

Oppfølging av eldre ulovligheter i strandsonen

Avrop fra Nordre Follo kommune



Holth & Winge

Om Holth & Winge AS

Holth & Winge AS innehar spisskompetanse på rettsspørsmål knyttet til arealforvaltning.

www.holthogwinge.no

kontakt@howi.no

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: Nordre Follo kommune

Tittel: Oppfølging av eldre ulovligheter i strandsonen

Utarbeidet av: Holth & Winge AS ved Fredrik Holth, Jan Gudmund Aanerud, Nikolai K. Winge og Tone Steinnes

Forsidefoto: Travers

Dato: 23. juni 2025

Innhold

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING	2
1.1 Bakgrunn	2
1.2 Tema	2
1.3 Avgrensninger	3
1.4 Fremstilling.....	3
DEL I: ULOVLIGHETSOPPFØLGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	4
2 HOVEDREGELEN OM PLIKT TIL Å FØLGE OPP OVERTREDELSE	4
2.1 Innledning.....	4
2.2 Overtredelsesbegrepet	4
2.3 Systematisering av overtredelser.....	5
2.4 Særskilt om retting av tiltak som er utført i samsvar med tillatelse	6
3 OPPFØLGING AV ELDRE OVERTREDELSE	7
3.1 Nærmere om uttrykket «denne loven»	7
3.2 Foreldelse.....	8
4 UNNTAKET FOR OVERTREDELSE AV «MINDRE BETYDNING»	10
4.1 Adgangen til å unnlate ulovlighetsoppfølging.....	10
4.2 Nærmere om uttrykket «mindre betydning»	10
4.2.1 Generelt.....	10
4.2.2 Overtredelsens alder.....	11
4.2.3 Særlig om strandsonen	11
4.3 Virkningen av å beslutte unnlatt oppfølging	12
5 BEVISBEDØMMELSE OG RETTSANVENDELSE I ULOVLIGHETSSAKER	14
5.1 Bevisbedømmelse.....	14
5.2 Rettsanvendelse	18
6 VIRKEMIDLER MOT OVERTREDELSE	20
6.1 De forskjellige virkemidlene	20
6.2 Valg mellom virkemidler.....	21
7 KRAVET OM FORHOLDMESSIGHET	23
7.1 Innledning.....	23
7.2 Generelt om forholdsmessighet	24
7.2.1 Den konkrete forholdsmessighetsvurderingen	24
7.2.2 Domstolsprøving av forholdsmessighetsvurderingen	25
7.3 Nærmere om betydningen tidsaspektet ved bruk av virkemidler mot eldre ulovligheter	27
7.3.1 Rettslige utgangspunkter.....	27

7.3.2	Tidsforløpet før ulovlighetsoppfølging.....	28
7.3.3	Tidsforløpet under ulovlighetsoppfølging	29
DEL II: DEN HISTORISKE LOVGIVNINGEN OM STRANDSONEN		35
8	OVERSIKT	35
8.1	Plan- og bygningslovgivningen, herunder strandsonelovgivningen.....	35
8.2	Sektorlovgivningen	37
9	DEN HISTORISKE STRANDSONELOVGIVNINGEN	38
9.1	Liste over lovvedtak	38
9.2	Strandstrekingsloven av 1937	38
9.3	Strandstrekingsloven av 1954	39
9.3.1	Generelt om loven	39
9.3.2	Virkeområde.....	40
9.3.3	Strandsonevern	40
9.3.4	Generelle unntak	41
9.3.5	Vedtaksspesifikke unntak.....	41
9.3.6	Særskilte unntak.....	42
9.3.7	Ulovlighetsoppfølging	42
9.4	Bygningsloven av 1965.....	42
9.5	Strandloven av 1965	44
9.5.1	Generelt om loven	44
9.5.2	Virkeområde.....	45
9.5.3	Strandsonevern	46
9.5.4	Generelle unntak	47
9.5.5	Særskilte unntak.....	47
9.5.6	Eksisterende båndlegginger.....	47
9.5.7	Ulovlighetsoppfølging.....	48
9.6	Endringsloven av 1970	48
9.6.1	Generelt om loven	48
9.6.2	Generelle unntak	48
9.7	Strandloven av 1971	50
9.7.1	Generelt om loven	50
9.7.2	Lovens formål.....	50
9.7.3	Virkeområde.....	51
9.7.4	Strandsonevern	51
9.7.5	Generelle unntak	54
9.7.6	Særskilte unntak.....	54
9.7.7	Ulovlighetsoppfølging.....	55
9.8	Endringsloven av 1973	55
9.9	Endringsloven av 1976	55
9.10	Endringsloven av 1984	55
9.11	Plan- og bygningsloven av 1985	56
10	UNNTAKET FOR «TETTBYGD STRØK»	57
10.1	Problemstillinger	57

10.2	Lovtolkning	57
10.3	Vurderingsmomenter.....	65
10.4	Vurderingsperspektiver.....	66
11	TILTAKENE «BYGNING, KONSTRUKSJON, ANLEGG ELLER INNRETNING»	68
12	UNNTAKET FOR «BRYGGE» (ATKOMSTBRYGGE)	72
12.1	Problemstillinger	72
12.2	Uttrykket «bebygd eiendom»	72
12.3	Koblingen mellom eksisterende bebyggelse og ny brygge	74
12.4	De relevante bryggetypene	75
12.5	Oppfyllelsen av sikringsvilkåret – spørsmålet om bryggeantall.....	77
12.6	Forholdet til rettslig bindende detaljplan for strandeieendommen	79
13	DEN HISTORISKE SEKTORLOVGIVNINGEN	80
13.1	Friluftslivsloven av 1957 kapittel IV	80
13.1.1	Generelt om loven	80
13.1.2	Virkeområde.....	81
13.1.3	Strandsonevern	81
13.1.4	Generelle unntak	82
13.1.5	Vedtaksspesifikke unntak.....	82
13.1.6	Særskilte unntak.....	83
13.1.7	Ulovlighetsoppfølging.....	83
13.2	Havnelovgivning	83
13.2.1	Havneloven av 1933	83
13.3	Havne- og farvannsloven av 1984	84
DEL III: HØYESTERETTSDOMMEN I HR-2024-2211-A.....		86
14	PRESENTASJON AV HR-2024-2211-A	86
14.1	Bakgrunn	86
14.2	Problemstilling.....	86
14.3	Resultat.....	86
14.4	Premisser	87
15	ANALYSE AV HR-2024-2211-A	90
15.1	Forståelsen av dommen	90
15.2	Konsekvensene av dommen.....	95

Sammendrag

Denne utredningen tar for seg en rekke spørsmål som kan oppstå ved oppfølging av eldre ulovligheter i strandsonen. Utredningen tar utgangspunkt i den generelle plikten kommunene har til å forfølge ulovligheter. Plikten er i prinsippet enkel, men som utredningen viser kan det dukke opp særskilte spørsmål ved oppfølging av eldre ulovligheter.

Utredningen belyser hvordan overtredelsesbegrepet skal forstås, og betydningen en systematisering av overtredelser kan ha for den konkrete ulovlighetsoppfølgingen. I forlengelsen av dette behandles kommunens adgang til å unnlate oppfølging av ulovligheter. Her diskuteres også relevansen av ulovlighetens «alder».

Bevisbedømmelse og rettsanvendelse problematiseres ofte i saker knyttet til oppfølging av ulovligheter. Utredningen understreker viktigheten av å skille mellom de vurderingene som skal gjøres i «forvaltningssporet» og de vurderingene som skal gjøres i «domstolsporet», og at bevisvurderinger i alle tilfeller vil være konkrete.

Vurdering av forholdsmessighet i forvaltningens oppfølging av ulovligheter er et omdiskutert tema. Det konkluderes med at det å bruke de virkemidlene lovgiver har stilt til disposisjon, sjelden vil lede til uforholdsmessighet. Forvaltningen må imidlertid alltid gjøre en vurdering av forholdsmessigheten når virkemidlene i loven brukes.

Utredningen har en omfattende gjennomgang av tidligere «strandsonelovgivning». Hensikten med dette er å bidra til at kommunene i sin ulovlighetsoppfølging har oversikt over, og enkel tilgang til, de rettsreglene som har vært gjeldende til ulike tider. Sammenhengen mellom bygningsloven av 1965 og strandlovgivningen, som gjaldt parallelt, synliggjøres og forklares. Et særlig spørsmål utredningen tar opp, er hvordan begrepet «tettbygd strøk» skal forstås, herunder vises det til hvilke kriterier som kan være relevante for å fastlegg om et område kan betegnes som tettbygd eller ikke. Et annet særtema er det såkalte bryggeunntaket i den tidligere strandsonelovgivning.

Høyesterettsavgjørelsen fra desember 2024, HR-2024-2211-A, hvor det ble tatt stilling til om en brygge oppført på en eiendom i Bergen kommune på 1970-tallet var meldepliktig eller ikke etter bygningsloven av 1965, gjennomgås og analyseres. Avgjørelsen gir grunnlag for å oppstille noen kriterier som vil være særlig relevante når kommunen må ta stilling til om tiltak, og da særlig brygger, var meldepliktige etter 1965-loven.

Utredningen konkluderer med at selv om dommen etablerer en høyere terskel for meldeplikt enn hva som var den rådende oppfatningen i forvaltningen, vil resultatet i hovedsak få praktisk betydning for brygger som «klart falt utenfor» meldeplikten, det vil si vanlige eller sedvanlige atkomstbrygger. Slik vi tolker dommen, var slike brygger generelt unntatt fra meldeplikten, noe som også gir god sammenheng i regelverket.

Brygger som ikke «klart falt utenfor» meldeplikten, vil derimot stå i en annen stilling. Slike brygger krever en nærmere vurdering basert på lovformålet, når det skal tas stilling til spørsmålet om meldeplikt.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Denne utredningen er skrevet på bakgrunn av avrop 28. november 2024 fra Nordre Follo kommune. Utredningen inngår i ordningen med juridisk bistand til kommuner i Oslofjordområdet, som forvaltes av Miljødirektoratet.

1.2 Tema

Temaet for utredningen er rettsreglene for oppfølging av eldre ulovligheter i strandsonen, herunder ulovlige brygger. Med *eldre* ulovligheter mener vi forhold som oppsto før plan- og bygningsloven av 2008 trådte i kraft, og særlig forhold som stammer fra tiden før plan- og bygningsloven av 1985 tok til å gjelde. Begrepet *strandsonen* er ensbetydende 100-metersbeltet langs sjøen.

Lovgivningen om strandsonen er langvarig og mangslungen. Strandstrekingsloven av 1954 og friluftsløven av 1957 ga myndighetene fullmakt til å vedta bestemmelser om vern av strandsonen.¹ Den midlertidige strandloven av 1965 innførte et generelt byggeforbud i strandsonen, men med visse unntak.² Deretter fikk vi den varige strandloven av 1971.³ Styringen av strandsonen ble så innlemmet i plan- og bygningsloven av 1985, med påfølgende klargjøring og innskjerping av strandsonevernet i gjeldende plan- og bygningslov av 2008.⁴

Etter gjeldende plan- og bygningslov er strandsonen et område hvor det gjør seg gjeldende særlige arealdisponeringshensyn, blant annet hensynet til friluftsliv og landskap, se § 1-8 *første* ledd. De særlige hensynene er ivaretatt ved at loven oppstiller et generelt tiltaksforbud i strandsonen, se § 1-8 *andre* ledd. Loven hviler på en forutsetning om at eventuelle unntak fra tiltaksforbudet som hovedregel skal være basert på arealplan, med alt hva det innebærer av utredning og medvirkning, se § 1-8 *tredje* ledd. Det generelle tiltaksforbudet klargjør at strandsonen, eller mer presist det å ivareta de særlige strandsonehensynene, er av «nasjonal interesse».⁵

Selv om vi legger til grunn at det gjeldende tiltaksforbudet i strandsonen er klart og entydig, kan det å følge opp *eldre* ulovligheter by på utfordringer. For det første kan man hevde at den historiske lovgivningen om strandsonen var noe varierende med hensyn til både form og innhold. For det andre må vi anta at bevisbedømmelsen i ulovlighetsaker fort kan bli mer uoversiktlig etter hvert som tiden går. Begge forhold byr på flere rettslige problemstillinger, som vil bli drøftet i vår utredning. Problemstillingene er til dels kompliserte. Dette krever presisjon i omtalen av de spørsmålene utredningen reiser. Målsettingen har vært å bruke et klart og tydelig språk.

¹ LOV-1954-06-04-3 og LOV-1957-06-28-16.

² LOV-1965-06-25-5.

³ LOV-1971-12-10-103.

⁴ LOV-1985-06-14-77 og LOV-2008-06-27-71.

⁵ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) side 30.

1.3 Avgrensninger

Ettersom utredningen gjelder *eldre* forhold, må vi avgrense mot enkelte former for ulovligheter og virkemidler.

Utredningen er for det første avgrenset mot overtredelser av bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 23 om ansvar. Ansvarssystemet ble innført ved den såkalte byggesaksreformen av 1995, som fikk virkning i 1997. Regelsettet er dermed uten betydning for det vi anser som eldre ulovligheter.

Utredningen er videre avgrenset mot illeggelse av overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven § 32-8 og § 32-8a. Reglene om overtredelsesgebyr kom inn i loven med virkning fra henholdsvis 1. juli 2010 og 1. juli 2017, slik at de ikke er relevante for det vi betegner som eldre overtredelser.

Utredningen er også avgrenset mot illeggelse av straff etter plan- og bygningsloven § 32-9. Forklaringen er særlig at straffeansvar for eldre ulovligheter i strandsonen vil være foreldet etter straffeloven § 86.

Vi vil likevel si noe kort om overtredelsesgebyr og straff, så langt det kan bidra til å belyse systemet i plan- og bygningsloven og spørsmålet om oppfølging av eldre ulovligheter i strandsonen.

1.4 Fremstilling

Utredningen består av tre hoveddeler. **Del I** omfatter de gjeldende reglene i plan- og bygningsloven kapittel 32 om ulovlighetsoppfølging. Plan- og bygningsloven § 32-1 første ledd slår fast at kommunen som hovedregel plikter å forfølge overtredelser av plan- og bygningslovgivningen. Et kjernesporsmål i den forbindelse er om den någjeldende plikten til å forfølge overtredelser av bestemmelser i plan- og bygningsloven, også omfatter brudd på bestemmelsene i den historiske særlovgivningen for strandsonen. **Del II** gjelder den historiske lovgivningen om bruk eller vern av strandsonen. Et sentralt tema for utredningen er å synliggjøre innholdet i den historiske strandsonelovgivningen, slik at kommunen kan ta stilling til om det foreligger en overtredelse som i tilfelle utløser plikt til ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven kapittel 32. **Del III** kan bli ansett som en spesialisering av del II, idet vi går nærmere inn på høyesterettsdommen i HR-2024-2211-A, som gjaldt spørsmålet om en brygge i Bergen falt innunder bygningsloven av 1965 § 84 om meldeplikt for «andre varige konstruksjoner».

