med omgivelsenes karakter og form» jfr. Færder kommunes planbestemmelser punkt 13. De hensynene denne bestemmelsen prøver å ivareta er hensynet til et fint eller vakkert uttrykk. Følges resonnementet ovenfor, vil et vakkert eller fint tiltak trekke i retning av at tiltaket er en fordel. Det er etter mitt skjønn ikke mulig å fastsette objektivt hva som er vakkert. Det vil derfor være mulig for kommunen å komme til ulike konklusjoner uten å argumentere rettslig feil. Nettopp fordi man må besvare spørsmålet om hva som er vakkert.

Utgangspunktet vil være det samme i strandsonen som for alle andre arealer. Nemlig at vurderingen, av om fordelene er klart større enn ulempene, må bero på en helhetlig vurdering. Vurderingen må ta utgangspunktet i intensjonen med planene for det konkrete arealet det søkes dispensasjon.

Det som derimot skiller 100-metersbeltet fra andre arealer, er at § 1-8 første ledd og § 19-2 tredje og fjerde ledd legger føringer på hvilke hensyn som er vektige for det konkrete arealet.⁶¹ Det som skiller vurderingen fra den som ble foretatt i punkt 3.3.3, er at i vurderingen av om fordelene er klart større enn ulempene gjør strandsonehensynene seg uansett gjeldende. Dette innebærer at tiltak som ivaretar disse hensynene stort sett vil være fordeler, uavhengig av arealplanen. I punkt 3.3.3 gjorde de seg bare gjeldende der bestemmelsens formål var å ivareta strandsonehensyn. Dispensasjonsbestemmelsen vil derfor alltid sikre at strandsonehensynene blir ivaretatt i 100-metersbeltet.

Pedersen mfl. 2018 s 410 omtaler ikke generelt hva som er ulemper og fordeler etter § 19-2 annet ledd, men omtaler konkrete momenter som er relevante i vurderingen av dispensasjoner fra byggeforbudet i 100-metersbeltet. Her argumenterer Pedersen mfl. for at bestemmelsen det dispenseres fra skal tillegges særlig vekt, men at det er en helhetlig vurdering hvor blant annet utbyggingsinteresser er relevante. Pedersen mfl. har ingen fullgod beskrivelse av hva som er ulemper og fordeler etter bestemmelsen, men de momentene han ser som relevante, passer inn i forståelsen denne avhandlingen legger til grunn.

⁶¹ Se punkt 3.3.3 for en gjennomgang av bestemmelsene

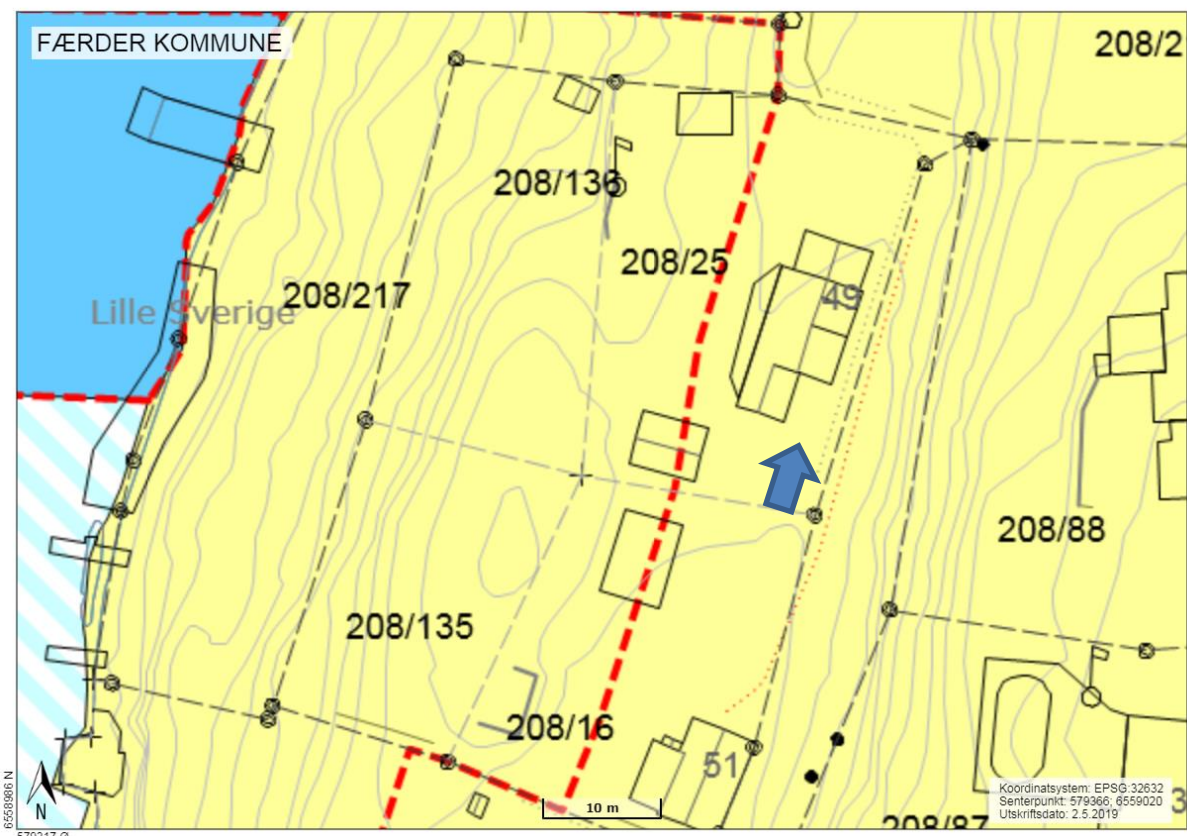
Hverken Innjord 2010 s. 520, Myklebust 2016 s. 164-165 eller Tyrèn 2018 s. 322 har direkte drøftet utgangspunktet for hva som er fordeler og ulemper i sine artikler eller kommentarutgaver til plan- og bygningsloven.

Rettskildene over tilsier at vurderingen, av om fordelene er klart større enn ulempene i 100-metersbeltet, må bero på de hensyn som loven, arealplanen, bestemmelsen det dispenseres fra og statlige planretningslinjer gir uttrykk for i det konkrete arealet det søkes dispensasjon. Styrkes disse hensynene foreligger det en fordel. Svekkes disse hensynene foreligger det derimot en ulempe. Vurderingen åpner i tillegg opp for å vektlegge andre interesser der fravær av en dispensasjon ved ekstraordinære hendelser vil ramme den private part særlig hardt. Eksempelvis vil det stort sett være anledning etter loven til å gjenoppføre hus eller hytter i LNFR-område langs sjøen etter brann. Dette til tross for at gjenoppføring ikke er i tråd med de hensynene som ligger til grunn i planen eller bestemmelsen det dispenseres fra. Dette kan begrunnes i at det skal foretas en samlet vurdering etter ordlyden.