Del I: Ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven

2 Hovedregelen om plikt til å følge opp overtredelser

2.1 Innledning

Hovedregelen om at kommunen plikter å forfølge overtredelser av bestemmelser i plan- og bygningslovgivningen, er slått fast i plan- og bygningsloven § 32-1 første ledd:

Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Plan- og bygningsloven § 32-1 skal «synliggjøre et særskilt ansvar for å forfølge ulovligheter og bidra til at plan- og bygningsmyndighetene prioriterer ulovlighetsoppfølging».⁶ Formålet med oppfølging av ulovligheter er å sikre at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen, og at de hensynene som ligger bak lovbestemte beslutningsprosesser, ikke blir tilsidesatt. Ulovlighetsoppfølgingen skal «sikre etterlevelse og respekt for regelverket og de hensyn som reglene er satt til å beskytte, herunder å ivareta borgernes tillit til forvaltningen».⁷

For så vidt gjelder de tidligere plan- og bygningslovene, kom selve pliktelementet ikke like klart frem av lovteksten, men lovgivningen ble tolket slik at bygningsmyndigheten som klar hovedregel pliktet å gripe inn overfor ulovlige forhold, se blant annet SOMB-1984-67 om loven av 1965 og SOMB-2003-95 om loven av 1985.⁸

2.2 Overtredelsesbegrepet

Plikten til å forfølge ulovligheter er knyttet til «overtredelser» av bestemmelser i plan- og bygningslovgivningen, se pbl. § 32-1 første ledd. Dersom et tiltak er gjennomført i strid med bestemmelser som gjelder for tiltaket, vil man stå overfor en overtredelse. Overtredelsen kan bestå i *manglende* eller *mangelfull* oppfyllelse av relevante krav.⁹

Hvorvidt oppfyllelsen av et tiltak er i strid med en bestemmelse, vil bero på en *objektiv vurdering* i det enkelte tilfelle. Vi ser her bort fra bestemmelsene om overtredelsesgebyr og straff, som også oppstiller et vilkår om *subjektiv skyld*, enten forsett eller uaktsomhet.

Hovedregelen om at kommunen «skal» forfølge ulovligheter, gjelder i prinsippet for enhver overtredelse, herunder både simple og kvalifiserte overtredelser.¹⁰ Vi viser likevel til unntaket om at kommunen «kan» avstå fra å forfølge overtredelser av «mindre betydning», se § 32-1 andre ledd.

⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 172.

⁷ SOM-2024-197.

⁸ So også Ot.prp. nr. 94 (1993-1994) side 209 for så vidt gjelder plan- og bygningsloven av 1985.

⁹ Se også SAK10 § 1-2 bokstav k som definerer begrepet «avvik».

¹⁰ Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) side 208.

2.3 Systematisering av overtredelser

En overtredelse kan i prinsippet gjelde hele eller deler av et tiltak. En overtredelse kan rette seg mot både prosjekteringen og utførelsen av tiltaket.

En overtredelse kan videre være av *formell* eller *materiell* karakter. Formelle overtredelser omfatter brudd på krav til saksbehandling, mens materielle overtredelser gjelder brudd på fysiske krav til tiltak, for eksempel krav til plassering, utforming og bruk. De materielle kravene kan følge av selve plan- og bygningsloven, for eksempel § 1-8 andre ledd om tiltaksforbud i strandsonen, forskrifter gitt med hjemmel i loven, herunder særlig TEK17 som angir bygningstekniske krav til tiltak, og enkeltvedtak gitt med hjemmel i loven, typisk arealplaner og tillatelser. Dersom et søknadspliktig tiltak er gjennomført uten søknad og tillatelse, men slik at tiltaket oppfyller ethvert relevant fysisk krav, vil man stå overfor en formell overtredelse.

En alternativ innfallsvinkel til overtredelsesbegrepet er å skille mellom *brudd på igangsettingsforbudet* og *brudd på tillatelse*, eventuelt også dispensasjon.

Brudd på igangsettingsforbudet

Plan- og bygningsloven § 20-2 første ledd første punktum fastslår at tiltak som er listet opp i § 20-1, ikke kan bli utført «uten at søknad på forhånd er sendt kommunen og den deretter har gitt tillatelse».¹¹ Bestemmelsen angir det såkalte igangsettingsforbudet. Det å utføre søknadspliktige tiltak uten tillatelse, er i seg selv ulovlig. Gitt at et tiltak bare bryter med igangsettingsforbudet, fordi alle relevante materielle krav er ivaretatt, vil man stå overfor en formell overtredelse. Ulovligheten kan i så fall bli reparert ved at tiltakshaver i ettertid inngir etterfølgende søknad om tillatelse. Dersom gjennomføringen også er i strid med relevante krav til selve tiltaket, vil den formelle overtredelsen, det vil si bruddet på igangsettingsforbudet, bli overlappet av en materiell overtredelse. Når et tiltak bryter med relevante materielle krav, fastslår plan- og bygningsloven § 20-2 første ledd siste punktum at tiltaket ikke kan bli utført før dispensasjon er omsøkt og gitt. Materielle overtredelser kan ikke bli reparert kun ved etterfølgende søknad og tillatelse. En eventuell godkjenning av tiltaket vil i tillegg kreve dispensasjon.

Plan- og bygningsloven § 20-2 første ledd siste punktum om dispensasjon er en generell bestemmelse. Strandsonen, som er av nasjonal interesse, står i en spesiell stilling. Som det følger av sammenhengen mellom plan- og bygningsloven § 1-8 andre og tredje ledd, skal eventuelle tiltak i strandsonen et klart utgangspunkt skal være basert på *arealplan*, med tilhørende utredning og medvirkning, og ikke enkeltstående dispensasjoner.¹²

Brudd på tillatelse

Når et søknadspliktig tiltak har fått tillatelse, eventuelt også nødvendig dispensasjon, vil tiltakshaver stå fritt til å igangsette tiltaket.¹³ Tillatelsen kan likevel angi vilkår for gjennomføringen av tiltaket. Foruten den alminnelige vilkårs læren, gir flere av bestemmelsene i

¹¹ Se også pbl. § 1-6 andre ledd

¹² Se også Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 175.

¹³ Der søknaden er delt opp i ramme- og igangsettingstillatelse, må sistnevnte gis før tiltaket kan settes i gang, se plan- og bygningsloven § 21-2 femte ledd siste punktum.

plan- og bygningsloven uttrykkelig hjemmel til å angi særskilte vilkår i tillatelser.¹⁴ Vi viser også til § 19-2 første ledd andre punktum, som gir generell hjemmel til å sette vilkår for dispensasjoner. Dersom gjennomføringen av et tiltak bryter med vilkår i tillatelse eller dispensasjon, vil man stå overfor en materiell overtredelse.

2.4 Særskilt om retting av tiltak som er utført i samsvar med tillatelse

Overtredelsesbegrepet omfatter også forhold som er *i samsvar med gitt tillatelse*, men som like fullt kommer *i strid med plan- og bygningslovgivningen*. Dette vil være tilfelle hvor kommunen gir tillatelse på feil faktisk eller rettslig grunnlag.

Dersom et tiltak er gitt tillatelse, men mangler nødvendig dispensasjon for det forholdet som kommer i strid med plan- og bygningslovgivningen, kan kommunen gjennomføre ulovlighetsoppfølging uten først å oppheve tillatelsen som ugyldig. I slike tilfeller vil det, i fravær av den nødvendige dispensasjonen, objektivt sett foreligge en overtredelse.

Et slikt scenario kan samtidig få uheldige utslag for tiltakshaver, fordi kostnadene forbundet med tiltaket går til spille. På den bakgrunn fastsatte loven av 1985 § 116 at tiltakshaver kunne kreve erstatning fra kommunen, dersom visse vilkår var oppfylt:

Den som i medhold av denne lov blir pålagt å fjerne eller rette et forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, har rett til erstatning av det offentlige, når arbeidet er utført i samsvar med tillatelse etter § 93, dersom han, og i tilfelle også den som har handlet på hans vegne, har gått frem på forsvarlig måte og vært i god tro, og feilen klart gikk frem av søknaden.

En tilsvarende bestemmelse var også inntatt i loven av 1924 § 139 og loven av 1965 § 116.¹⁵ Erstatningsbestemmelsen er ikke videreført i loven av 2008. Etter gjeldende rett må et krav om dekning av økonomisk tap i tilfelle være basert på alminnelige erstatningsregler.¹⁶

¹⁴ Se §§ 16-6 andre ledd, 18-1 tredje og fjerde ledd, 18-2 første og andre ledd, 21-4 sjette og syvende ledd, 31-2 andre ledd og 31-4 andre ledd.

¹⁵ LOV-1924-02-22-2 og LOV-1965-06-18-7

¹⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 50.

3 Oppfølging av eldre overtredelser

3.1 Nærmere om uttrykket «denne loven»

Plan- og bygningsloven § 32-1 første ledd angir at plikten til å forfølge ulovligheter gjelder for overtredelser av bestemmelser gitt i eller med hjemmel i «denne loven». Dette omfatter brudd på bestemmelser i selve loven med tilhørende forskrifter og enkeltvedtak, herunder arealplaner, tillatelser og dispensasjoner.

Ulovlighetsoppfølging kan også være tilknyttet annet lowerk, forutsatt at plan- og bygningsloven stiller krav om oppfyllelse av annen lovgivning for at et tiltak skal kunne tillates. Koblingene mellom plan- og bygningsloven og andre lover kan være av svært ulik karakter, og reiser mange forskjellige rettslige spørsmål. Slike koblinger kan få stor betydning for kommunenes ulovlighetsoppfølging. En kan se for seg ulike problemstillinger avhengig av hvilke «koblingsmodeller» en finner i plan- og bygningsloven, som koblinger gjennom planbestemmelser, jf. pbl. § 12-7, gjennom lovbestemmelser, jf. eksempelvis pbl. § 27-2, og gjennom unntak, jf. pbl. § 20-6. Det ligger utenfor rammene for denne utredningen å gå nærmere inn på disse spørsmålene. Overtredelser som kun gjelder annen lovgivning, uten at det er tilknyttet bestemmelser i plan- og bygningsloven, kan ikke følges opp med hjemmel i kapittel 32.

Et sentralt poeng når det kommer til eldre ulovligheter i strandsonen, er at uttrykket «denne loven» omfatter både gjeldende og tidligere plan- og bygningslovgivning. Bestemmelsene i kapittel 32 kommer til anvendelse også på bestående ulovligheter som oppsto under den tidligere plan- og bygningslovgivningen. Dette er blant annet lagt til grunn i forarbeidene til plan- og bygningsloven av 1985, hvor det heter:

De nye bestemmelsene i §§ 113-116 skal selvfølgelig kunne anvendes på ulovlige forhold som er oppstått før, men som vedvarer etter at de nye bestemmelsene er trådt i kraft.¹⁷

Høyesterett bemerker det samme i HR-2024-2211-A, se dommens avsnitt 29. Høyesterett sier her at «[o]gså ulovlige forhold som oppsto før gjeldende lov, kan forfølges», og viser deretter til de ovennevnte forarbeidene.

Grunntanken om at oppfølging etter «denne loven» også gjelder for brudd på tidligere plan- og bygningslovgivning, må gjelde tilsvarende for overtredelser av bestemmelser i tidligere særlovgivning, som senere er overført til plan- og bygningslovgivningen.

Et eksempel på dette er nettopp byggeforbudet i strandsonen. Byggeforbudet var opprinnelig regulert i særlovgivningen, sist i strandloven av 1971. Forbudet ble senere overført til plan- og bygningsloven av 1985, og strandloven av 1971 ble samtidig opphevet. Plan- og bygningsloven av 1985 § 17-2 ble den nye bestemmelsen om forbud mot bygging i strandsonen, som en videreføring av strandloven § 3 og § 4. I spesialmotivene til loven av 1985 § 17-2 er forholdet til loven av 1971 § 3 og § 4 omtalt slik:

Første ledd tilsvarende § 3 nr. 1 i strandplanloven etter endringen ved lov av 1. juni 1984. Annet ledd tilsvarende strandplanlovens § 3 nr. 4, men er utvidet ved at forbudet heller

¹⁷ Ot.prp.nr. 39 (1993–1994), side 181.

ikke gjelder i område som i arealdelen av kommuneplanen er lagt ut til byggeområde eller område for råstoffutvinning og tiltak som er i samsvar med bestemmelser gitt i medhold av § 20-4 annet ledd punkt c. [...] Tredje ledd tilsvarer strandplanlovens § 4.¹⁸

Det at uttrykket «denne loven» også peker tilbake på byggeforbudet i den tidligere strandsonelovgivningen, via loven av 1985, er forutsatt eller konstatert eller forutsatt i underrettsavgjørelser. Vi viser her til TOSLO-2020-24986 og TVES-2024-89117.

Ut fra en systembetragtning vil det være lite logisk om eldre brudd på et byggeforbud som nå følger av gjeldende plan- og bygningslov, etter en videreføring fra tidligere særlovgivning via loven av 1985, ikke skal være omfattet av plan- og bygningsloven § 32-1 første ledd. Vi bemerker i den forbindelse at strandloven av 1971 § 16 ga bygningsrådet hjemmel til å følge opp overtredelser av loven. En tilsvarende bestemmelse var også inntatt i strandloven av 1965 § 8.

Samlet sett anser vi det som klart plan- og bygningsloven § 32-1 første ledd omfatter overtredelser av bestemmelsene i den tidligere særlovgivningen for strandsonen, som først ble videreført i loven av 1985, og deretter i loven av 2008.

Ulovlighetsoppfølging etter gjeldende plan- og bygningslov kan likevel bare gjelde *bestående* ulovligheter. Dersom et tiltak var ulovlig da det ble utført, men ulovligheten er reparert av senere endringer i regelverket, er det ikke lenger grunnlag for ulovlighetsoppfølging. Det er altså en forutsetning at tiltaket både var ulovlig da det ble utført, og at det fortsatt er ulovlig etter någjeldende regelverk.

3.2 Foreldelse

Plan og bygningslovgivningen har ikke bestemmelser om foreldelsesfrist for oppfølging av ulovligheter. I forarbeidene til gjeldende lov er bakgrunnen for dette omtalt slik:

Departementet finner det ikke riktig å følge forslaget fra Fylkesmannen i Rogaland om at det skal være en generell foreldelsesfrist for ulovligheter etter plan- og bygningsloven. Grunnen til dette er at det ulovlige forholdet svært ofte vil være et fysisk tiltak – for eksempel et bygg i strid med plan – som kan virke skadelig på omgivelsene. Samtidig kan det ta tid før plan- og bygningsmyndighetene oppdager ulovlig bygging. Det ville være meget uheldig hvis ulovlige tiltak gjennom å ikke oppdages, kunne oppnå å bli lovlige. Straff etter plan- og bygningsloven foreldes uansett etter de generelle reglene i straffeloven.¹⁹

I 2022 ble det fremmet et representantforslag for Stortinget om å be regjeringen «utrede et lovforslag om å endre kommunens plikt til å følge opp tiltak som er gjennomført i strid med plan- og bygningsloven». Det var i hovedsak oppfølging av eldre ulovligheter i strandsonen som dannet bakteppet for forslaget.²⁰

Innstillingen fra Kommunal- og forvaltningskomiteen til Stortinget var at forslaget ikke skulle vedtas.²¹ Vedlagt innstillingen var en vurdering fra daværende statsråd. I uttalelsen vises det til

¹⁸ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) side 108 med videre henvisning til punkt 2.8.3.3.

¹⁹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008), side 173.