Videre fremgår det av bestemmelsens ordlyd at det må foreligge en klar interesseovervekt før kommunen kan innvilge en dispensasjon. Det holder ikke at det er en fordel, det må være en klar fordel. Eller som sivilombudsmannen uttalte det:

«Vurderingen må vise at det foreligger relevante, klare og positive fordeler som er «klart større» enn ulempene som dispensasjonen fører til. Lovens vilkår om kvalifisert interesseovervekt krever at de relevante fordelene må ha stor vekt dersom vilkåret skal være oppfylt» jfr. Somb-2015-3269.

Et eksempel er egnet til å belyse bestemmelsen. I kartutsnittet 7 finner vi gårdsnummer 208 bruksnummer 25 (208/25) ca. 50 meter fra sjøen. La oss forutsette at dette er en fritidseiendom som ligger i 100-metersbeltet, men byggeforbudet er opphevet av en alternativ byggegrense (rød strek). Eiendommen ligger i et område regulert til «bebyggelse og anlegg» med underformål «boligbebyggelse». Selve hytten er på 90 m², og ligger i et lite søkk som gjør at hytten er lite synlig fra sjøen.



Kartutsnitt 7

Eieren av 208/25 ønsker å oppføre et tilbygg på fritidseiendommen i den sørøstre enden av hovedhytten med 10 m² (se blå pil). Tiltaket er trukket bort fra sjøen og vil ikke være synlig fra sjøen. Tiltaket vil ikke påvirke landskapsbildet eller allmenhetens tilgang til sjøen på noen negativ måte. For å kunne oppføre et slikt tilbygg trenger eieren å søke om dispensasjon fra en planbestemmelse som påpeker at «samlet areal på eiendommen skal ikke overskride 90 m²» jfr. kommuneplanens punkt 26.1.1 bokstav c jfr. punkt 25.3.2.

Det er her klart at hensynene bak planbestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt fordi tiltaket ikke privatiserer eller forverrer allmenhetens tilgang til strandarealene. Vilkårene i § 19-2 annet ledd første punktum hindrer følgelig ikke kommunen fra å kunne innvilge dispensasjon.

Det avgjørende for om kommunen kan innvilge dispensasjon, er om fordelene ved tiltaket er klart større enn ulempene jfr. § 19-2 annet punktum annet punktum.

Bestemmelsen det dispenseres fra er en bestemmelse som er satt til å ivareta strandsonehensyn. I tillegg er tiltaket i 100-metersbeltet. Hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra og hensynene etter § 1-8 første ledd vil være svært viktige i vurderingen av hva som er en fordel.

I tillegg til dette er arealet regulert til boligbebyggelse. At en hytte ligger i et område regulert til boligbebyggelse burde isolert sett tilsi at det skal mer til for at tiltaket er en fordel enn om hytten hadde ligget i et område regulert til fritidseiendom. Likevel er kommunenes planbestemmelser tydelige på at fritidseiendommer i områder regulert til boligbebyggelse i 100-metersbeltet, hvor byggeforbudet er opphevet av byggegrense langs sjø, skal bestemmelser om fritidseiendom i punkt 26.1 gjelde jfr. Færder kommunes arealplan punkt 25.3.2. Måten kommunen har bygget opp sin arealplan på, må forstås som at fritidseiendom liggende i områder regulert som boligbebyggelse skal behandles som om de ligger i områder regulert til fritidseiendommer med de begrensingene som følger av planbestemmelsene. Dette må innebære at bruk og videreutvikling av fritidseiendommen for den private eieren, er legitime hensyn å vektlegge i vurderingen av om det foreligger en fordel etter bestemmelsen.

Hadde tiltaket hatt noen negativ innvirkning på strandsonehensynene skulle det svært lite til før tiltaket her var en ulempe. Etersom tiltaket ikke har noen negativ virkning på strandsonehensynene, vil hensynet til bruk og videreutvikling av hytten gjøre at det her foreligger en fordel som er klart større enn ulempene.

Hadde hytten ligget i et areal som var regulert til «LNFR» eller «bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner» ville ikke hensynet til bruk og videreutvikling gjort seg gjeldende på samme måte, og det ville ikke foreligget en fordel som var klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

3.3.5 Preventive hensyn

Fylkesmannen i Vestfold legger i flere uttalelser til Færder kommune avgjørende vekt på at en innvilgelse av dispensasjonen vil kunne gjøre at det blir vanskelig for kommunen å si nei til andre tiltak uten å finne at tiltaket har noen negativ effekt på strandsonehensynene.⁶²

Dette spørsmålet kommer eksempelvis på spissen der kommunen gjennom arealbestemmelsene har satt arealbegrensinger på bygningsmassen. Hvor spørsmålet er om arealutvidelsen i seg selv har en negativ effekt på strandsonehensynene eller om det må foretas en konkret vurdering av hvert tiltak og undersøke om tiltaket faktisk har en negativ effekt på strandsonehensynene.

⁶² Fylkesmannen i Vestfold sak: 2018/4521, 2018/4261, 2015/3875, 2012/4330 og 2012/2235.

Dispensasjonsbestemmelsen gir et snevert unntak fra utgangspunktet om at planer skal følges, og er utformet for å ivareta hensynene som er lagt til grunn i planen, bestemmelsen det dispenseres fra og strandsonehensyn i 100-metersbeltet. Når det etter bestemmelsen skal foretas en «samlet vurdering» må det innebære at kommunen skal vurdere alle sider av et tiltak. En slik individuell vurdering av tiltaket hvor alle relevante hensyn skal vurderes, tilsier at det ikke er behov for å vektlegge slike preventive hensyn. Nettopp fordi det ikke vil være anledning til å innvilge dispensasjon for tiltak der fordelene ikke er klart større enn ulempene.

Jeg har vanskelig for å se at rettskildebildet åpner for slike betraktninger i dispensasjonsvurderingen som fylkesmannen foretar. Bestemmelsens ordlyd er klar på at det skal foretas en «samlet vurdering». Dette må innebære at kommunen faktisk må vurdere hvert enkelt tiltak konkret, og spesifikt vurdere hvilke virkninger tiltaket har.

Det vil uansett være en restriktiv dispensasjonsadgang i 100-metersbeltet grunnet den høye terskelen for at fordelene skal være klart større enn ulempene. Det må følgelig være en gal lovforståelse å legge til grunn at en arealutvidelse i seg selv er en ulempe etter § 19-2 annet ledd. Det må foretas en individuell vurdering av tiltakets påvirkning på strandsonehensynene.

Dette må ikke sammenblandes med at mange tiltak med små negative virkninger samlet kan medføre en nedbygging av strandsonen over tid, og derfor vil hvert enkelt tiltak være en ulempe. Forskjellen er om tiltaket faktisk har noen negativ påvirkning på strandsonehensynene. Det vil være en presumsjon for at arealutvidelser er en ulempe, men det skal vurderes konkret.

3.3.6 Negativ uttalelse fra fylkesmannen

I dette punktet vil avhandlingen drøfte hvorvidt negative uttalelser fra fylkesmannen virker inn på vurderingen etter § 19-2 annet ledd.

Kommunen «bør» ikke gi dispensasjoner når «en direkte berørt statlig eller regional myndighet» har «uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden» jfr. § 19-2 fjerde ledd annet punktum. I strandsonen vil det være fylkesmannen som er den berørte statlige myndigheten.

Bestemmelsen bruker ordet «bør», og ikke «skal». Etter sin ordlyd, er bestemmelsen kun en oppfordring til kommunen om å lytte til fylkesmannens negative uttalelser. En slik tolkning vil innebære at bestemmelsen ikke har noen rettsvirkning, men kun er der av pedagogiske grunner.

I forarbeidene peker departementet på at fylkesmannen kan «benytte sin rett til å fremme klage dersom det er behov for å endre eller oppheve et dispensasjonsvedtak» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243. Dette fordi kommunen risikerer at vedtaket blir utsatt for klagebehandling hos fylkesmannen og eventuelt omgjort hvis kommunen ikke lytter til fylkesmannen i første omgang.

Det er uheldig om nasjonale verdier, som strandsonenhensyn, eller andre vektige hensyn skal vektes ulikt avhengig av om statlige organer kommer med en negativ uttalelse eller ikke.

Når både ordlyden og forarbeidene tilsier at bestemmelsen er en pedagogisk bestemmelse uten virkning på dispensasjonsvurderingen, og det er gode grunner for å minne kommunene på risikoen for klagebehandling må det være klart at en uttalelse ikke direkte påvirker dispensasjonsvurderingen.

Fylkesmannens uttalelse har ikke direkte virkning på § 19-2 annet ledd. Likevel har fylkesmannens miljøavdeling stor strandfaglig kompetanse og hans vurderinger vil ofte ivareta strandsonenhensynene slik de skal ivaretas jfr. § 1-8 første ledd.

3.4 Klagebehandling av fylkesmannen

3.4.1 Innledning

I punktet 3.4 skal avhandlingen redegjøre for reglene om klagebehandling, før avhandlingen vurderer i hvor stor grad fylkesmannen som klageinstans skal prøve de ulike vurderingene etter § 19-2 annet ledd.

3.4.2 Klagebehandling

Etter forvaltningslovens § 34 annet ledd første punktum er det klare utgangspunkt at når «klagen [tas] under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken».⁶³ Dette innebærer følgelig at fylkesmannen som utgangspunkt kan prøve alle vurderinger i en dispensasjonssak.

Av forvaltningslovens § 34 annet ledd tredje punktum fremgår det likevel at der «statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune (...) skal klageinstansen legge stor vekt på

⁶³ Forvaltningsloven gjelder med de særlige begrensningene som fremgår av plan- og bygningsloven jfr. § 1-9

hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn.» Det er på det rene at fylkesmannen er statens representant og at fylkesmannen således er et statlig organ.

Ordlyden av «det frie skjønn» peker på at forvaltningen har vurderingsfrihet. Med andre ord at det ikke ligger noen bindinger på forvaltningens vurderinger. Begreper som «fritt skjønn», «rettsanvendelsesskjønn», «forvaltningsskjønn», «diskresjonær kompetanse» med flere er utviklet gjennom teori og praksis.⁶⁴ Forståelsen av disse begrepene er ikke ensartet. Uansett gir disse teoretiske definisjonene liten veiledning på lovgiverintensjonen knyttet til «fritt skjønn» i relasjon til forvaltningslovens § 34. Nettopp fordi Kommunal- og forvaltningskomiteen definerer «fritt skjønn» i forarbeidene:

«Kommunen har fritt skjøn så lenge lova og alminnelege forvaltningsrettslege prinsipp ikkje dikterer valet av løysing ut frå eit bestemt faktum. Kommunen står med andre ord fritt til å velje mellom fleire lovlege alternativ» jfr. Innst. 320 L (2016-2017) punkt 1.2.1.1.

Etter denne definisjonen legger kommunal- og forvaltningskomiteen til grunn at alle vurderinger der kommunen ikke er juridisk bundet til en løsning, men kan utøve et hensiktsmessighetskjønn, foreligger det et «fritt skjønn». En slik forståelse er også i tråd med lovendringens formål om «å styrkje lokaldemokratiet og flytte makt og ansvar til kommunane» jfr. Innst. 320 L (2016-2017) punkt 1.1.

Hvorvidt vurderingene etter § 19-2 annet ledd inneholder et «fritt skjønn» etter forvaltningslovens § 34 beror på en konkret tolkning av bestemmelsen

3.4.3 Vesentlig tilsidesettelse av lovens formål og bestemmelsens hensyn

Det videre spørsmålet er hvorvidt vilkårene etter § 19-2 annet ledd første punktum inneholder «fritt skjønn» slik at fylkesmannen skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret jfr. fvl. § 34 annet ledd tredje punktum.

Vurderingen av om «hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt» etter § 19-2 annet ledd første punktum har etter

⁶⁴ Innjord 1996 s. 163-164, Smith 2018 s. 365, Graver 2015 s. 236-237, Bernt og Rasmussen 2010 s. 49 og Boe 1993 s. 691

sin ordlyd satt opp vilkår for å kunne innvilge dispensasjon. Høyesterett har uttalt at «det kan være naturlig å anta at når lovgiver har skrevet inn en betingelse for å gi dispensasjon, vil denne betingelsen være en materiell kompetansebegrensning, som kan etterprøves av domstolene» jfr. Rt-2007-257 (40). Setningsoppbyggingen med vilkår, trekker følgelig i retning av at det er en rettslig vurdering. Det forhold at vurderingen ikke er en hensiktsmessighetsvurdering, men en kartlegging av om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra og lovens formålsbestemmelse er vesentlig tilsidesatt gjør vurderingen egnet for en rettslig prøving.

Formålet med bestemmelsen, nemlig å sikre at arealplanen er et juridisk bindende styringsverktøy som avveier og viser hvilke interesser som skal ivaretas, sikres best hvis fylkesmannen fullt ut skal prøve om hensynene er tilsidesatt. Særlig når departementet påpeker at vurderingen skal være et rettsanvendelsesskjønn tilsier dette med tyngde at vurderingen er en rettslig vurdering uten rom for å komme til ulike konklusjoner jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.