²⁰ Representantforslag 239 S (2021-2022)

²¹ [Komiteens tilråding - stortinget.no](https://komiteens.tilraiding-stortinget.no)

forarbeidenes bemerkninger om foreldelsesfrist som nevnt ovenfor, og statsråden uttaler deretter følgende:

Eg meiner dette framleis står seg. Å innføre tidsavgrensing, slik representantane tek til orde for, vil avgrense tidsrommet det kan reagerast mot ulovlege tiltak. Eit slikt forslag vil sende ut uheldige signal om at det ikkje er så farleg å bryte plan- og bygningslova, og gjere ulovlegheitsoppfølging mindre effektivt. Dette vil vere stikk i strid med det som er formålet med plikta til ulovlegheitsoppfølging, (...) ²²

Representantforslaget ble ikke vedtatt av Stortinget.

²² [Dokument 8:239 S \(2021-2022\)](#)

4 Unntaket for overtredelser av «mindre betydning»

4.1 Adgangen til å unnlate ulovlighetsoppfølging

Plan- og bygningsloven § 32-1 andre ledd gir kommunen en snever adgang til eventuelt å unnlate ulovlighetsoppfølging:

Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Beslutning om dette er ikke enkeltvedtak.

I forarbeidene er unntaksbestemmelsen omtalt som «den eneste adgang plan- og bygningsmyndighetene har til å unnlate å forfølge ulovligheter.»²³ Sivilombudet har lagt til grunn samme syn i flere uttalelser, se blant annet SOM-2008-1561, som gjaldt kommunenes plikt til å forfølge ulovligheter etter 1985-loven, og SOM-2024-197. I sistnevnte sak presiserer Sivilombudet også at § 32-1 andre ledd ikke gir grunnlag for å avslutte saker med varsler om mulige ulovligheter, uten at varselet er undergitt en forsvarlig saksbehandling.²⁴

Unntaksbestemmelsen gir kommunen en *skjønnsmessig adgang* til å unnlate oppfølging i den enkelte sak. Kommunen står fritt til å følge opp en ulovlighet selv om den skulle legge til grunn at forholdet er av mindre betydning.

Det er først etter at kommunen har vurdert det aktuelle forholdet som en overtredelse, at den på skjønnsmessig grunnlag kan *avstå* fra å forfølge ulovligheten, fordi forholdet er av «mindre betydning». Vi presiserer at dette er noe annet enn at kommunen avstår fra ulovlighetsoppfølging fordi *bevisskravet* ikke er oppfylt, se punkt 5.1 nedenfor. I sistnevnte tilfelle *avsluttes* saken fordi det ikke kan konstateres en ulovlighet.

4.2 Nærmere om uttrykket «mindre betydning»

4.2.1 Generelt

Vilkåret for eventuelt å unnlate ulovlighetsoppfølging, er at overtredelsen er av «mindre betydning». Hva som kan anses som en overtredelse «av mindre betydning», er i liten grad tydeliggjort i forarbeidene. Departementet bemerker relativt kort at:

Forslaget avviker fra Bygningslovutvalgets forslag, som foreslo at kommunen bare kunne unnlate å forfølge forhold av bagatellmessig betydning. Begrepet «mindre» innebærer et noe større spillerom for kommunene med hensyn til å velge hvilke ulovligheter som skal følges opp.²⁵

Om en overtredelse er av «mindre betydning», må avgjøres etter en konkret vurdering i den enkelte sak, enten overtredelsen er av materiell eller formell karakter. Hva det kan ses hen til i vurderingen, er av Sivilombudet omtalt slik:

Ved vurderingen av om en overtredelse er av «mindre betydning», vil sentrale momenter være overtredelsens art og omfang, og avvikets betydning for de interesser

²³ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 352.

²⁴ SOM-2024-197. I uttalelsen kommer det frem at kommunen imidlertid har en viss adgang til å oppstille prioriteringskriterier for *rekkefølgen* sakene skal behandles i.

²⁵ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008), side 352.

som plan- og bygningslovgivningen skal sikre, jf. ombudsmannens uttalelse SOM-2003-95, inntatt i årsmeldingen for 2003 side 301. Overtredelsens omfang i seg selv vil kunne være av betydning, men også om overtredelsen kan medføre fare eller ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser.²⁶

I juridisk teori er de samme momentene trukket frem. Odd Jarl Pedersen med flere understreker at det sentrale momentet i vurderingen er «avvikets betydning for de interesser som plan- og bygningsloven skal sikre», og skriver at:

Representerer det et farlig forhold, kan ikke påtaleunntatelse gis. Er tiltaket i strid med gjeldende plan for arealdisponeringen, vil det være lite rom for påtaleunntatelse. Men påtaleunntatelse må kunne anvendes ved mindre overskridelser, for eksempel at tiltaket er plassert noen meter feil, eller at et mindre byggverk er plassert innenfor byggegrensen.²⁷

Rent *formelle* overtredelser kan nok i en del tilfeller lettere anses for å være av mindre betydning. Formelle overtredelser må likevel på samme måte som materielle overtredelser, vurderes i lys av hva tiltaket faktisk går ut på, hvilke interesser tiltaket berører, og hvilke forhold kommunen ville tatt stilling til gjennom søknadsbehandlingen. Der et tiltak som er utført uten nødvendig tillatelse, er av et visst omfang og en viss størrelse, vil nok resultatet raskt kunne bli at forholdet ikke kan anses som å være av «mindre betydning».²⁸

4.2.2 Overtredelsens alder

I enkelte tilfeller reises det spørsmål om overtredelsens alder i seg selv kan tillegges vekt i vurderingen av om forholdet er av «mindre betydning». Verken lovens ordlyd, forarbeidene, juridisk teori eller andre rettskilder angir overtredelsens alder som et relevant vurderingsmoment. Vi bemerker samtidig at ulovligheter etter plan- og bygningsloven ikke foreldes.

4.2.3 Særlig om strandsonen

Ulovlighetens innvirkning på omgivelser eller allmenne interesser, og avvikets betydning for de interesser som plan- og bygningslovgivningen skal sikre, er som nevnt relevante momenter i vurderingen av om forholdet er av mindre betydning.²⁹ Dette kan særlig gjøre seg gjeldende for ulovligheter i strandsonen.

Det er viktig å understreke at begrepet «mindre betydning» ikke kan forstås som en generell norm, heller ikke i 100-metersbeltet langs sjø. Ordlyden «mindre betydning» gir anvisning på en konkret vurdering basert på omstendighetene i det enkelte tilfelle.

For det første er det klart at en slik vurdering, særlig etter 1965, vil skje med ulikt rettslig grunnlag i og utenfor 100-metersbeltet langs sjø. Poenget er at uttrykket «mindre betydning» må vurderes *relativt*. Dersom en ulovlighet av mer begrenset karakter for eksempel berører sårbare eller

²⁶ SOM-2015-8.

²⁷ Odd Jarl Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, 3. utg., Oslo 2018, side 625.

²⁸ Se som eksempel SOM-2015-8.

²⁹ Se for eksempel SOM-2008-405.

viktige interesser i strandsonen, skal det mer til for si at forholdet er av «mindre betydning», enn om den samme ulovligheten hadde oppstått utenfor 100-metersbeltet.

For det andre kan en slik vurdering være ulik innenfor 100-metersbeltet langs sjø, avhengig av hvilken innvirkning det konkrete tiltaket har på de interessene byggeforbudet skal ivareta.

Samlet sett, og i lys av de intensjonene byggeforbudet i strandsonen har bygget på, og fremdeles bygger på, kan det legges til grunn at det generelt sett skal mye til for å karakterisere et ulovlig tiltak her som et forhold av «mindre betydning».

4.3 Virkningen av å beslutte unnlatt oppfølging

Loven fastslår at en beslutning om å unnlate ulovlighetsoppfølging ikke er et enkeltvedtak. Dette innebærer at beslutningen ikke kan påklages.³⁰ Beslutningen om at oppfølging skal unnlates, er opp til kommunens frie skjønn. Selve avgjørelsen av om det foreligger en ulovlighet av «mindre betydning», er likevel å anse som et rettsanvendelsesskjønn. Denne vurderingen kan derfor i prinsippet prøves fullt ut av domstolene, av Sivilombudet, og av Statsforvalter ved en lovlighetskontroll.³¹

I dom 10. januar 2022 legger Borgarting lagmannsrett til grunn at kommunen som *hovedregel* ikke omgjøre en beslutning om å avstå fra ulovlighetsoppfølging (LB-2021-11076). Saken gjaldt gyldigheten av et pålegg om opphør av fortsatt virksomhet, med tilhørende ileggelse av tvangsmulkt. Kommuneadministrasjonen hadde i 2012 gitt pålegg om opphør, men vedtaket ble opphevet av planutvalget etter klage. Noen år senere ble det samme forholdet på nytt fulgt opp av kommunen, med vedtak om pålegg og tvangsmulkt. Vedtaket ble i 2019 stadfestet av klageinstansen. Lagmannsretten kom til at vedtaket fra 2019 var ugyldig, fordi kommunen var bundet av sin beslutning fra 2012 om ikke å følge opp det aktuelle forholdet. Begrunnelsen til lagmannsretten var som følger:

Selv om en beslutning etter § 32-1 andre ledd ikke er enkeltvedtak, jf. andre ledd andre punktum, er det likevel tale om en beslutning som binder kommunen. En beslutning etter § 32-1 andre ledd innebærer derfor at ulovlighetssaken er ferdig behandlet: Kommunen kan ikke ombestemme seg og likevel forfølge saken, jf. Pedersen m.fl. side 75 og tolkningsuttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 3. oktober 2018 (TUDEP-2018-3286-2). Synspunktet bygger på at når avgjørelsen ikke kan påklages, må det bety at heller ikke omgjøringskompetansen etter forvaltningsloven gjelder. Dette må, slik lagmannsretten ser det, i hvert fall gjelde så langt avgjørelsen er basert på riktig rettsanvendelse og faktum. En beslutning etter § 32-1 andre ledd gir derfor tiltakshaver en berettiget grunn til å slå seg til ro med at ulovligheten ikke vil bli forfulgt senere. [Våre understrekninger]

Lagmannsretten tar likevel et *forbehold* om at avgjørelsen om å unnlate ulovlighetsoppfølging er basert på «riktig rettsanvendelse og faktum». Lagmannsretten åpner dermed for at kommunen kan «ombestemme seg» når det viser seg at en tidligere beslutning om å avstå fra

³⁰ SOM-2018-4398.

³¹ Se som eksempler SOM-2008-90 og KDDs uttalelse av 16. mai 2023, med svar på anmodning om omgjøring av Statsforvalteren i Oslo og Viken sitt vedtak om å gjenoppta ulovlighetsoppfølging etter lovlighetskontroll - gnr. 15 bnr. 182 - Lyngveien 21 - Nittedal kommune.

ulovlighetsoppfølging bygger på feil faktisk eller rettslig grunnlag. Det ligger utenfor vårt oppdrag å gå nærmere inn på reservasjonen fra lagmannsretten.

Basert på den hovedregelen som er angitt av lagmannsretten, må man definere det forholdet som er omfattet av den opprinnelige beslutningen om å avstå fra ulovlighetsoppfølging. Det aktuelle forholdet er i prinsippet endelig avgjort. Vi kan si at man må fastsette den «objektive rettskraften» som følger av den opprinnelige beslutningen.

Kravet til god forvaltningsskikk tilsier at kommunen må sikre notoritet omkring en beslutning å unnlate ulovlighetsoppfølging. I SOM-2024-5423 uttaler Sivilombudet at «[e]n beslutning om å unnlate oppfølging må tas uttrykkelig, slik at både innmelder og tiltakshaver får en avslutning.»

5 Bevisbedømmelse og rettsanvendelse i ulovlighetssaker

5.1 Bevisbedømmelse

Innledning

Bruken av rettsregler, herunder hjemlene i plan- og bygningsloven kapittel 32, vil alltid være betinget av at nærmere bestemte fakta er til stede. Kommunen må derfor i hver enkelt sak ta stilling til hva som utgjør de faktiske forhold.

Det å avklare faktum er en forutsetning for at kommunen skal kunne å ta stilling bruken av og valget mellom virkemidlene mot ulovligheter. Virkemidlene er underlagt et *alminnelig beviskrav*, men med det unntak at overtredelsesgebyr (og straff) må være basert på et *forsterket beviskrav*. Innholdet i de respektive beviskravene er nærmere omtalt nedenfor.

For så vidt gjelder fastsetting av faktiske forhold, bemerker vi at forvaltningsprosessen og sivilprosessen er styrt av forskjellige regelsett. Forvaltningsorganer må forholde seg til forvaltningsloven, samt alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Domstoler må sin side følge tvisteloven. Tvisteloven femte del gir nærmere bestemmelser om beviser i sivile saker. Bevisreglene i tvistemål er ikke et tema for vår utredning, men vi skal likevel si litt om sammenhengen mellom forvaltningsprosessen og sivilprosessen.

Utredningsplikt

Forvaltningsloven § 17 første ledd, som gir uttrykk for et generelt forvaltningsrettslig prinsipp, pålegger kommunen en utredningsplikt. Kommunen skal påse at saken er «så godt opplyst som mulig» før den treffer vedtak. Kommunen skal sørge for at vedtak er basert på et forsvarlig beslutningsgrunnlag.³² Utredningsplikten er relativ.³³ Dette innebærer at utredningsarbeidet skal ha et omfang og en intensitet som er tilpasset forholdene i den konkrete saken. Med det for øyet, skal kommunen utrede saker «objektivt og nøytralt», slik at eventuelle vedtak blir «riktige, formålstjenlige og hensiktsmessige».³⁴ Utredningsplikten gjelder for alle sidene av en sak, det vil si bevisbedømmelse, rettsanvendelse og skjønnsutøvelse. Temaet i det følgende er utredning av *faktiske forhold*.

Bevisføring (bevisføringsbyrde)

Kommunen plikter å fremskaffe bevismidler som gir et forsvarlig grunnlag for å treffe en avgjørelse i saken. Aktuelle bevismidler kan være fotografier, videofilmer, kart, saksdokumenter, forklaringer med videre. Bekymringsmeldinger fra naboer, gjenboere og andre kan ofte være en kilde til informasjon. Befaring kan etter omstendighetene være hensiktsmessig eller nødvendig, eventuelt som ledd i tilsyn. Vi viser videre til SAK10 § 12-6 siste ledd, hvorefter ansvarlige foretak plikter å gi kommunen melding om ulovlige forhold.

Bevisføringsbehovet vil være situasjonsbestemt. Som vi skal si mer om nedenfor, kan bevissituasjonen også utvikle seg etter hvert som saksbehandlingen skrider frem. I noen saker kan saksforholdet tidlig vise at det foreligger en ulovlighet. Saken er i så fall tilstrekkelig utredet,

³² Se NOU 2019: 5 side 322.

³³ Se f.eks. HR-2017-2376-A.

³⁴ NOU 2019: 5 side 602.

slik at kommunen kan sende ut forhåndsvarsel og eventuelt treffe vedtak. I andre saker kan de faktiske forholdene være mer sammensatte og uklare, noe som fort kan være tilfelle i saker om eldre forhold. Saken kan i så tilfelle kreve en bredere og dypere utredning. Når saken er ferdig utredet, må kommunen gjøre en konkret bevisvurdering.

Rettslig sett er saksutredning, herunder bevisføring, noe annet enn bevisvurdering. Forvaltningsloven § 17 om utredningsplikt er en saksbehandlingsregel. Bevisvurdering er derimot noe som ligger innbakt i det materielle hjemmelsgrunnlaget, det vil si hjemlene i plan- og bygningsloven kapittel 32. Enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven kapittel 32 forutsetter at *både* bevisbedømmelsen og rettsanvendelsen er riktig. Det at utredningsplikten er oppfylt, utelukker ikke at kommunen kan ta feil med hensyn til faktum. Et vedtak som bygger på feil faktum kan bli kjent ugyldig, også når utredningsplikten er oppfylt.

Faktisk sett kan vi derimot si at saksutredning, herunder bevisføring, og bevisvurdering er to operasjoner som fort smelter sammen. Når en saksbehandler for eksempel fremskaffer et relevant historisk dokument (bevisføring), må vi anta at vedkommende nærmest samtidig trekker slutninger fra dokumentet (bevisvurdering).

Begrepet *bevisføringsbyrde* er en betegnelse på hvem av partene som må ta grep for å endre det til enhver tid rådende bevisresultatet. Vi antar at ulovlighetssaker er en sakstype hvor bevisbildet fort kan endre seg etter hvert som saken skrider frem, for eksempel fordi man under marsjen finner frem til flere relevante historiske dokumenter eller forklaringer.

Selv om forvaltningsloven § 17 pålegger kommunen en utredningsplikt, kan også den private parten bidra til å opplyse saken. Plan- og bygningsloven § 32-2 sier at kommunen skal gi den private part skriftlig forhåndsvarsel om bruk av reaksjoner eller sanksjoner mot et ulovlig forhold. Den private parten plikter ikke å svare på forhåndsvarselet, men vedkommende vil ha en oppfordring til å presentere et eventuelt annet syn på saken, også med tanke på faktiske forhold.

Her kan man se for seg et tilfelle hvor kommunen gjør en innledende bevisvurdering, som resulterer i et forhåndsvarsel om ulovlighetsoppfølging. Forhåndsvarselet tegner et klart bilde av en ulovlighet. Videre kan man se for seg at den private parten ikke svarer på forhåndsvarselet, eller bare svarer med åpenbart grunnløse innsigelser. I et slik tilfelle kan man si at *bevisføringsbyrden* for alle praktiske formål endrer seg som følge av saksutviklingen. Situasjonen vil ikke aktivere noen rettslige normer om bevisføringsbyrde, idet utredningsplikten hele veien ligger på kommunen, men svaret på et forhåndsvarsel kan etter omstendighetene påvirke den bevisvurderingen kommunen må gjøre i ulovlighetssaker. Poenget er at kommunen ofte vil videreføre faktagrunnlaget i forhåndsvarselet til et etterfølgende vedtak, med mindre den private parten skaffer til veie opplysninger som setter saken i en annen stilling for så vidt gjelder faktum, slik at kommunen må gjøre en oppdatert bevisvurdering før den eventuelt treffer vedtak.³⁵

Bevisvurdering

³⁵ Se HR-2019-1225-A avsnitt 74 om skiftende bevisføringsbyrde i tvistemål.

Fastsettingen av saksforholdet må i ethvert tilfelle bygge på en fri bevisvurdering. Kommunen er ikke bundet av rettslige normer som sier noe nærmere om relevansen og vekten av forskjellige beviser. Kommunen må gjøre en helhetlig vurdering av de bevisene som er innhentet gjennom saksutredningen, herunder eventuelle svar på forhåndsvarslingen.

Bevistema

Den frie bevisvurderingen vil være relatert til et bevistema. Innslaget av relevante bevistemaer kan være variabelt. På den ene siden kan de faktiske forholdene være åpenbare, slik at kommunen og den private part bare er uenige om rettsanvendelsen. På den andre siden kan kommunen bli stilt ovenfor flere uklare og omstridte bevistemaer. En sak kan for eksempel reise uoversiktlige spørsmål om *når* og *hvordan* et antatt ulovlig tiltak ble utført.

Beviskrav

Kommunen må i sin bevisvurdering ivareta gjeldende beviskrav. Et beviskrav angir en terskel for *hvor sikker* kommunen må være før en faktisk omstendighet kan bli lagt til grunn for et vedtak.

I saker om retting, opphør og stansing skal kommunen basere seg på det såkalte «overvektprinsippet». ³⁶ Sannsynlighetsovervekt innebærer at det er større sannsynlighet for et bestemt faktum enn summen av de andre alternativene. Kommunen skal altså legge til grunn det faktum den anser som *mest sannsynlig*. Et rendyrket bevistema kan være om et antatt ulovlig tiltak ble oppført i 1984 eller i 1986. Oppføringstidspunktet kan samtidig være av sentral betydning for lovligheten av tiltaket. Dersom kommunen i sin bevisvurdering finner at 1986 er mer sannsynlig enn 1984, skal det førstnevnte året bli lagt til grunn for avgjørelsen i ulovlighetssaken.

I saker om overtredelsesgebyr må kommunen forholde seg til et forsterket beviskrav. Kommunen må finne *klar sannsynlighetsovervekt* for at både objektive og subjektive vilkår for overtredelsesgebyr er oppfylt. ³⁷

Bevisbyrde (tvilsrisiko)

Bevisbyrde beskriver hvem av partene som i tilfelle skal bære byrden ved at det foreligger såkalt «*absolutt tvil*» om et bestemt faktum, *etter at saken er ferdig utredet*. «Absolutt tvil» innebærer at det ene er *like sannsynlig* som det andre. Eller sagt med andre ord: Det er *ikke* sannsynlighetsovervekt for noen av alternativene. En bevisbyrderregel vil i så fall bestemme at den absolutte tvilen skal bli løst til fordel eller ulempe for en nærmere angitt part.

Kommunal behandling av ulovlighetssaker etter plan- og bygningsloven er ikke undergitt *særskilte* regler om bevisbyrde, også kalt tvilsrisiko. Verken forvaltningsloven eller plan- og bygningsloven angir slike regler. ³⁸

Kommunen må i ulovlighetssaker forholde seg til overvektprinsippet. Når en faktisk omstendighet er forbundet med «absolutt tvil», må kommunen legge til grunn at forholdet *ikke*

³⁶ Hans Petter Graver, «Bevisbyrde og beviskrav i forvaltningsretten», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2004 side 465–498 og HR-2018-2344-A avsnitt 34.

³⁷ Rt-2012-1556.

³⁸ Se til sammenligning for eksempel viltloven §§ 20, 21 og 34 (LOV-1981-05-29-38).

gir grunnlag for ulovlighetsoppfølging. Ulovlighetsoppfølging kan bare bygge på faktiske omstendigheter som er overveiende sannsynlige. Vi viser i den forbindelse til Sivilombudet, som uttaler følgende:

Dersom kommunen kommer til at det ikke er sannsynlighetsovervekt for at det foreligger en slik overtredelse av plan- og bygningsloven, kan saken avsluttes. I motsatt fall har kommunen en plikt til å forfølge ulovligheten og bringe forholdet i overensstemmelse med plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningsloven § 32-1.³⁹

Et generelt eksempel kan være at kommunen først sitter med mistanke om at noe er ulovlig. Den påfølgende bevisføringen gir derimot ikke grunnlag for å konstatere sannsynlighetsovervekt for ulovlighet. Kommunen må i så fall avslutte saken, fordi *bevisføringsbyrden* ikke er ivaretatt. Resultatet av bevisvurderingen gir ikke grunnlag for å konstatere sannsynlighetsovervekt for den antatte ulovligheten.

Byggesaksarkiver

Spørsmålet om hvem som vil ha bevisbyrden for fullstendigheten i kommunale byggesaksarkiver, er tatt opp som en særskilt problemstilling. I dag er kommunale arkiver i stor grad digitaliserte. Fysiske byggesaksarkiver av eldre dato var blant annet et tema i tingrettsdommen som lå forut for høyesterettsdommen i HR-2024-221-A om bryggen i Bergen.⁴⁰

Arkivering er i dag styrt av arkivloven, som trådte i kraft 1. januar 1999.⁴¹ Tidligere var arkivene fysiske, og kravene til arkivering var også mindre strenge. De fysiske arkivene medførte et større potensiale for manglende eller mangelfull arkivering av saksdokumenter, samt at dokumenter kunne forsvinne i etterkant. Dette kan i ettertid skape utfordringer både for kommuner og private parter i ulovlighetssaker.

Hvem som vil ha *bevisbyrden* for om et kommunalt byggesakarkiv er komplett, er et tema som ikke kommer på spissen i *kommunal ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven*. Den kommunale behandlingen av ulovlighetssaker er som nevnt ikke undergitt særskilte regler om bevisbyrde, altså tvilsrisiko. Kommunen må gjøre en fri vurdering av den samlede bevisituasjonen. Eventuelle mangler ved byggesaksarkivet kan utgjøre ett av flere momenter i den frie bevisvurderingen. Dersom kommunen for eksempel er kjent med at dokumenter fra et tidligere fysisk arkiv er enten kastet eller mistet, må forholdet inngå i den helhetlige bevisbedømmelsen. Hovedpoenget er at kommunen først må vurdere og avveie alle relevante beviser, og deretter treffe en avgjørelse basert på hva den i tilfelle anser som overveiende sannsynlig.

Domstolene kan prøve om et enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven kapittel 32 er basert på feil faktum, slik at vedtaket eventuelt må bli kjent ugyldig. I slike tilfeller får vi en sammenheng mellom bevisreglene i forvaltningsprosessen og sivilprosessen, ettersom domstolene vil underkjenne et vedtak som bevismessig ikke holder mål.

³⁹ SOM-2024-197 og SOM-2024-682.

⁴⁰ THOD-2022-17149.

⁴¹ LOV-1992-12-04-126.

I tvistemål er bevisføringen som hovedregel overlatt til partene i saken.⁴² Hver av partene vil som hovedregel ha bevisbyrden for sine rettsstiftende eller rettsendrende anførsler. Dersom vedkommende part ikke klarer å skaffe til veie beviser som skaper sannsynlighetsovervekt for et rettsstiftende eller rettsendrende forhold, vil retten se bort fra den anførte rettsstiftelsen eller rettsendringen. Forholdet vil ikke utgjøre en del av det faktiske grunnlaget for avgjørelsen fra retten.

Et eksempel kan være en anførsel fra part A om at vedkommende i sin tid sendte en melding til part B, som en rettsstiftende eller rettsendrende omstendighet. Part B anfører på sin side det rettbevarende alternativet, som er at part A ikke sendte meldingen. Dersom retten kommer til at det foreligger såkalt «absolutt tvil» om forholdet, vil den legge til grunn at meldingen *ikke* ble sendt, fordi bevisbyrden, altså tvilsrisikoen, for den rettsstiftende eller rettsendrende omstendigheten ligger på part A.

Andre forhold kan derimot medføre at eksemplet ovenfor må bli løst på en annen måte. Et mulig scenario kan være at retten ser hen til såkalte *bevissikringshensyn*. Saksforholdet kan for eksempel ligge slik an at part B var underlagt regler eller retningslinjer om arkivering av den aktuelle meldingstypen, som ikke er ivaretatt. Part B må også medgi at meldinger ble kastet eller mistet på nettopp den tiden part A anfører at meldingen ble sendt. I et slikt tilfelle kan det være at retten, basert på bevissikringshensyn, flytter bevisbyrden over på part B, med det resultat at en «absolutt tvil» blir løst til fordel for part A. Retten vil med andre ord legge til grunn at meldingen *ble* sendt.

I forlengelsen av disse to eksemplene, bemerker vi at utfallet av en bevisvurdering vil bero en konkret vurdering av de faktiske omstendighetene i det enkelte tilfelle.

5.2 Rettsanvendelse

Hovedregelen i plan- og bygningsloven § 32-1 første ledd sier at kommunen skal forfølge «overtredelser» av «bestemmelser» i plan- og bygningslovgivningen. Tilsvarende formuleringer følger av de respektive hjemlene i plan- og bygningsloven kapittel 32. Til illustrasjon viser både § 32-3 om pålegg og § 32-5 om tvangsmulkt til «forhold i strid med bestemmelser» som følger av plan- og bygningslovgivningen.

Det å fastlegge forståelsen av relevante «bestemmelser», for eksempel lov- eller planbestemmelser som oppstiller materielle krav til tiltak, er et spørsmål om *generell rettsanvendelse*. Prosessen er styrt av alminnelige prinsipper for tolkning av lover, forskrifter og planer. Dersom kommunen eller klageinstansen tolker hjemmelsgrunnlaget på feil måte, kan tolkningen bli overprøvd av domstolene.

Det å ta stilling til om det i en enkeltstående sak foreligger «overtredelser» av «bestemmelser», er et spørsmål om *konkret rettsanvendelse* (subsumsjon). Også den konkrete rettsanvendelsen kan som hovedregel bli overprøvd av domstolene.⁴³

⁴² Tvisteloven § 21-3.

⁴³ Rt-1995-1427.

Den generelle og konkrete rettsanvendelsen kan være kurant. En planbestemmelse som sier at gesimshøyden skal være på maksimalt elleve meter, er enkel å forstå (generell plantolkning). Det kan også være enkelt å konstatere en overtredelse av planbestemmelsen, fordi bevisbedømmelsen klart viser at byggverket er oppført med en gesimshøyde på tolv meter (konkret rettsanvendelse).

Et særskilt tema er saker som reiser spørsmål om tiltak er utført i strid med vilkår i tillatelse. Tiltaket er i prinsippet godkjent, men deler av gjennomføringen bryter med vilkårene i tillatelsen. Vi er ikke kjent avgjørelser fra Høyesterett som fastlegger prinsipper for tolkning av tillatelser etter plan- og bygningsloven. Forholdet er likevel omtalt i dom 30. januar 2023 fra Agder lagmannsrett (LA-2022-95573), hvor det heter:

Utgangspunktet for tolkningen av hva det er gitt tillatelse til, må bero på en objektiv forståelse av vedtakets ordlyd, som i denne saken blir den godkjente søknads tegninger.

Da byggetillatelser berører tredjeparter, vil en avvikende tolkning i tråd med en felles subjektiv forståelse hos søker og byggesaksseksjonens saksbehandler i kommunen være problematisk.

Hvorvidt et konkret tiltak er i strid med tillatelse, vil uansett bero på hvordan tillatelsen er utformet. Dersom tillatelsen angir en toleransegrense eller et slingringsmonn, og utførelsen ligger innenfor de fastsatte rammene, er tiltaket lovlig.

Jo vagere en tillatelse er, desto vanskeligere kan det være å ta stilling til om et konkret tiltak er i samsvar med tillatelsen. Dom 7. juli 2008 fra Gulating lagmannsrett (LG-2007-170262) kan her tjene som et eksempel:

I vedtaket er bryggens utstrekning eller høyde ikke nærmere angitt. Etter en samlet vurdering av søknadsgrunnlaget og bygningssjefens vedtak, er lagmannsretten kommet til at bryggen slik den er oppført, med unntak av plattingen foran naustdørene, er innenfor den gitte tillatelse.

Kort oppsummert må kommunen påse at tillatelser blir mest mulig klare og entydige, slik at man unngår tolkningstvil. Tilsvarende gjelder for dispensasjoner.