Vurderingen av om hensynene er tilsidesatt etter § 19-2 annet ledd første punktum inneholder ikke «fritt skjønn» etter forvaltningslovens § 34, og skal prøves fullt ut av fylkesmannen jfr. fvl. § 34 annet ledd første punktum.

3.4.4 Klart større fordeler enn ulemper

Avhandlingen går nå over til å drøfte hvorvidt vilkårene etter § 19-2 annet ledd annet punktum inneholder «fritt skjønn» slik at fylkesmannen skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret jfr. fvl. § 34 annet ledd tredje punktum.

Vurderingen av om «fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene» etter § 19-2 annet ledd annet punktum er bygget opp med et vilkår som må være oppfylt for at dispensasjon skal kunne gis. Dette er som nevnt over et argument for at vilkåret er en rettslig vurdering jfr. Rt-2007-257 (40). På den annen side er vurderingen en hensiktsmessighetsvurdering av hva som er en god løsning. Slike vurderinger inneholder gjerne politisk avveiinger. Kommunens lokalkunnskap og demokratisk legitimitet tilsier at kommunen skal fatte slike lokalpolitiske vurderinger.

I Trallfadommen omtalte Høyesterett det tidligere dispensasjonsvilkåret «særlige grunner» jfr. 1985-lovens § 7. Denne omtalen er relevant fordi det i svært stor grad er en lik vurdering som etter dagens § 19-2 annet ledd annet punktum. Høyesterett uttalte:

«Vurderingen vil altså være planrelatert og ofte politisk på samme vis som utarbeidelsen av planene er av faglig og politisk karakter. Kombinert med at uttrykket «særlige grunner» er svært skjønnsmessig, trekker dette nokså bestemt i retning av at det i liten grad dreier seg om rettslige rammer, men har langt større tilknytning til en planfaglig forvaltningsoppgave med islett av politikk» jfr. Rt-2007-257 (42).

Bestemmelsens ordlyd og den redegjørelse som er gjort i Trallfadommen tilsier at dette er en vurdering hvor kommunen har skjønnsfrihet til å vurdere hvilke løsninger som har de klart største fordelene. Det problematiske her er at departementet i forarbeidene klart slår fast at «[v]urderingen av om lovens vilkår for å kunne dispensere vil være et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale selvstyret kommer således i betraktning kun ved interesseavveiningen om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.

Myklebust 2016 s. 168 er den eneste teoretikeren som drøfter spørsmålet om fylkesmannens prøvingsintensitet. Hun slår kort fast at bestemmelsen er et rettsanvendelsesskjønn, og at fylkesmannen derfor ikke skal vektlegge hensynet til det kommunale selvstyret. Videre påpeker hun at «[d]et er i alle høve grunn til å tru av prøvinga her ville bli svært lite inngående» jfr. Myklebust 2016 s. 168. Hun slår følgelig fast at domstolene vil være tilbakeholdne med overprøving av lokalpolitiske vurderinger, men problematiserer ikke det forhold at lokalpolitiske vurderinger blir flyttet fra kommunestyret til fylkesmannen med en slik løsning.

Bugge 2015 s. 236, Innjord 2010 s. 520 og Tyrén 2018 s. 322 legger forutsetningsvis til grunn at fylkesmannen kan prøve hele vurderingen fullt ut, men problematiserer ikke spørsmålet.

Ses alle disse rettskildene i sammenheng burde konklusjonen være ganske klar. Lovgiver har eksplisitt forutsatt at vurderingen fullt ut er lovbundet, og spørsmålet er ikke problematisert i teorien. Dette er likevel problematisk. Nettopp fordi vi i punkt 3.3.4 konkluderte med at vurderingen, av om fordelene er klart større enn ulempene ved en dispensasjon, er en hensiktsmessighetsvurdering som kan inneholde lokalpolitiske avveininger med mulighet for å

komme til ulike legitime konklusjoner. Som eksempel er det ikke mulig å rettsliggjøre hva som er vakkert. Samtidig konkluderte avhandlingen øverst i punkt 3.4.2 med at alle steder hvor det er rom for ulike konklusjoner foreligger det et «fritt skjønn» etter fvl. § 34, og ved et «fritt skjønn» skal fylkesmannen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret jfr. fvl. § 34 annet ledd tredje punktum.

Spørsmålet er om disse tilsynelatende motstridende lovgiverviljene kan harmoniseres. For å besvare det spørsmålet vil avhandlingen i det følgende se hen til de hensyn som lovgiver vektla ved vedtagelsen av § 19-2 i 2008 og fvl. § 34 i 2017.⁶⁵

Et av formålene med endringen av dispensasjonsbestemmelsen i 2008 var å klargjøre bestemmelsen, ved at «det kompliserende og uklare kriteriet «særlige grunner» sløyfes og at bestemmelsen heller utformes slik at det blir tydeligere hvilken avveining som må foretas» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 139. I punkt 3.3 gjennomgikk denne avhandlingen hvordan de ulike vurderingene etter § 19-2 annet ledd skulle vurderes. Der slo avhandlingen fast at vurderingen av om hensyn er «vesentlig tilsidesatt», er en vurdering med klare retningslinjer, mens vurderingen av om fordelene er klart større enn ulempene er vag og skjønnsmessig uten noen klare holdepunkter i ordlyden.⁶⁶ Til tross for at denne avhandlingen har prøvd å systematisere og fastslå innholdet i vurderingen, viser den at det er komplisert og uklart hva som er ulemper og fordeler etter § 19-2 annet ledd. Departementets forutsetning om en klar og enkel vurdering, er følgelig ikke riktig for den ordlyd og vurdering som Stortinget vedtok. Denne bristende forutsetningen fra departementets side tilsier at forarbeidsuttalelsen om rettsanvendelsesskjønn må tillegges begrenset rettskildemessig vekt.

I tillegg uttrykte departementet at daværende dispensasjonspraksis ga «en uheldig utvikling av arealbruken». Lovendringen skulle sikre «en strengere og mer langsiktig strandsoneforvaltning» i 100-metersbeltet jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 138 og 243. Hensynet til en streng og langsiktig strandsoneforvaltning fremstår som lovgivers overordnede mål med endringen av dispensasjonsbestemmelsen. Isolert sett tilsier dette at fylkesmannen burde prøve vurderingene fullt ut.

Strandsonehensynene ivaretas likevel hvis fylkesmannen fullt ut prøver de sidene av vurderingen hvor strandsonehensynene gjør seg gjeldende, samtidig som fylkesmannen skal

⁶⁵ Lov av 16. juni 2017 nr. 63

⁶⁶ Se punkt 3.3.4

legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret i vurderinger som inneholder politiske avveininger. Dette ivaretar både hensynet til «en streng praksis ved behandlingen av dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243, samtidig som lovgiverintensjonen bak endringen av forvaltningslovens § 34 om «å styrkje lokaldemokratiet og flytte makt og ansvar til kommunane» blir ivaretatt jfr. Innst. 320 L (2016-2017) punkt 1.1 og Prp. 64 L (2016-2017) s. 41. Ved en slik forståelse blir de politiske vurderingene værende i kommunestyret, mens fylkesmannens prøving vil sikre at strandsonehensynene er ivaretatt.

Departementet legger i forarbeidene tydelig til grunn at «[l]ovforslaget har klarere rettslige kriterier som må være oppfylt for å kunne godkjenne en søknad om dispensasjon» jfr. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 139. Dette lå som en forutsetning da departementet la til grunn at vurderingen skulle være et rettsanvendelsesskjønn. Denne forutsetningen stemmer ikke, nettopp fordi bestemmelsen er en vag og skjønnsmessig hensiktsmessighetsvurdering, som gir rom for politiske betraktninger. Når denne forutsetningen ikke stemmer overens med bestemmelsens innhold, og formålene bak endringen i dispensasjonsbestemmelsen og forvaltningslovens § 34 blir ivaretatt ved at de vurderingene som er av politisk karakter er et «fritt skjønn», er det grunnlag for å moderere forarbeidsuttalelsen om rettsanvendelsesskjønn i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242. Spesielt når Stortinget så uttrykkelig påpeker at statlige organer skal være varsomme med å overprøve lokalpolitiske vurderinger jfr. Innst. 320 L (2016-2017) punkt 1.1. Dette innebærer at de vurderingene hvor det er rom for politiske vurderinger inneholder et «fritt skjønn», og de delene av vurderingen som inneholder et «fritt skjønn» skal fylkesmannen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret jfr. fvl § annet ledd tredje punktum.

I det videre vil avhandlingen drøfte når det foreligger et fritt skjønn og hvor stor grad fylkesmannen skal vektlegge det kommunale selvstyret i vurderingen av om fordelene er klart større enn ulempene.

Bernt og Rasmussen omtaler forvaltningslovens § 34. Deres uttalelse er meget treffende for den vurdering fylkesmannen må foreta i vurderingen av hvor hardt han skal prøve vurderinger som inneholder «fritt skjønn»:

«Klageorganet har ikke bare adgang, men også plikt til å legge vekt på underinstansens vurdering der denne bygger på særlig lokalkunnskap eller en særlig lokalpolitisk eller

sakkyndig forankring. Hvor tungt dette skal vektlegges, vil dermed måtte avhenge av sakstypen, karakteren av de hensynene som gjør seg gjeldende, og hvor mye saken betyr for den private parten» jfr. Bernt og Rasmussen 2010 s. 317.⁶⁷

For tiltak i Oslofjordområdet, som har en privatiserende eller har negativ effekt på strandsonehensynene, vil prøvingen være så intens at det ikke vil være noe reelt handlingsrom igjen for kommunen. I overprøvingen av tiltak som ikke påvirker strandsonehensynene, men inneholder politiske vurderinger, vil det derimot kunne foreligge et handlingsrom for kommunen. I prøvingen av disse politiske vurderingene skal fylkesmannen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret. I Oslofjordområdet vil de fleste tiltak ha en negativ effekt på strandsonehensynene, og følgelig skal fylkesmannen prøve sakene intensivt. For strandarealer langs kysten hvor presset på strandarealene ikke er like stort vil dette kunne være annerledes. Langs Finnmarkskysten vil det for eksempel være mye større rom for politiske avveininger enn det er i Oslofjordområdet. Dette fordi hensynet til å ivareta strandsonehensyn ikke gjør seg like gjeldende når presset på arealene ikke er like stort. En slik differensiering av vernehensyn i ulike deler av landet fremgår tydelig som en forutsetning for de statlige strandsoneretningslinjene.⁶⁸

Teorien legger en annen løsning til grunn enn denne avhandlingen. Likevel mener jeg min konklusjon, om at fylkesmannen skal prøve hele vurderingen, men legge stor vekt på det kommunale selvstyret der vurderingen åpner for lokalpolitiske vurderinger, står seg tatt alle rettskilder i betraktning. Det er viktig å understreke at vurderinger som angår verdier av nasjonal betydning skal ikke fylkesmannen være tilbakeholden med å overprøve.

3.5 Domstolens kontroll og prøvingsintensitet

Punkt 3.5 vil drøfte i hvor stor grad domstolene skal prøve vurderinger av § 19-2 annet ledd ved et ugyldighetssøksmål. Avhandlingen vil i det følgende behandle alle vilkårene etter § 19-2 annet ledd samlet da det vil være en lik vurdering for alle vilkårene.

⁶⁷ Sitatet er tatt ut av sin sammenheng

⁶⁸ FOR-2011-03-25-335

Det er sikker rett at feil som «kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold» kan medføre ugyldighet. Forvaltningslovens § 41 er et uttrykk for dette prinsippet. Dette gjelder både materielle, prosessuelle og personelle feil, samt for andre lover som plan- og bygningsloven.⁶⁹

I punkt 3.4 konkluderte avhandlingen med at vurderingene etter § 19-2 annet ledd som utgangspunkt kan prøves fullt ut, men i vurderingen av om fordelene er klart større enn ulempene er deler av vurderingen et «fritt skjønn». Det må bemerkes at definisjonen av «fritt skjønn» i forarbeidene til forvaltningslovens § 34 knytter seg til en konkret bestemmelse.⁷⁰ Forarbeidsuttalelsen om definisjonen av «fritt skjønn» har derfor begrenset rettskildemessig vekt når det ikke er snakk om klageinstansens kompetanse etter forvaltningslovens § 34. I det videre vil denne avhandlingen ikke bruke den definisjonen av «fritt skjønn» som ble lagt til grunn for forvaltningslovens § 34, men heller stille spørsmålet om domstolene skal prøve vurderingene fullt ut.

Forarbeidene legger som gjennomgått i punkt 3.4 til grunn at vurderingene etter § 19-2 annet ledd skal prøves fullt ut av domstolene jfr. Ot.prp.nr 32 (2007-2008) s. 242. Til tross for dette utgangspunktet er spørsmålet om domstolene likevel skal være varsomme med å overprøve rettsanvendelsen.