6 Virkemidler mot overtredelser

6.1 De forskjellige virkemidlene

Kort om skillet mellom reaksjoner og administrative sanksjoner mot ulovligheter

Plan- og bygningsloven kapittel 32 angir en katalog med virkemidler som kommunen kan bruke mot ulovligheter. Oppfølging av ulovligheter kan bestå i pålegg, typisk pålegg om retting, tvangsmulkt for å sikre gjennomføringen av gitte pålegg, forelegg om plikt til å etterkomme pålegg, og overtredelsesgebyr. Pålegg, tvangsmulkt og forelegg kan vi anse som *reaksjoner*, mens overtredelsesgebyr er en *administrativ sanksjon*.

Krav om forhåndsvarsling

Virkemidlene mot overtredelser må ses i sammenheng med plan- og bygningsloven § 32-2, som oppstiller krav om forhåndsvarsling av vedtak om pålegg, tvangsmulkt og forelegg.⁴⁴ Bestemmelsen reiser ikke særskilte spørsmål i relasjon til eldre overtredelser.

Pålegg

Plan- og bygningsloven § 32-3 første ledd hjemler pålegg om retting og stansing av ulovlige forhold, nærmere bestemt retting av tiltak, opphør av bruk, forbud mot fortsatt virksomhet og stansing av arbeid. Etter bestemmelsens annet ledd skal det som hovedregel settes en frist for gjennomføring av pålegget. Når det haster å stanse en ulovlighet, følger det av § 32-4 at kommunen kan gi pålegg om stans av arbeid eller opphør av bruk med «øyeblikkelig virkning». Formålet med pålegg etter § 32-3 og § 32-4 å gjenopprette lovlig tilstand.

Tvangsmulkt, forelegg og tvangsfullbyrdelse

Ileggelse av tvangsmulkt etter § 32-5 og utferdigelse av forelegg etter § 32-6 er virkemidler kommunen kan bruke for å få gjennomført gitte pålegg. Formålet med tvangsmulkt og forelegg er å fremtvinge at pålegg blir etterkommet innen den fristen som er satt for retting, stansing eller opphør. I § 32-7 første ledd finner vi bestemmelser om *tvangsfullbyrdelse* av rettskraftige forelegg.⁴⁵ Bestemmelsen gjelder også for tvangsfullbyrdelse av rettskraftige dommer, som er relevant når kommunen blir frifunnet i søksmål fra den ansvarlige om gyldigheten av et forelegg.⁴⁶ Bestemmelsen i § 32-7 andre ledd angir når pålegg i seg selv gir utgjør særlig tvangsgrunnlag for tvangsfullbyrdelse, det vil si uten krav om rettskraftig forelegg eller dom. Vi går ikke nærmere inn på bestemmelsene i § 32-5, § 32-6 og § 32-7.

Overtredelsesgebyr

Plan- og bygningsloven §§ 32-8 og 32-8a hjemler ileggelse av overtredelsesgebyr. Formålet med overtredelsesgebyr er å sanksjonere mot en overtredelse, hvilket kommer frem ved at § 32-8 og § 32-8a oppstiller vilkår om subjektiv skyld, enten forsett eller uaktsomhet. Overtredelsesgebyr faller inn under definisjonen av «administrativ sanksjon»,⁴⁷ og er å anse som straff etter EMK, selv om sanksjonsformen faller utenfor straffebegrepet i Grunnloven § 96. Konsekvensen er

⁴⁴ Se også forvaltningsloven § 16.

⁴⁵ Plan- og bygningsloven § 32-6 andre ledd andre punktum.

⁴⁶ Plan- og bygningsloven § 32-6 andre ledd første punktum.

⁴⁷ Forvaltningsloven kapittel IX.

blant annet at den private part vil være beskyttet av uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nummer 2, samt forbudet mot dobbelstraff i EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4.⁴⁸

Vi presiserer at § 32-8 og § 32-8a trådte i kraft henholdsvis 1. juli 2010 og 1. juli 2017, slik at kommunen ikke kan ilegge overtredelsesgebyr for overtredelser som fant sted før nevnte datoer. Overtredelsesgebyr er derfor av liten eller ingen interesse for denne utredningen.

Straff

Plan- og bygningsloven § 32-9 gjelder straff for overtredelse bestemmelser i plan- og bygningslovgivningen. Straffeforfølgning ligger til påtalemyndigheten. Bygningsmyndigheten er på sin side underlagt en varslingsplikt. Vi viser her til byggesaksforskriften § 16-3, som sier at kommunen skal varsle påtalemyndigheten når den «har grunn til å tro at det foreligger straffbare forhold etter plan- og bygningsloven § 32-9 eller annet regelverk.» Ettersom eldre ulovligheter i strandsonen uansett vil være foreldet etter straffeloven § 86, er sanksjonsformen ikke et tema for vår utredning.

Etterfølgende godkjenning

Reglene om ulovlighetsoppfølging blir praktisert slik at den ansvarlige i visse tilfeller skal kunne søke om etterfølgende tillatelse, og eventuelt dispensasjon, før kommunen eventuelt bruker virkemidlene i plan- og bygningsloven kapittel 32.⁴⁹ Praksisen reiser enkelte spørsmål, som ikke er av særskilt betydning for eldre ulovligheter. Vi går derfor ikke nærmere inn på temaet.

6.2 Valg mellom virkemidler

Bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 32 sier alle at kommunen «kan» benytte de ulike virkemidlene mot ulovligheter, dersom vilkårene i loven er oppfylt. Det rettslige utgangspunktet er dermed at kommunen står relativt fritt til å velge hvordan den skal følge opp et ulovlig forhold. Generelt kan kommunen for eksempel bare gi pålegg om retting etter § 32-3, kombinere pålegget med tvangsmulkt etter § 32-5, alternativt også vedta overtredelsesgebyr etter § 32-8, eller bare gi overtredelsesgebyr uten noen andre reaksjoner i tillegg.

Det faktiske handlingsrommet er likevel begrenset, da det i realiteten bare er pålegg om retting eller stans som står på egne ben. Tvangsmulkt og forelegg er ikke selvstendige reaksjoner, men virkemidler for å sikre gjennomføring av gitte pålegg. Overtredelsesgebyr kan bare ilegges dersom foreligger skyld, enten forsett eller uaktsomhet, og kan som nevnt bare anvendes ved forhold som er oppstått etter 1. juli 2010.

Retting må anses som *hovedregelen* i dagens system. Dette har en side mot at formålet med ulovlighetsoppfølging er å sikre at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen, at det ikke skal lønne seg med overtredelser, samt den generelle respekten for regelverket og de hensyn som reglene er satt til å beskytte. Høyesterett har i Rt-1979-219 vurdert hensynene bak ulovlighetsoppfølging og pålegg om retting slik:

Reglene om forbud mot hyttebygging vil vanskelig kunne håndheves effektivt hvis man i tilfelle som dette skulle nøye seg med å ilegge en bot uten å kreve det ulovlige fjernet. Både hensynet til respekten for bygningsmyndighetenes avgjørelser og hensynet til

⁴⁸ Se også plan- og bygningsloven § 32-10 andre ledd.

⁴⁹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 174.

det store flertall som bøyer seg for gjeldende regler, gjør derfor at rivningspålegget bør opprettholdes [...]

Behovet for å pålegge retting for å sikre respekten for regelverket, er videre beskrevet slik av Carl August Fleischer:

Den riktige reaksjon overfor en som bygger ulovlig uten å søke om tillatelse er utvilsomt følgende: den tidligere og lovlige tilstand må gjenopprettes – eventuelt ved rivning av det ulovlig oppførte. Sørger man ikke for dette, skader man respekten for regelverket.⁵⁰

Det er kun retting som faktisk vil føre til at den lovlige tilstanden gjenopprettes. Retting er slik sett det sentrale virkemiddelet i en ulovlighetsoppfølging, også med hensyn til eldre ulovligheter i strandsonen.

⁵⁰ Carl August Fleischer, Plan- og bygningsretten, 1992 side 423.

7 Kravet om forholdsmessighet

7.1 Innledning

Plan- og bygningsloven § 32-10 første ledd oppstiller krav om forholdsmessighet og samordning ved bruk av virkemidler for ulovlighetsoppfølging:

Sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten. Dersom det utferdiges flere ulike typer sanksjoner for samme overtredelse, må disse samordnes slik at overtrederen ikke rammes på en urimelig måte.

Bestemmelsen viderefører prinsippene i plan- og bygningsloven av 1985 i § 116 b.⁵¹ Bestemmelsen er ikke ment å utvide eller innskrenke adgangen til domstolsprøving av vedtak om pålegg, forelegg, overtredelsesgebyr og liknende.⁵²

Første ledd første punktum om forholdsmessighet er ikke et selvstendig hjemmelsgrunnlag for bruk, eventuelt ikke-bruk, av virkemidler mot ulovligheter. Poenget er at bestemmelsen legger føringer på *hvordan* virkemidlene kan bli brukt.⁵³ Bestemmelsen er generell, og gjelder for alle virkemidler.⁵⁴

Første ledd andre punktum om samordning skal sikre at to eller flere virkemidler ikke overlapper hverandre slik at samme ulovlighet blir rammet på en urimelig måte.⁵⁵

I grove trekk kan vi si at kravet om forholdsmessighet først og fremst er rettet mot hvert enkelt virkemiddel, og at kravet om samordning er myntet på den samlede effekten av å bruke to eller flere virkemidler mot samme ulovlighet.

Når det kommer til eldre ulovligheter i strandsonen, er som nevnt overtredelsesgebyr ikke et tilgjengelig alternativ. Kommunene vil som regel bruke pålegg om retting i kombinasjon med illeggelse av tvangsmulkt. I mer kurante tilfeller kan man se for seg at kommunen bare gir pålegg om retting. Utferdigelse av forelegg kan være et alternativ i mer spesielle tilfeller.

Vår utredning er avgrenset mot bestemmelsen om samordning, som ikke reiser særskilte spørsmål i relasjon til spørsmålet om oppfølging av eldre ulovligheter i strandsonen.

Bestemmelsen om forholdsmessighet er derimot av betydelig interesse, ikke minst fordi flere ulovlighetssaker omfatter anførsler om at tidsforløpet i seg selv er til hinder for bruk av virkemidlene i plan- og bygningsloven kapittel 32. I punkt 7.2 gir vi en generell omtale av kravet til forholdsmessighet, hvorefter vi i punkt 7.3 går nærmere inn på betydningen av tidsmomentet.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken betydning tidsmomentet kan få for vurderingen av forholdsmessighet, mener vi at man må skille mellom to typetilfeller:

⁵¹ Ot.prp.nr. 45 (2007–2008) side 358.

⁵² Ot.prp.nr. 45 (2007–2008) side 358.

⁵³ SOMB-2003-95.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) side 179.

⁵⁵ Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) side 209.

- *Det første typetilfellet*, som er nærmere omtalt i punkt 7.3.2 nedenfor, omfatter tidsforløpet fra det ulovlige tiltaket blir gjennomført, og frem til kommunen avdekker og forfølger forholdet. Kjernepunktet i typetilfellet er tidsforløpet *før* formell forvaltningssak. En ulovlig brygge kan for eksempel ha stått i 50 år, før kommunen iverksetter ulovlighetsoppfølging.
- *Det andre typetilfellet*, som er nærmere omtalt i punkt 7.3.3 nedenfor, gjelder tidsforløpet etter at det ulovlige forholdet ble en realitet for kommunen og den ansvarlige, og frem til kommunen treffer vedtak om ulovlighetsoppfølging. Essensen i typetilfellet er tidsforløpet *under* formell forvaltningssak. Et typisk eksempel kan være at ulovlighetssak er iverksatt, men slik at det går lang tid mellom forhåndsvarsel og vedtak.

Etter vår oppfatning vil spørsmålet om hvordan tidsmomentet kan slå inn i vurderingen av forholdsmessighet, være klart forskjellig fra det ene til det andre typetilfellet. Slik vi ser det, vil tidsmomentet i hovedsak være et tema for det andre typetilfellet.

7.2 Generelt om forholdsmessighet

7.2.1 Den konkrete forholdsmessighetsvurderingen

Plan- og bygningsloven § 32-10 første ledd første punktum oppstiller et krav om «rimelig forhold» mellom virkemiddel og ulovlighet. Kommunen må i ethvert tilfelle vurdere forholdet mellom virkemiddel og overtredelse. Kravet om forholdsmessighet gjelder også når kommunen bare bruker ett bestemt virkemiddel mot en ulovlighet.

I dom 16. januar 2018 fra Hålogaland lagmannsrett (LH-2017-105765), er det nærmere vurderingstemaet for kravet om forholdsmessighet utlagt som følger:

Det må vurderes om man ved inngrepet oppnår en rimelig balanse mellom samfunnets generelle interesser og individets krav på vern om fundamentale rettigheter.

Kommunen kan i sin konkrete forholdsmessighetsvurdering se hen til flere momenter. Loven av 1985 § 116 b nevnte uttrykkelig «graden av eventuell uaktsomhet samt grovheten og mulige fordeler av overtredelsen.» Ifølge spesialmotivene til den samme bestemmelsen kunne kommunen også kunne legge vekt på hvor viktig det var at pålegget ble overholdt, om den ansvarlige tidligere hadde unnlatt å etterkomme gitte pålegg, samt hensynet til å skape respekt for lowerket.⁵⁶ De samme momentene må være relevante etter gjeldende lov av 2008, som altså viderefører prinsippene i loven av 1985.

Med referanse til loven av 1985, kan man som et utgangspunkt merke seg at verken lovtekst eller forarbeider uttrykkelig angir tidsforløp som et vurderingsmoment, men de angitte momentene kan vanskelig bli ansett som uttømmende.

Et første spørsmål er om kostnader og ulemper for den ansvarlige kan være et relevant moment i forholdsmessighetsvurderingen. Utgangspunktet er at kostnader og ulemper utgjør en iboende

⁵⁶ Ot.prp. nr. 39 (1993-1993) side 201.

følge av ulovligheter. Vi viser her til Rt-2002-209, hvor Høyesterett som ledd i prøvingen av et forelegg bemerker følgende:

Det er ikke tvilsomt at forelegget vil ramme [tiltakshaver] hardt, og at han vil lide et betydelig tap. Men dette vil nesten alltid være situasjonen når det er spørsmål om å rive eller endre et ulovlig oppført byggverk.⁵⁷

Høyesterett fastsetter her en svært høy terskel for å legge vekt på kostnader og ulemper. Høyesterett nevner også «hensynet til det store flertall som bøyer seg for gjeldende regler», som tilsier en streng håndheving av bestemmelsene om ulovlighetsoppfølging.

Vi kan likevel ikke si at momentet om kostnader og ulemper generelt sett er irrelevant. I spesielle tilfeller kan for eksempel forholdet mellom måloppnåelse og kostnader være av betydning, noe som i forarbeidene til loven av 1985 ble uttrykt slik:

Er f.eks. overtredelsen av mindre betydning og en eventuell retting vil medføre store merkostnader for den ansvarlige, vil et slikt pålegg ofte måtte ses på som en for streng reaksjon.⁵⁸

Standpunktet fra departementet er ikke nærmere begrunnet, men poenget må være at gapet mellom kostnad og nytte kan bli altfor stort. Basert på det som følger av uttalelsen fra departementet, må vi anta at synspunktet i hovedsak gjør seg gjeldende når retting av bagatellmessige eller mindre ulovligheter vil utløse vesentlige kostander og ulemper. Vi nevner samtidig at uttalelsen i forarbeidene er av generell karakter, slik at den i relasjon til spørsmålet om hva som er av mindre betydning, ikke går inn på betydningen av de særlige hensyn som gjør seg gjeldende i strandsonen.