Graver og Smith gjennomgår en rekke høyesterettspraksis og er tydelige på at selv om domstolene kan prøve vurderingene fullt ut, skal domstolen vise tilbakeholdenhet i prøvingen av vilkår i mange sammenhenger. Etter en nøye gjennomgang av høyesterettspraksis uttaler de følgende:

Graver: «Selv om man ut fra forskjellige momenter kommer til at domstolene har full kompetanse, kan det i enkelte tilfelle være grunn for domstolen å vise tilbakeholdenhet med å sette til side forvaltningens vurdering». jfr. Graver 2015 s. 251

Smith: «De grunner som tilsier at domstolene viser en viss tilbakeholdenhet i prøvingen av skjønnsmessige spørsmål på tross av at de som utgangspunkt har kompetanse til å prøve dem fullt ut, ser ut til å være omtrent de samme som når grensen for forvaltningens kompetanse etter ord og uttrykk av skjønnsmessig karakter skal bestemmes (faglighet osv.)». jfr. Smith 2014 s. 522-523

⁶⁹ Se Graver 2015 s. 519 flg. og Smith 2014 s. 457 flg. for en inngående gjennomgang av ugyldighetsreglene

⁷⁰ Innst. 320 L (2016-2017) punkt 1.2.1.1

Det er følgelig klart at et vilkår kan ha rettslige sider som kan prøves, samtidig som de vurderingene som er skjønnsmessige og av faglig og politisk karakter ikke overprøves av domstolene jfr. blant annet Rt-1975-603, Rt-1995-72 og Rt-2007-257. Spørsmålet er om vurderingen etter § 19-2 annet ledd annet punktum er et slikt vilkår.

I Trallfdommen vurderte Høyesterett hvorvidt vilkåret «særlige grunner» i 1985-lovens § 7 kunne prøves fullt ut av domstolene. I den saken uttalte Høyesterett:

«Vurderingen vil altså være planrelatert og ofte politisk på samme vis som utarbeidelsen av planene er av faglig og politisk karakter. Kombinert med at uttrykket «særlige grunner» er svært skjønnsmessig, trekker dette nokså bestemt i retning av at det i liten grad dreier seg om rettslige rammer, men har langt større tilknytning til en planfaglig forvaltningsoppgave med islett av politikk» jfr. Rt-2007-257 (42)

Til tross for at vilkåret er endret fra «særlige grunner», er Høyesteretts beskrivelse av i 1985-lovens § 7 fortsatt treffende for dagens § 19-2 annet ledd. Ses rettskildene over i sammenheng, tilsier de at domstolen skal være tilbakeholden med å overprøve forvaltningens vurderinger der de er skjønnsmessige og av faglig eller politisk karakter. Hvis det derimot er typisk rettslige vurderinger skal retten prøve dem fullt ut. En slik forståelse av § 19-2 legger også Innjord og Myklebust til grunn:

«Ein føresetnad er no at ulike saker kan stille ulike krav både til prøving og til prøvingsintensitet» jfr. Myklebust 2016 s. 168

«I praksis er det er grunn til å anta at domstolene vil utøve betydelig tilbakeholdenhet med å overprøve forvaltningens vurdering av om lovens vilkår er oppfylt.» Innjord 2010 s. 520

I relasjon til dispensasjonsbestemmelsen i strandsonen vil en slik tolkning innebære at domstolene skal vise tilbakeholdenhet med å overprøve strandfaglige og politiske vurderinger. Kommunens politiske vurderinger og fylkesmannens strandfaglige vurderinger vil derfor normalt legges til grunn av domstolene. I saker som inneholder skjønnsmessige vurderinger av faglig eller politisk karakter, vil domstolen i praksis måtte vurdere om forvaltningen har vurdert og ivaretatt de hensynene de skal vurdere, men ellers være tilbakeholdene med den rettslige prøvingen.

4 Avslutning

4.1 Innledning

I punkt 4 vil denne avhandlingen først foreta en oppsummering av de drøftelser som er gjennomført. Deretter vil avhandlingen foreta noen rettspolitiske betraktninger.

4.2 Oppsummering

Denne avhandlingen har drøftet hvor stort handlingsrom kommunen har til å innvilge dispensasjoner i 100-metersbeltet. Det er særlig to forhold som styrer kommunens dispensasjonsadgang. Det ene er i hvor stor grad tiltaket forbedrer eller tilsidesetter strandsonehensynene. Det andre er hvordan det konkrete arealet i kommunen er regulert i arealplanen. Siden det kun er arealplanen kommunen aktivt kan gjøre noe med, er det veldig viktig at kommunen er seg bevisst at deres utforming av arealplanen setter føringer for kommunens dispensasjonsadgang.

En kommune som ønsker å føre en liberal strandsonepolitikk bør sette arealene til bebyggelse og anlegg, ha liberale planbestemmelser og sette en alternativ byggegrense. I et slikt tilfelle vil det være mindre behov for dispensasjoner, men hvis behovet først oppstår så vil kommunen ha en større skjønnsmargin til å innvilge dispensasjonen enn om arealet var regulert til LNFR, og planbestemmelsen ga lite rom for bruk og videreutvikling.

Endelig er min konklusjon at dispensasjoner etter dagens bestemmelse både er juss og politikk sammenblandet.

4.3 En god regel?

I punkt 4.3 vil avhandlingen først drøfte hvorvidt dispensasjonsbestemmelsen ivaretar de hensyn den er satt til å ivareta, for deretter å drøfte om bestemmelsen er hensiktsmessig utformet.

Vurderingene av om tiltaket vesentlig tilsidesetter lovens formål, vesentlig tilsidesetter hensynene bak bestemmelsen og om fordelene er klart større ulempene, er meget skjønnsmessige og kan derfor ivareta strandsonehensynene og målet om en planstyrt

arealforvaltning. Samtidig hindrer den ikke fornuftige tilpasninger som det ikke var tatt høyde for i planen. Svaret på spørsmålet er derfor ja, bestemmelsen er godt egnet til å balansere de ulike hensyn den er satt til å ivareta på en god og velbalansert måte.

Det neste spørsmålet er hvorvidt dispensasjonsbestemmelsen er enkel og praktiserbar.

Denne avhandlingen har støtt på flere utfordringer. Vi så blant annet i punkt 3 at bestemmelsen inneholder politiske vurderinger, som kan være vanskelig å ta rettslig stilling til. Dagens dispensasjonsbestemmelse mangler et tydelig skille mellom politiske og juridiske vurderinger. Jeg mener derfor dispensasjonsbestemmelsen burde endres.

Forslag til ny § 19-2:

- 1) Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov hvis hverken lovens formål eller hensynene bak reguleringen for arealet blir tilsidesatt.
- 2) Kommunen skal særlig vektlegge statlige og regionale rammer og mål ved dispensasjoner, og bør være tilbakeholden med å innvilge dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen.
- 3) Det kan settes vilkår for dispensasjonen.
- 4) Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.
- 5) Departementet kan i forskrift gi regler for omfanget av dispensasjoner og fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker, herunder fastsette tidsfrist for andre myndigheters uttalelse i dispensasjonssaker og gi regler om beregning av frister, adgang til fristforlengelse og konsekvenser av fristoverskridelse.