Et annet spørsmål er om selve tidsforløpet i det som er eller blir en ulovlighetssak, kan påvirke den konkrete vurderingen av hva som er forholdsmessig, noe vi altså skal si mer om i punkt 7.3 nedenfor.

7.2.2 Domstolsprøving av forholdsmessighetsvurderingen

Den konkrete forholdsmessighetsvurderingen vil normalt komme frem av begrunnelsen for et eventuelt vedtak. Manglende eller mangelfull begrunnelse utgjør en saksbehandlingsfeil, som domstolene på vanlig måte kan overprøve. Det samme gjelder når kommunen unnlater å gjøre en forholdsmessighetsvurdering.⁵⁹

Domstolene kan derimot ikke prøve den konkrete forholdsmessighetsvurderingen av vedtak etter plan- og bygningsloven kapittel 32. I Rt-2002-209, som gjaldt overprøving av et forelegg etter loven av 1985, uttalte annenvoterende på vegne av flertallet at tidligere § 116 b (nå § 32-10), ikke ga domstolene kompetanse til «fullt ut å overprøve selve forholdsmessigheten eller rimeligheten av forelegget.»⁶⁰

⁵⁷ Se også SOMB-2009-87.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 39 (1993-1993) side 179.

⁵⁹ Se blant annet LB-2022-20040, hvor en slik anførsel ikke førte frem.

⁶⁰ Se også LB-2022-20040, som gjaldt overprøving av et pålegg om retting.

Domstolene kan derimot prøve om vedtak i ulovlighetssaker ligger innenfor rammene av den såkalte misbrukslæren, som omfatter flere forskjellige elementer. Kommunen skal ikke legge vekt på utenforliggende hensyn, og forvaltningsskjønnet skal ikke være vilkårlig eller innebære usaklig forskjellsbehandling. Et ytterligere element i misbrukslæren er at kommunen ikke skal treffe *grovt urimelige* avgjørelser. I Rt-2002-209 er prøvingsretten i relasjon til grov urimelighet omtalt slik:

[Domstolsprøvingen] av forelegg etter plan- og bygningsloven § 114 [nå § 32-6] må bygge på de generelle prinsipper om domstolsprøving av forvaltningens skjønnsmessige avgjørelser som er utviklet gjennom rettspraksis. Det er som et element i reglene om myndighetsmisbruk utviklet et prinsipp om at domstolene kan kjenne ugyldig vedtak som i sitt innhold er sterkt urimelig.⁶¹

Så lenge kommunen gjør en forsvarlig forholdsmessigvurdering, basert på relevante momenter, vil den som et klart utgangspunkt gå klar av de tre førstnevnte skrankene som følger av misbrukslæren, det vil si utenforliggende hensyn, vilkårlig skjønn og usaklig forskjellsbehandling. Det sentrale for vår utredning er den fjerde skranken som ligger i misbrukslæren, nemlig spørsmålet om grov urimelighet. Poenget er at den ansvarlige undertiden anser ulovlighetsoppfølging grovt urimelig, som følge av den tiden som er gått siden tiltaket ble etablert. Tanken er gjerne at hensynet til å bevare en festnet faktisk tilstand må veie tyngre enn det at tiltaket i sin tid ble etablert i strid med plan- og bygningslovgivningen, herunder den historiske strandsonelovgivningen.

Den skranken som ligger i at kommunen ikke skal treffe grovt urimelige vedtak, er etter vårt syn egnet til å belyse to sammenhengende forhold som er av interesse for kravet om forholdsmessighet ved oppfølging av eldre ulovligheter i strandsonen.

For det første får vi klargjort at kommunal forholdsmessighetsvurdering er noe annet enn etterfølgende domstolsprøving. Betraktninger om forholdsmessighet vil også inngå i domstolsprøvingen av om et vedtak er grovt urimelig. Misbrukslæren angir derimot en *høyere terskel* for å konstatere grov urimelighet, enn hva alminnelige standarder om forholdsmessighet, herunder plan- og bygningsloven § 32-10, krever for å fastslå misforhold mellom virkemiddel og ulovlighet. Poenget er at vi står overfor to forskjellige typer av forholdsmessighetsvurderinger. Vi viser her til Rt-2008-560 avsnitt 48, hvor Høyesterett i relasjon til en forholdsmessighetsstandard i utlendingsloven, uttaler følgende:

Riktignok kan et forvaltningsvedtak blant annet kjennes ugyldig dersom det er åpenbart urimelig, og i denne vurderingen vil det inngå forholdsmessighetsbetraktninger. Siden terskelen for å underkjenne vedtaket er at det er åpenbart urimelig, vil imidlertid det være en forholdsmessighetsbegrensning av en helt annen karakter enn den som følger av utlendingsloven § 29 andre ledd og § 30 tredje ledd.

Hvordan domstolene vurderer anførsler om grov urimelighet, er blant annet omtalt i forarbeidene til ny forvaltningslov.⁶² Departementet uttaler at de sentrale momentene er «hvordan og hvor hardt vedtaket rammer, herunder om vedtaket er av midlertidig karakter, og det vil være av betydning om vedtaket er «vilka'rlig, irrasjonelt eller særlig tyngende sett opp mot

⁶¹ Se også Rt-2013-1016 avsnitt 29.

⁶² Se også Rt-2002-209.

formålet med vedtaket.»⁶³ I tillegg kommer altså forholdsmessighetsbetraktninger, som nevnt ovenfor.

Det elementet i misbrukslæren som gjelder grov urimelighet, er utvilsomt en del av gjeldende rett. Som fremholdt av flertallet i Rt-2002-209, skal det likevel «svært mye til» for at et vedtak kan bli kjent ugyldig som grovt urimelig.⁶⁴ Vi viser også til Forvaltningslovutvalget, som bemerker at elementet om grov urimelighet ikke er brukt av domstolene «på mange år».⁶⁵

For det andre får vi synliggjort spørsmålet om tidsmomentet, enten alene eller sammen med andre momenter, kan innebære at et vedtak må bli satt til side som grovt urimelig. I den grad tidsforløpet kan gi grunnlag for grov urimelighet etter misbrukslæren, er konsekvensen at kommunen må se hen til forholdet når den gjør sine konkrete forholdsmessighetsvurderinger etter § 32-10.

7.3 Nærmere om betydningen tidsaspektet ved bruk av virkemidler mot eldre ulovligheter

7.3.1 Rettslige utgangspunkter

Spørsmålet i det følgende er om tidsforløpet som sådan, eventuelt i kombinasjon med andre momenter, kan innebære at bruken av et virkemiddel ikke står i rimelig forhold til ulovligheten.

Vi understreker at den skranken som ligger i forbudet mot å ta grovt urimelige avgjørelser, ikke gir kommunen fri adgang til å treffe urimelige vedtak, herunder vedtak som ligger opp til terskelen for grov urimelighet etter misbrukslæren. Det samme gjelder den andre veien, slik at kommunen ikke kan velge å kategorisere et vedtak som grovt urimelig, for på den måten å unnlate ulovlighetsoppfølging. Kommunen må i alle saker gjøre en forsvarlig forholdsmessighetsvurdering, basert på plan- og bygningsloven § 32-10.

Rettsavgjørelsene om grov urimelighet er likevel egnet til å klargjøre spørsmålet om, og eventuelt hvordan, tidsforløpet kan inngå i vurderingen av forholdsmessighet etter § 32-10. Betraktninger om forholdsmessighet vil som nevnt inngå i vurderingen av grov urimelighet etter misbrukslæren, men på en annen måte enn etter plan- og bygningsloven. Når kommunen skal vurdere forholdsmessighet, må den altså se hen til hvordan domstolene, og da særlig Høyesterett, vurderer grov urimelighet.

De sentrale rettsavgjørelsene om grov urimelighet er Rt-1979-341 (dissens 3-2), som gjaldt loven av 1965, og Rt-2002-209 (dissens 4-1), som ble behandlet etter loven av 1985. Begge sakene gjaldt rettslig prøving av utferdiggede forlegg, som i dag er hjemlet i plan- og bygningsloven § 32-6. I begge sakene anførte den ansvarlige at vedtaket om å utferdige forelegg, var sterkt urimelig.

I Rt-2002-209 anså Høyesterett det som klart at tiltakshaver var å bebreide for det ulovlige forholdet. Førstvoterende, som alene utgjorde mindretallet, bemerket i den forbindelse at det

⁶³ Prop. 79 L (2024-2025) side 198.

⁶⁴ Se også Rt-2013-449 avsnitt 80.

⁶⁵ NOU 2019:5 side 548 og 598.

eneste momentet som kunne trekke i retning av uforholdsmessighet, var at det hadde gått urimelig lang tid fra tiltakshaver fikk avslag på sin søknad om etterfølgende godkjenning av det ulovlige tiltaket, og frem til kommunen ga pålegg og utferdiget forelegg. I den aktuelle saken gikk det 5 år fra forhåndsvarsel til pålegg, og 6 år fra forhåndsvarsel til forelegg, noe Høyesterett betegnet som «svært lang tid». På et mer prinsipielt plan, uttalte førstvoterende følgende:

Selv om plan- og bygningslovens bestemmelser ikke inneholder noe uttrykkelig krav om at sanksjoner skal anvendes innen rimelig tid, følger dette etter min mening av § 116b om forholdsmessighet mellom det ulovlige forhold og sanksjoner. Det kan etter omstendighetene være lite rimelig å gjennomføre riving og tilbakeføring når det er gått svært lang tid siden overtredelsene fant sted. Støtte for dette finner jeg i Rt-1979-341 på side 352 (flertallet) som gjaldt bygningsloven av 1965.»

Vi oppfatter at annenvoterende, som var talsperson for flertallet, slutter seg til disse mer generelle betraktningene fra førstvoterende, når han uttaler seg som følger:

Jeg er videre enig med førstvoterende i at det eneste forholdet som kan trekke i retning av at pålegget om riving av tilbygget og tilbakeføring av boligen til fritidsbebyggelse er ugyldig, er at det gikk svært lang tid før avslaget på søknaden om byggetillatelse og bruksomlegging forelå og pålegg og forelegg ble utferdiget.

Til sammenligning gjaldt Rt-1979-341 et tilfelle hvor det gikk et år fra forhåndsvarsel til forelegg. Poenget var at det gikk 4 år fra tiltakshaver fikk avslag på sin søknad om etterfølgende godkjenning av det ulovlige tiltaket, og frem til kommunen utferdiget forelegg, hvilket Høyesterett omtalte som «meget lang tid».

Slik vi ser det, gir Rt-1979-341 og Rt-2002-209 grunnlag for to sentrale slutninger, som er nært sammenhengende. For det første kan tidsfrister *i prinsippet* følge av kravet om forholdsmessighet, selv om plan- og bygningsloven er uten formelle foreldelsesregler. Tidsforløpet kan med andre ord være et relevant moment i vurderingen av forholdsmessighet. For det andre er tidsaspektet noe som *etter omstendighetene* kan få betydning. Vekten av tidsmomentet vil med andre ord bero på forholdene i den konkrete saken.

Etter vårt syn ligger det en klar og reell begrensning i referansen til omstendighetene i den enkelte sak. Vi er med det kommet til betydningen av de to typetilfellene som ble presentert i punkt 7.1 ovenfor, og som vi skal si mer om i punkt 7.3.2 og 7.3.3 rett nedenfor.

7.3.2 Tidsforløpet før ulovlighetsoppfølging

Gjeldende plan- og bygningslov er, på samme måte som de foregående lovene av 1924, 1965 og 1985, uten regler om foreldelse av ulovligheter og hevd av tillatelser eller dispensasjon. Med referanse til forberedelsen av gjeldende lov, er vi tvert imot i kjernen av den begrunnelsen departementet ga for å sin tilbakevisning av en høringsuttalelse om innføring av formelle foreldelsesregler i gjeldende plan- og bygningslov:

Det ville være meget uheldig hvis ulovlige tiltak gjennom å ikke oppdages, kunne oppnå å bli lovlige.⁶⁶

⁶⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 173.

Departementet sier for alle praktiske formål at loven ikke skal gjøre det lettere å be om tilgivelse enn tillatelse. Hensynene bak bestemmelsene om ulovlighetsoppfølging gjør seg gjeldende selv man står overfor et større tidsrom mellom ulovlighet og ulovlighetsoppfølging.

Man kan også se kravet om forholdsmessighet i sammenheng med vernet av eiendomsretten, som er nedfelt i EMK P1-1. Når det gjelder skranken i EMK P1-1, uttaler Anders Johan Inntjore følgende:

Også de menneskerettslige kildene indikerer at tiden som har gått, i seg selv har liten vekt. I Depalle-dommen hadde bygningen som måtte rives, stått i minst 120 år, og i Brossett-Triboulet-dommen hadde det aktuelle bygget stått i rundt 100 år. Selv om dommene er spesielle, indikerer EMDs rettspraksis at tidsmomentet alene har svært begrenset vekt.⁶⁷

Vi viser videre til dom 31. oktober 2021 fra Borgarting lagmannsrett (LB-2022-20040), som kanskje kan bli ansett som en hybrid av våre to typetilfeller. Saken gjaldt en ulovlig terrasse som ble etablert i 1994. Forholdet ble etter hvert avdekket av kommunen, som i 2005 sendte forhåndsvarsel om pålegg og tvangsmulkt. Kommunen ga i 2006 et nytt forhåndsvarsel. Enkelt sakene i det aktuelle området ble deretter stilt i bero, som følge av et igangsatt reguleringsplanarbeid. Ny reguleringsplan ble vedtatt i 2018, men uten at planen reparerte det ulovlige forholdet. I 2021 ga kommunen et ytterligere forhåndsvarsel, som samme år ble fulgt opp av vedtak om pålegg og tvangsmulkt. Den ansvarlige anførte at vedtaket var grovt urimelig. Lagmannsretten kunne ikke se at det forelå grov urimelighet, selv om det blant annet var «gått lang tid».

For så vidt gjelder det første typetilfellet, må vi samlet sett legge til grunn at selve tidsforløpet mellom ulovlighet og ulovlighetsoppfølging, som et klart utgangspunkt ikke kan bli tillagt nevneverdig vekt i vurderingen av forholdsmessighet.

Kravet om forholdsmessighet etter § 32-10 skal uansett være basert på en konkret vurdering, slik at tidsmomentet i prinsippet kan få betydning, for eksempel i mer spesielle tilfeller eller i kombinasjon med andre særlige momenter.

7.3.3 Tidsforløpet under ulovlighetsoppfølging

Situasjonen her i punkt 7.3.3 er av en annen karakter enn det typetilfellet som er omtalt i punkt 7.3.2. Som det heter i LH-2017-105765, vil den konkrete vurderingen av forholdsmessighet bero på en avveining mellom *generelle samfunnsinteresser* og *fundamentale rettigheter*. Når kommunen innleder en ulovlighetssak, vil saksbehandlingen være underlagt alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, og ikke minst bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel IV om forberedelse av enkeltvedtak. Basert på en sammenligning med det første typetilfellet, kan vi derfor si at hensynet til fundamentale rettigheter generelt sett vil være av større betydning i det andre typetilfellet.

⁶⁷ Anders Johan Inntjore, «Ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven og forholdsmessighet», *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2024/1-2 punkt 4.6.

Dette typetilfellet er dekket av de to høyesterettsdommene i Rt-1979-341 og Rt-2002-209, som begge gjaldt prøving av om forelegg var å anse som grovt urimelige. Slik vi ser det er de to dommene om grov urimelighet av særlig interesse for å klargjøre kravet til forholdsmessighet.

Rt-1979-341 gjaldt et tilfelle hvor oppføringen av en hytte ble igangsatt uten nødvendig tillatelse, hvorefter kommunen utferdiget forelegg. Tiltakshaver krevde at forelegget måtte bli kjent ugyldig. En av anførselene var at forelegget ville virke sterkt urimelig, og selve tidsforløpet i ulovlighetssaken var et sentralt moment i den forbindelse. Gangen i ulovlighetssaken kan kort og upresist bli fremstilt slik:

Årstall:	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Tiltaksgjennomføring:	Igangsetting					
Etterhåndsgodkjenning:	Søknad	Avslag				Stadfesting ⁶⁸
Ulovlighetsoppfølging:					Forhåndsvarsel	Forelegg
Tidsforløp:		4 år				

Førstvoterende, som representerte flertallet på tre dommere, starter med å si at han finner spørsmålet om oppheving av forelegget som «meget tvilsomt». Han viser i den forbindelse til de hensynene som ligger bak reglene om ulovlighetsoppfølging. Konklusjonen fra førstvoterende er likevel at forelegget må bli opphevet som ugyldig, fordi det i den konkrete saken forelå «særlige omstendigheter». Premissene for konklusjonen var som følger:

Tiltaket representerte ingen forurensningsfare, ferdselshindring eller naboulemp. Med referanse til lovforarbeidene,⁶⁹ reiser førstvoterende så spørsmålet om tiltakshaver har forsøkt å «trasse seg frem»: «Dersom det i denne sak kan sies at [tiltakshaver] har vist alvorlig illojalitet overfor loven og bygningsmyndighetene, bør resultatet bli at riving finner sted.»

Førstvoterende kommer frem til at tiltakshaver «ikke har vært i god tro», idet han måtte være fullt klar over at tillatelse var nødvendig forutsetning for igangsetting av arbeidene. På den andre siden var det «andre trekk i bildet» knyttet til det at tiltakshaver igangsatte og sluttførte tiltaket uten tillatelse, og førstvoterende bemerket i den forbindelse følgende:

Da søknaden om byggetillatelse ble skrevet, hadde [tiltakshaver] og hans kontorsjef en samtale med den daværende bygningssjef. Det må etter min oppfatning legges til grunn at bygningssjefen under denne konferansen ikke har sagt til [tiltakshaver] at han straks kunne gå i gang med byggearbeidet. Jeg finner imidlertid å måtte bygge på at [tiltakshaver] etter denne samtalen hadde grunn til å tro at det, slik forholdene for ham lå an, var en kurant affære å få tillatelse til å bygge hytten på farsgårdens grunn [vår understrekning]. I denne forbindelse må det nevnes at det langs Eikeren fantes en mengde hytter, og at svært mange av dem lå meget nærmere vannet enn den [tiltakshaver] hadde planer om å sette opp.

Det var også grunn til å anta at en funksjonær i det kommunale ingeniør- og bygningsvesenet, kunne ha gitt tiltakshaver «inntrykk av at behandlingen av søknaden i bygningsrådet nærmest var en formalitet.» Den samme funksjonæren var også noen ganger til stede på byggeplassen.

⁶⁸ Endelig stadfestingsvedtak etter klage på vedtaket om avslag på søknaden om etterhåndsgodkjenning.

⁶⁹ NUT 1960:2 side 190.

Førstvoterende sammenfatter så situasjonen knyttet til det at tiltaket ble igangsatt og slutført uten tillatelse:

Etter dette må [tiltakshaver] etter min mening ha hatt et grunnlag for å mene at hans handlemåte etter forholdene kunne være akseptabel. Det må også pekes på at bygget i det vesentlige var ferdig da avslaget kom. Det er altså ikke slik at Brekke har oppført hytten til tross for at hans søknad ble avslått.

Førstvoterende går deretter inn på enkelte andre momenter, hvoretter han oppsummerer med å si at det forelå «formildende omstendigheter» for tiltakshaver.

De subjektive forholdene var i seg selv ikke tilstrekkelige for å oppheve forelegget. På den annen side sier førstvoterende at det kommer til andre omstendigheter, som sammen med de subjektive forholdene taler for oppheving av forelegget. Førstvoterende bemerker i den forbindelse at søknaden om etterfølgende godkjenning av hytten ble avslått i 1970, og slik at det endelige avslaget fra klageinstansen først kom i 1974, hvoretter kommunen i samme år utferdighet forelegget. Ifølge førstvoterende var det gått «meget lang tid fra bygget stod ferdig og avslaget på søknaden ble fattet, og til avslutningen på hele saken kom i form av forelegget.» Førstvoterende bemerker deretter følgende:

Forelegget må her sies å ha en pønål karakter, og det kan ut fra dette fremstille seg som lite rimelig å opprettholde den strengeste reaksjon når det er gått lang tid siden forgåelsen fant sted. Tidsforløpet i seg selv har derfor i denne sak betydning.

Førstvoterende går så videre med å si at tidsforløpet vil få betydning også i en annen relasjon. Poenget var at vedtektene for det aktuelle området etter hvert ble innskjerpet med hensyn til hyttebygging, og førstvoterende kunne i hvert fall ikke se bort fra «muligheten for at klagen ville fått et annet utfall om den var fremmet i rimelig tid.»

Til slutt nevner førstvoterende den tvil som hadde gjort seg gjeldende i de forskjellige organene som hadde behandlet saken.

Oppsummert oppfatter vi at kjernepunktene i Rt-1979-341 er som følger: Det rettslige utgangspunktet er at vedtak vil stå ved lag når tiltakshaver «trasser seg frem». I slike tilfeller vil tidsmomentet som et utgangspunkt være uten betydning. Tiltakshaver var ikke i aktsom god tro, fordi han *måtte* være kjent med at tiltaket ikke kunne bli igangsatt uten nødvendig tillatelse. Vi legger til grunn at situasjonen ville ha vært den samme om tiltakshaver *burde* være kjent med at tiltaket var ulovlig. Den subjektive skylden ble likevel modifisert av andre særlige omstendigheter. Selv om tiltakshaver startet med å «trasse seg frem», forelå det etterfølgende forhold på kommunal side, herunder særlig samtalen med bygningssjefen, som ga han «grunn til å tro» at tiltaket *likevel* ville bli godkjent. I en slik kontekst var det formidlende at tiltakshaver slutførte tiltaket, selv om arbeidene ble igangsatt uten nødvendig tillatelse. I tillegg kom at det gikk fire år fra utsendingen av forhåndsvarselet til utferdigelsen av forelegget.

Rt-2002-209 gjaldt et ulovlig tilbygg på en eksisterende fritidsbygning. Spørsmålet i saken var om et forelegg utferdiget av kommunen, var å anse som ulovlig. Tiltakshaver reiste sak for å få prøvd gyldigheten av forelegget. Kravet om ugyldighet var blant annet basert på en anførsel om sterk urimelighet. Noe kort og upresist kan vi si at ulovlighetssaken forløp slik:

Holth & Winge

Årstall:	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Tiltak:	Igangsetting										
Godkjenning:					Søknad					Avslag	Stadfesting
Oppfølging:					Forhåndsvarsel					Pålegg	Forelegg
Tidsforløp 1:					5 år						
Tidsforløp 2:					6 år						

Annenvoterende, som representerte flertallet på fire dommere, kunne ikke se at det var grunnlag for å anse forelegget som ugyldig. Når det gjelder domspremissene, var både flertallet og mindretallet enige om at tiltakshaver var å bebreide for ulovligheten. Førstvoterende, som alene utgjorde mindretallet, uttalte blant annet følgende:

Jeg finner det klart at overtredelsene og [tiltakshavers] subjektive forhold har vært av en slik art at forelegg i dette tilfellet ikke ville vært en for streng reaksjon om dette hadde vært utferdiget i rimelig tid etter varslet i mai 1993. Han gjennomførte i 1989 en omfattende ombygging uten nødvendige offentlige tillatelser. Det eneste moment som trekker i retning av at riving av tilbygget og tilbakeføring av boligen til fritidsbebyggelse kan være uforholdsmessig, er at det har gått urimelig lang tid før avslag på søknaden om byggetillatelse og bruksomlegging forelå og pålegg og forelegg ble utferdiget.

Annenvoterende var i det alt vesentlige enig med førstvoterende for så vidt gjaldt «de forskjellige momenter» som måtte bli trukket inn i vurderingen av vedtaket, herunder blant annet de «subjektive forhold», nærmere bestemt det at tiltakshaver var «sterkt å bebreide» for det ulovlige tilbygget.

Annenvoterende var videre enig med førstvoterende i at det eneste forholdet som kunne trekke i retning av ugyldighet, var at det gikk «svært lang tid» fra søknaden av 1993 forelå, til pålegget av 1998 ble gitt og forelegget av 1999 ble utferdiget. Selv om ulovlighetssaken inngikk i et større saksforhold, som måtte bli sett i sammenheng, var annenvoterende også enig med førstvoterende i at kommunen i betydelig grad måtte ha ansvaret for tidsforløpet fra søknaden ble inngitt i 1993 og fram til søknaden ble fremmet til behandling i 1997. Begrunnelsen for at annenvoterende likevel kom til et annet resultat enn førstvoterende, var som følger:

Når jeg er blitt stående ved at vedtaket ikke kan anses ugyldig på grunn av tidsforløpet, har jeg lagt vekt på at [tiltakshaver] – så vidt jeg forstår – ikke på noe tidspunkt kan ha hatt grunn til å tro at søknaden var innvilget, eller at innvilgelse ville vært kurant. På dette punkt står denne saken i en annen stilling enn saken i Rt-1979-341, hvor Høyesteretts flertall – som under tvil kom til at forelegget måtte oppheves – fant at søkeren etter en samtale med daværende bygningssjef hadde grunn til å tro at det, slik forholdene for ham lå an, var en kurant affære å få tillatelse til å bygge hytten på farsgårdens grunn. Bygningsmyndighetene har heller ikke senere opptrådt slik at [tiltakshaver] kan ha hatt grunn til å tro at bygget ville kunne bli stående.

Annenvoterende la ikke vekt på at tiltakshaver ville bli hardt rammet av forelegget, blant annet slik at han ville lide et «betydelig tap», da det var tale om en normalvirkning av pålegg om retting av tiltak. Annenvoterende viste også til de hensynene som lå bak reglene om ulovlighetsoppfølging. Tatt i betraktning det store flertallet som bøyer seg for gjeldende regler, måtte reglene om ulovlighetsoppfølging bli håndhevet på en streng måte.

Oppsummert ser vi mange likhetstrekk mellom Rt-2002-209 og Rt-1979-341, blant annet slik at tidsmomentet som et utgangspunkt vil være uten betydning når tiltakshaver er å bebreide for

det ulovlige forholdet. Det som utgjør skillelinjen mot 1979-saken, er at det i 2002-saken ikke forelå særlige omstendigheter som ga tiltakshaver grunn til å tro at det ulovlige tiltaket likevel var, eventuelt ville bli, godkjent. I en slik situasjon kunne det ikke være avgjørende at ulovlighetssaken tok meget lang tid.

Sammenfatningen av de to dommene må være at det skal mye til for å sette til side et vedtak i en sak hvor tiltakshaver ikke var i aktsom god tro med hensyn til det ulovlige forholdet. De subjektive forholdene må likevel bli vurdert og avveid opp mot de andre relevante momentene i den aktuelle saken, herunder tidsmomentet.

Når det gjelder bebreidelsesmomentet, vil vi nevne et forhold som ikke er uttrykkelig kommentert i de to dommene. Etter det vi kan bedømme, er spørsmålet om tiltaket ble *etablert* i aktsom god tro med hensyn til lovligheten. Slik sett vil det ikke være relevant om senere eier, som blir adressert for et vedtak om ulovlighetsoppfølging, var i aktsom god tro om lovligheten av det aktuelle tiltaket da eiendommen ble *ervert*.

Forbudet mot å treffe grovt urimelige avgjørelser kan også bli sett i sammenheng med kravet om rettferdig rettergang, som følger av EMK artikkel 6. Anders Johan Inntjore omtaler forholdet til EMK artikkel 6 som følger:

Dersom tidsforløpet skyldes lang saksbehandlingstid, får tidsmomentet større betydning, ettersom kommunen i slike tilfeller har hatt en oppfordring til å reagere. Dette er en variabel av prosessuell karakter som kan inngå i den materielle vurderingen av om pålegg om retting er forholdsmessig. I Rt-2002-209 (Sæther) la Høyesterett adskillig vekt på at «det gikk svært lang tid» fra søknaden ble inngitt i 1993, til saksbehandling begynte i 1997. Saksbehandlingstid er også fremhevet i EMDs praksis om ulovlighetsoppfølging, både etter P1-1 og artikkel 6. Dersom det har gått urimelig lang tid før saken om riving av et ulovlig byggetiltak er avgjort, jf. artikkel 6, er det det argument for at det ikke er forholdsmessig å rive bygget. Dersom tiltakshaver ikke har trenert saken, er mer enn 5 år sjelden forenelig med artikkel 6, jf. Hamerdommen § 62. I denne dommen ble det likevel ikke avgjørende i vurderingen av om pålegg om retting var uforholdsmessig, jf. P1-1. Brudd på kravet til avgjørelse innen rimelig tid etter EMK artikkel 6 er derfor neppe tilstrekkelig til at det vil være urimelig å gi pålegg om riving, jf. § 32-10 første ledd. Lang saksbehandlingstid har adskillig mer vekt enn tiden som har gått i seg selv, og må avveies mot øvrige variabler i saken. På den andre siden kan tiden som har gått med til saksbehandling, tale for at det er forholdsmessig å gi pålegg om retting i enkelte tilfeller. Det kan være aktuelt dersom tiltakshaver selv har medvirket til at tiden trekker ut, som Aadland fremhever med henvisning til LF-2018-180123.⁷⁰

Det mest sentrale temaet er uansett spørsmålet om hvilken overføringsverdi Rt-1979-341 og Rt-2002-209 om grov urimelighet vil ha for den kommunale vurderingen av forholdsmessighet etter plan- og bygningsloven § 32-10.

Den terskelen misbrukslæren oppstiller for å konstatere *grov urimelighet*, er som nevnt høyere enn den listen plan- og bygningsloven § 32-10 legger for å sikre *rimelig forhold* mellom virkemiddel og ulovlighet. Kommunen må derfor påse at den ikke bruker grov urimelighet som

⁷⁰ Anders Johan Inntjore, «Ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven og forholdsmessighet», *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2024/1-2 punkt 4.7.

en målestokk for sine egne vurderinger av forholdsmessighet. Tilsvarende må etter vårt syn gjelde når det kommer til forholdet mellom EMK artikkel 6 og plan- og bygningsloven § 32-10.

Hovedpoenget er at kravet om forholdsmessighet krever en konkret vurdering i den enkelte sak. Tidsforløpet kan være relevant moment i forholdsmessighetsvurderingen, enten alene eller sammen med andre momenter, men vekten av momentet vil bero på omstendighetene i det enkelte tilfelle.