Forslaget til en ny bestemmelse er hverken ment som en innstramming eller liberalisering av dispensasjonsadgangen. Formålet er å lage en bestemmelse med klarere utgangspunkter, som er enklere å anvende, både for lekfolk og jurister. Bestemmelsens første ledd inneholder to vilkår og et kan-skjønn. Dette innebærer at hverken lovens formål eller hensynene bak reguleringen, for arealet det søkes dispensasjon, kan være «tilsidesatt». Vilrårene er godt egnet for rettslig prøving. Både fylkesmannen og domstolene skal prøve vilrårene fullt ut. Kan-

skjønnnet er en vurdering som skal ligge til kommunen. Dette innebærer at fylkesmannen skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret i klagebehandlingen.

Vilkåret om lovens formål, skal særlig sikre at kommunene benytter seg av arealplaner eller reguleringsplaner når de skal ta prinsipielle avgjørelser om arealutnyttelse i kommunen. Slik at de planrettslige prosessene ikke undergraves ved dispensasjoner.

I tillegg skal det foretastas en helhetlig vurdering av hvordan kommunen har regulert det konkrete arealet hvor det søkes dispensasjon. Kjernen i denne nye vurderingen, er at hensynene som ligger til grunn for reguleringen av arealet, også skal gjøre seg gjeldende i dispensasjonsvurderingen. I denne vurderingen, skal det særlig ses hen til arealplaner og reguleringsplaner. Bestemmelsen det søkes dispensasjon fra, vil særlig være av betydning. Formålet med ordvalget, er at bestemmelsen ikke skal bli for firkantet. Det vil følgelig være lov å innvilge dispensasjon ved for eksempel flomskader, brann eller lignende. Det er vanskelig å se gode grunner for at kommunen ikke skal kunne innvilge en dispensasjon der hverken hensynene bak lovens formål eller hensynene bak reguleringen av arealet er tilsidesatt.

Dette lovforslaget har sløffet vilkåret om at «fordelene skal være klart større enn ulempene». Begrunnelsen er at vurderingen av hva som er en fordel, er en vanskelig rettslig vurdering som etter sin natur blander juridiske og politiske vurderinger. Det er uheldig. Hensynene bak arealplanen ivaretas i dag av dette vilkåret. Denne vurderingen er etter lovforslaget slått sammen med dagens vurdering av om hensynene bak bestemmelsen er vesentlig tilsidesatt.

I tillegg er ordlyden «vesentlig tilsidesettelse» endret til «tilsidesatt». Dette gir en mye mer treffende ordlyd for vurderingen. «Tilsidesatt» er også etter sin ordlyd en mer fleksibel norm enn «vesentlig tilsidesatt». I 100-metersbeltet skal det svært lite til før en dispensasjon tilsidesetter hensynene bak loven eller reguleringen. På den annen side så skal det mer til før et tiltak utenfor 100-metersbeltet tilsidesetter hensynene.

Annet ledd er en videreføring av at statlige planretningslinjer skal virke inn på vurderingen av om dispensasjoner kan gis. Første ledd skal tolkes i lys av annet ledd. Dette innebærer at annet ledd vil være et tolkningsbidrag som sikrer at terskelen for å kunne innvilge dispensasjon i 100-metersbeltet er høy.

Tredje, fjerde og femte ledd er en videreføring av gjeldende rett.

Dagens tredje ledd er ikke videreført. Dette er ikke fordi innholdet i bestemmelsen ikke er ment videreført, men det blir en mer oversiktlig bestemmelse om innholdet heller puttes i forarbeidene og lovens ordlyd er tydelig på hva som skal vurderes. Forslagets annet ledd er også ment å ivareta det som fremgår av dagens tredje ledd.

4.4 Noen avsluttende ord

Det er ofte en kritikk av at det innvilges for mange dispensasjoner i strandsonen. Til det vil jeg påpeke at antallet dispensasjoner ikke er et godt mål på om det foreligger en god strandsoneforvaltning. Dette fordi liberale arealplaner uten dispensasjoner, tilsidesetter strandsonehensynene i mye større grad, enn en restriktiv arealplan med mange dispensasjoner. Dispensasjonsbestemmelsen skal, hvis den anvendes riktig, ivareta strandsonehensynene. Måten man bør ivareta strandsonen til det beste for fremtidens generasjoner, er etter mitt skjønn, å vedta en restriktiv arealplan, hvor tiltak som hverken er privatiserende eller bygger ned strandsonen bit for bit tillates gjennom dispensasjoner.

Kildeliste

Lover

Grunnloven	Kongeriket Norges Grunnlov gitt i riksforsamlingen på Eidsvoll den 17. mai 1814
Lov av 16. juni 2017 nr. 63	Lov av 16. juni 2017 nr. 63 om endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m)
Plan- og bygningsloven	Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71
1985-loven	Plan- og bygningslov av 14. juni 1985 nr. 77
Lov av 1. juni 1984 nr. 39	Lov av 1. juni 1984 nr. 39 om endringer i lov av 10. desember 1971 nr. 103 om planlegging i strandområder og fjellområder (strandplanloven)
Lov av 4. juni 1976 nr. 62	Lov av 4. juni 1976 nr. 62 om endringer i lov av 10. desember 1971 nr. 103 om planlegging i strandområder og fjellområder, og i visse andre lover
1971-loven	Lov om planlegging i strandområder av 10. desember 1971 nr. 103
Forvaltningsloven (fvl.)	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967
1965-strandloven	Midlertidig lov om forbud mot bygging m.v. i strandområder ved sjøen av 25. juni 1965 nr. 5
1965-bygningsloven	Bygningslov av 18. juni 1965 nr. 7
Friluftsløven	Lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16

1954-loven	Midlertidig lov om byggeforbud m.v. for strandstrekninger av 4. juni 1954 nr. 3
1924-loven	Lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924 nr. 2
Trondhjemsloven	Lov angaaende Bygningsvæsenet i Trondhjem av 20. september 1845
Bygningslov for kjøps- og ladesteder	Lov angaaende Bygningsvæsenet av 6. september 1845
Bergensloven	Lov angaaende Bygningsvæsenet i Bergen av 13. september 1830
Christianialoven	Lov angaaende Bygningsvæsenet i Chistiania av 24. juli 1827

Forarbeider

Innst. 320 L (2016-2017)	Forvaltningsloven
Innst. S. nr. 366 (1980-1981)	Regjeringens langtidsprogram
Innst. O. XVI (1964-1965)	Bygningsloven av 1965
Prp. 64 L (2016-2017)	Forvaltningsloven
Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)	Plan- og bygningsloven av 2008
Ot.prp. nr. 56 (1984-1985)	Plan- og bygningsloven av 1985
Ot.prp. nr. 64 (1982-1983)	Strandplanleggingsloven av 1971
Ot.prp. nr. 40 (1964-1965)	Strandloven av 1965
Ot.prp. nr. 1 (1964-1965)	Bygningsloven av 1965
Ot.prp. nr. 2 (1957)	Friluftsløven

Ot.prp. nr. 6 (1937)

Midlertidig lov om byggeforbud for strandstrekninger av 1954

Bygningskomiteens innstilling 1960

Innstillinger og betenkninger fra kongelige og parlamentariske kommisjoner, departementale komiteer m.m. 1. del 1960 – Utkast til lov om bygningsvesenet med motiver

Rettspraksis

Rt-2007-257

Trallfdommen

Rt-1995-72

Rt-1975-603

LA-2015-197645

Dom fra Agder lagmannsrett

Forskrifter

FOR-2009-06-26-861

Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften)

FOR-2011-03-25-335

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Offentlige uttalelser og dokumenter

Færder kommunes planbestemmelser

Utfyllende bestemmelser og retningslinjer for Færder kommune, Vedtatt av Færder kommunestyre 31. januar 2018, Saksnummer 23/18, planbestemmelsene er nedlastet 25. januar 2019 fra:

<https://www.færder.kommune.no/f/p1/ifc142138-ccf8-4f8e-91b1-e6c380eede7a/færder-kommuneplanbestemmelser-etter-innsigelse.pdf>

Somb-2015-3269	Uttalelse fra Sivilombudsmannen 2015, Aage Thor Falkanger, Dispensasjon fra regler om gesimshøyde og utnyttelsesgrad i reguleringsplan, Somb-2015-3269
Somb-2004-70	Sivilombudsmannens årsmelding 2004, Arne Fliflet, Dispensasjon for oppføring av fellesbrygge – forståelsen av lovvilkåret «særlige grunner, Somb-2004-70
Sak: 2018/4521	Fylkesmannen i Vestfold, Sak: 2018/4521, Søknad om dispensasjon til uttalelse, Færder kommune
Sak: 2018/4261	Fylkesmannen i Vestfold, Sak: 2018/4261, Søknad om dispensasjon til uttalelse, Færder kommune
Sak: 2016/7425	Fylkesmannen i Vestfold, Sak: 2016/7425, Søknad om dispensasjon til uttalelse, Tjøme kommune
Sak: 2015/3875	Fylkesmannen i Vestfold, Sak: 2015/3875, Søknad om dispensasjon til uttalelse, Tjøme kommune
Sak: 2012/4330	Fylkesmannen i Vestfold, Sak: 2012/4330, Søknad om dispensasjon til uttalelse, Tjøme kommune
Sak: 2012/2235	Fylkesmannen i Vestfold, Sak: 2012/2235, Søknad om dispensasjon til uttalelse, Tjøme kommune
Sak: 2011/5065	Fylkesmannen i Vestfold, Sak: 2011/5065, Søknad om dispensasjon til uttalelse, Tjøme kommune

Veileder kommuneplanens arealdel	Miljøverndepartementet, Kommuneplanens arealdel – Utarbeiding og innhold, Oslo 2012
Dispensasjonsveileder for Vestfold	Fylkesmannen i Vestfold, Kommunens behandling av dispensasjonssøknader i strandsonen, Tønsberg 2012
Dispensasjonsveileder for Akershus	Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Dispensasjonsveileder, Oslo 2014

Litteratur

Pedersen mfl. 2018	Pedersen Odd Jarl mfl., Plan og bygningsrett - Del I planlegging og ekspropriasjon, 3. utgave, Oslo 2018
Tyrén 2018	Tyrén Carl Wilhelm, Plan- og bygningsloven – Lovkommentar, 2. utgave, Bærum 2018
Smith 2018	Smith Eivind og Eckhoff Torstein, Forvaltningsrett, 11. utgave, Oslo 2018
Nyhus 2018 note 564	Nyhus Øystein Nore, 2018, "Kommentar til plan- og bygningsloven" i Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata, Sisert 11.04.2019
Myklebust 2016	Myklebust Ingunn Elise, Dispensasjon frå byggjeforbodet i 100-metersbeltet, Kart og plan 2016, s. 159-169
Bugge 2015	Bugge Hans Chr., Lærebok i miljøforvaltningsrett, 4. utgave, Oslo 2015
Graver 2015	Graver Hans Petter, Alminnelig forvaltningsrett, 4. utgave, Oslo 2015
Smith 2014	Smith Eivind og Eckhoff Torstein, Forvaltningsrett, 10. utgave, Oslo 2014

Myklebust og Schütz 2012	Myklebust Ingunn Elise og Sigrid Eskeland Schütz, Statlege planretningslinjer for forvaltning av strandsona, Tidsskrift for eiendomsrett 2012 s. 87-119
Innjord 2010	Innjord Frode A., Plan- og bygningsloven med kommentarer - bind 1, 1. utgave, Oslo 2010
Bernt og Rasmussen 2010	Bernt Jan Fridthjof og Rasmussen Ørnulf, Frihagens forvaltningsrett - Bind 1, 2. utgave, Bergen 2010
Aulstad 2007	Aulstad Johan Greger, Areal og eiendomsrett, Ravna Øyvind (red.), 1. utgave, Oslo 2007
Innjord 1996	Innjord Frode, Hva er «vakkert»? – Domstolskontroll med forvaltningsvedtak når forvaltningens kompetanse er angitt ved vage og/eller skjønnspregede ord og uttrykk, Jussens venner 1996 s. 161-194
Boe 1993	Boe Erik, Innføring i juss - Bind 2 Statsrett og forvaltningsrett, 1. utgave, Oslo 1993
Fleischer 1992	Fleischer Carl August, Plan- og bygningsretten, 1. utgave, Oslo 1992
Frihagen 1988	Frihagen Arvid, Plan- og bygningsloven kommentarutgave - Bind 1, 1. utgave, Oslo 1988
Gjelsvik 1926	Gjelsvik Nikolaus, Norsk tingsrett, 2. utgave, Oslo 1926
Kartutsnitt	
Færder kommunes plankart	Færder kommunes plankart, vedtatt av Færder kommunestyre 31. januar 2018, Saksnummer

23/18, Kartutsnitt er hentet fra:

<https://kart.tonsberg.kommune.no/GeoInnsyn/#?project=Faerder&guid=63ce8cd0-5a9b&layers=1016,8024,8023,1013,1012,1011&zoom=12&lat=6559076.18&lon=580437.33¶ms=10000000000>

Kartutsnitt 1	Nedlastet 6. april 2019
Kartutsnitt 2	Nedlastet 13. mars 2019
Kartutsnitt 3	Nedlastet 5. april 2019
Kartutsnitt 4	Nedlastet 13. mars 2019
Kartutsnitt 5	Nedlastet 27. april 2019
Kartutsnitt 6	Nedlastet 6. april 2019
Kartutsnitt 7	Nedlastet 2. mai 2019