Slik vi ser det, kan både handlinger og unnlatelser fra kommunal side i prinsippet gi den ansvarlige grunn til å tro at det ulovlige tiltaket er, eventuelt vil bli, godkjent. Alternativ kan samme forhold gi den ansvarlige grunn til å tro at kommunen anser at det varslede virkemidlet ikke står rimelig forhold til ulovligheten.

Etter vårt syn må man også se hen til at det går et prinsipielt skille mellom opprinnelig ulovlighet og etterfølgende forvaltningssak. Saker om ulovlighetsoppfølging må blant annet følge bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel IV om enkeltvedtak. Forvaltningsloven § 11a foreskriver at kommunen skal forberede og avgjøre saker «uten ugrunnet opphold». Saksbehandlingskravene gjelder selv om den opprinnelige ulovligheten springer ut av en regelrett illojal og likegyldig holdning til lovregler eller myndigheter. Om man ser for seg et tilfelle hvor enten vedvarende kapasitetsmangel eller ren sendrektighet fører til at vedtak kommer flere år etter forhåndsvarsel, vil man uansett stå overfor et vesentlig brudd på kravet til saksbehandlingstid. Vårt poeng er at grove saksbehandlingsfeil kan medføre at et inngrep blir uforholdsmessig, selv om det samme forholdet ikke kan bli ansett som grovt urimelig etter misbrukslæren.

Det vi her sier om det andre typetilfellet er lite treffende for ulovligheter etter plan- og bygningsloven av 2008. Foruten det at tidsforløpet naturlig nok vil være mer begrenset, representerer gjeldende lov en klargjøring og skjerping av strandsonevernet.

Del II: Den historiske lovgivningen om strandsonen

8 Oversikt

8.1 Plan- og bygningslovgivningen, herunder strandsonelovgivningen

Den kommunale plikten til å forfølge ulovligheter omfatter også *eldre* overtredelser av plan- og bygningslovgivningen, det vil si ulovligheter som oppsto under tidligere lovgivning, og som vedvarer etter gjeldende regelverk, se punkt 3 ovenfor. Samlet sett kan ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven gjelde tre forskjellige kategorier av overtredelser:

1. Overtredelser av bestemmelser i *gjeldende* plan- og bygningslovgivning, altså plan- og bygningsloven av 2008 med tilhørende forskrifter og enkeltvedtak.
2. Overtredelser av bestemmelser i *tidligere* plan- og bygningslovgivning, det vil si plan- og bygningslovene av 1924, 1965 og 1985 med tilhørende forskrifter, vedtekter og enkeltvedtak.⁷¹
3. Overtredelser av bestemmelser i *tidligere* strandsonelovgivning, som i dag utgjør en del av gjeldende plan- og bygningslovgivning.

Når det gjelder den tredje kategorien, er poenget at strandsonevernet tidligere fulgte av forskjellige *særlover*, herunder strandlovene av 1965 og 1971. Strandsonevernet ble senere inntatt i plan- og bygningsloven av 1985 § 17-2, med samtidig oppheving av dagjeldende særlovgivning. Vi kan si at strandloven og plan- og bygningsloven smeltet sammen.

Kommunen kan i ettertid komme over et antatt ulovlig tiltak i strandsonen, som oppsto på for eksempel 1960-, 1970- eller 1980-tallet. Spørsmålet om forholdet i dag utløser plikt til å gjennomføre ulovlighetsoppfølging, vil bero på forståelsen av bestemmelsene i den historiske strandsonelovgivningen.

Det å ta stilling til hva som fulgte av den historiske strandsonelovgivningen, kan etter omstendighetene være en uoversiktlig øvelse. En første utfordring kan være at to eller flere etterfølgende lover fastsatte forskjellige regler. Et tiltak som er ulovlig i dag, kan også ha vært forbudt etter lovgivningen fra 1980-tallet, men kanskje lovlig etter lovgivningen fra 1970-tallet. En annen utfordring kan være at reglene i en og samme lov endret seg over tid. Det som opprinnelig var et unntak fra byggeforbudet i strandsonen, kan på et senere tidspunkt ha blitt opphevet.

Dersom kommunen blir stilt overfor spørsmålet om noe utgjør en eldre ulovlighet, må den gjennom en prosedyre som består av flere trinn. Kommunen må først avklare *når* tiltaket ble gjennomført (bevisbedømmelse). Når tidfestingen er avklart, må kommunen finne ut av *hvilken* lovgivning som var bestemmende for lovligheten av tiltaket. Kommunen må deretter stilling til *hvordan* den relevante lovgivningen var å forstå (generell lovtolkning). Endelig må kommunen ta stilling til *om* de aktuelle bestemmelsene kom til anvendelse i den konkrete saken, slik at tiltaket

⁷¹ Se HR-2024-2211-A avsnitt 29 med videre henvisning til Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) side 181.

var å anse som ulovlig på igangsettingstidspunktet (konkret rettsanvendelse/subsumsjon). Helt til slutt må kommunen avklare om tiltaket *også* er ulovlig etter gjeldende plan- og bygningslovgivning.

Det første siktemålet med den videre fremstillingen er å kartlegge innholdet og omfanget av den historiske strandsonelovgivningen. Ambisjonen er at kartleggingen skal bidra til å forenkle prosessen med å avklare om eldre tiltak er å anse som ulovlige. I punkt 9 gir vi en kronologisk presentasjon av den historiske strandsonelovgivningen, som blant annet viser virketiden for de respektive strandlovene. Selv om hovedtemaet er særlovene for strandsonen, vil vi av hensyn til sammenhengen også si noe om den historiske plan- og bygningslovgivningen, nærmere bestemt lovene av 1965 og 1985. Et poeng i den forbindelse er at de tidligere plan- og bygningslovene hjemlet vedtekter, som også kunne omfatte forbud mot tiltak i strandsonen.

Som fremstilling i det følgende vil vise, kan vi ikke si at den historiske strandsonelovgivningen hadde et helt ensartet innhold opp gjennom tiden. Noen bestemmelser som lå mer eller mindre fast gjennom de forskjellige lovgivningsepokene. Andre bestemmelser endret seg i takt med tiden og forholdene.

De forskjellige lovene reiste samtidig visse fellesspørsmål, som hver for seg vil bli underlagt en nærmere drøftelse:

For det første var lovgivningen over tid utformet slik at byggeforbudet i strandsonen *ikke* gjaldt for tettbygde strøk. Det å fastlegge hva som lå i uttrykket «tettbygd strøk», er av sentral betydning for å trekke opp rammene for det historiske strandsonevernet. Høyesterettsdommen i HR-2024-2211-A gir ingen veiledning i så henseende, idet partene var *enige* om at den omstridte bryggen lå i et «tettbygd strøk», med den følge at tiltaket ikke ble vurdert opp mot det historiske strandsonevernet.⁷²

For det andre ble den historiske strandsonelovgivningen vedtatt uten en formell tiltaksdefinisjon. Lovene viste til hvilke tiltak som var omfattet av de respektive bestemmelsene. Til illustrasjon fulgte det av strandloven av 1971 § 3 nummer 1, at hovedregelen om byggeforbud i strandsonen gjaldt for «[b]ygning», «konstruksjon», «anlegg» og «innretning». Hva de historiske lovene mente med slike begreper, krever derfor en nærmere avklaring.

For det tredje fastslo lovgivningen at strandsonevernet *ikke* gjaldt for såkalte atkomstbrygger. Bryggeunntaket kan samtidig ha vært mer eller mindre vidtrekkende i de forskjellige lovene. Det å fastlegge rekkevidden av unntaket for atkomstbrygger, kan fortsatt være av stor praktisk betydning, ettersom ulovlighetssaker i strandsonen ofte gjelder eldre brygger.

Det andre siktemålet med fremstillingen i det følgende er å besvare de tre ovennevnte tolkningsspørsmålene, som fort kan være fremtredende når kommunen i dag skal ta stilling til spørsmålet om forfølgning av eldre ulovligheter i strandsonen. De tre respektive problemstillingene er nærmere omtalt i punkt 10, 11 og 12 nedenfor.

⁷² HR-2024-2211-A avsnitt 29.

8.2 Sektorlovgivningen

Kommunen er ikke bare bygningsmyndighet etter plan- og bygningsloven, den er også satt til å forvalte sektorlover som gjør seg gjeldende i strandsonen. Kommunen er blant annet lokalt friluftslivsorgan etter friluftslvsloven av 1957.⁷³ Kommunen er videre gitt myndighet etter havne- og farvannsloven av 2019.

Et eldre tiltak i strandsonen kan være ulovlig etter den historiske sektorlovgivningen, for eksempel friluftslvsloven av 1957 eller havneloven av 1933. Oppfølging av slike ulovligheter må i tilfelle bygge på reglene i vedkommende sektorlovgivning.

Det rettslige utgangspunktet for ulovlighetsoppfølging basert på sektorlovgivningen, er det samme som etter plan- og bygningslovgivningen. Dersom et forhold var ulovlig etter den historiske sektorlovgivningen, og forholdet vedvarer etter gjeldende regelverk, kan kommunen forfølge forholdet. Akkurat som etter plan- og bygningslovgivningen, må kommunen gjøre en konkret bevisbedømmelse og rettsanvendelse i relasjon til den historiske sektorlovgivningen.

De strandsonerelevante sektorlovene var selvstendige lover. Om det foreligger et eldre forhold som *bare* bryter med friluftslvsloven av 1957, må kommunen eventuelt forfølge forholdet som *friluftslvsorgan*. Kommunen kan ikke i den forbindelse opptre som *bygningsmyndighet*. Ulovlighetsoppfølging som friluftslvsorgan må være basert på friluftslvsloven av 1957 § 40, som vi kommer inn på nedenfor. Ulovlighetsoppfølging som bygningsmyndighet kan alene bygge på bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 32.

Den historiske friluftslvslovgivningen hadde i sin tid egne bestemmelser om strandsonevern. Friluftslvsloven av 1957 § 25 ga kommunen hjemmel til å treffe vedtak om tiltaksforbud i strandsonen. Lovhjemmelen gjaldt helt frem til vi fikk plan- og bygningsloven av 1985. Regelsettet fikk likevel begrenset betydning etter innføringen av strandlovene fra 1965 og 1971. Den historiske havnelovgivning oppstilte krav om søknad og tillatelse for etablering av byggverk, herunder brygger, i by- og uthavner. Verken friluftslvsloven av 1957 eller havneloven av 1933 oppstilte en uttrykkelig plikt til å gjennomføre ulovlighetsoppfølging. Her ser vi en klar forskjell fra plan- og bygningsloven av 2008 § 32-1.

Det tredje siktemålet med fremstillingen i det følgende er å tegne et bilde hvordan den historiske sektorlovgivningen regulerte tiltak i strandsonen. Ambisjonen er at gjennomgangen skal gjøre det enklere for kommunene å ta stilling til om noe utgjør en eldre overtredelse av sektorlovgivningen. Friluftslvsloven av 1957 er nærmere omtalt i punkt 13.1 nedenfor. Deretter skal vi i punkt 13.2 si noe kort om havnelovgivning.

Friluftslvsloven av 1957 er også av interesse for spørsmålet om ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven. Poenget er at friluftslvsloven av 1957 kan bidra til å belyse forståelsen av strandlovene fra 1965 og 1971, for eksempel med hensyn til hva de to sistnevnte lovene la i begrepene «bygning», «konstruksjon», «anlegg» og «innretning». Vi viser her til HR-2024-2211-A, hvor Høyesterett i avsnitt 51 uttaler at unntaket for atkomstbrygger i strandlovene av 1965 og 1971 allerede lå inne i friluftslvsloven av 1957 § 29.

⁷³ Friluftslvsloven § 21 nummer 5.

9 Den historiske strandsonelovgivningningen

9.1 Liste over lovvedtak

Presentasjonen av den historiske strandsonelovgivningningen omfatter ti forskjellige lovvedtak, herunder fire endringslover, som her er angitt i kronologisk rekkefølge med våre bruksnavn:

- Strandstrekningensloven av 1937 (punkt 9.2)
- Strandstrekningensloven av 1954 (punkt 9.3)
- Bygningsloven av 1965 (punkt 9.4)
- Strandloven av 1965 (punkt 9.5)
 - Endringsloven av 1970 (punkt 9.6)
- Strandloven av 1971 (punkt 9.7)
 - Endringsloven av 1973 (punkt 9.8)
 - Endringsloven av 1976 (punkt 9.9)
 - Endringsloven av 1984 (punkt 9.10)
- Plan- og bygningsloven av 1985 (punkt 9.11)

Hovedtyngden i presentasjonen ligger på strandlovene av 1965 og 1971, som er av størst praktisk betydning for spørsmålet om oppfølging av eldre ulovligheter i strandsonen. Omtalen av de øvrige lovene er mer begrenset.

9.2 Strandstrekningensloven av 1937

Tittel	Lov om avståelse av strandstrekninger til ferdsel og badning m. v.	
Brukstittel	Strandstrekningensloven av 1937	
Vedtatt	25.06.37	LOV-1937-06-25-16
Ikrafttredelse		
Opphevet	01.07.57	LOV-1957-06-28-16 § 41

Tabell 1: Strandstrekningensloven av 1937

Forarbeidene til strandstrekningensloven av 1937 er tilgjengelige på hjemmesiden til Stortinget.⁷⁴ Proposisjonen til strandstrekningensloven av 1937, som ble lagt frem av Justisdepartementet, omfattet i korthet bestemmelser om tilgang til og fredlysning av strandstrekninger, samt ekspropriasjon av det samme, når det var av samfunnsmessig interesse å sikre allmennheten adgang til bading eller annet friluftsliv på stedet. I lovutkastet fra departementet var stranden definert som sjøgrunnen og strekningen oppover inntil 50 meter målt fra høyeste vannstand, se § 1 andre ledd. Lovutkastet fastslo videre at enhver hadde rett til ferdsel og bading på udyrket strand, utenfor en avstand på 150 meter fra bebodd bygning, for så vidt slik aktivitet ikke var til hinder eller ulempe for noen næringsvirksomhet. Lovvedtaket fra Stortinget dekket bare lovforslaget om ekspropriasjon av strandstrekninger. Et lovvedtak for de andre lovforslagene forutsatte grundigere utredninger og vurderinger.

Den 7. september 1938 ble det av Justisdepartementet nedsatt en komité som skulle stå for utredningsarbeidet. Friluftslovskomiteen av 1938 måtte avbryte sitt arbeid i 1940, som følge av andre verdenskrig. Ved kongelig resolusjon 7. november 1950, opprettet man

⁷⁴ [Saksside - stortinget.no](http://saksside-stortinget.no).

Friluftslovskomiteen av 1950, som skulle videreføre arbeidet til Friluftslovskomiteen av 1938. I foredraget som lå til grunn for den kongelige resolusjonen 7. november 1950, uttalte Justisdepartementet blant annet følgende:

Komiteens mandat vil først og fremst omfatte utredning og lovforslag angående almenhetens rett til ferdsel i skog og mark og avgrensningen av denne rett overfor grunneiernes interesser. Særlig oppmerksomhet vil måtte vies problemet om almenhetens rett til ferdsel og badning langs fjord og strand og mulighetene for å verne denne rett mot den stadig fremadskridende utparsellering og bebyggelse av strandstrekningene.

Kort oppsummert kan vi konstatere at strandstrekningensloven av 1937 ikke ga noen materielle bestemmelser om vern av strandsonen. Friluftsløven trådte i kraft 1. juli 1957, og Strandstrekningensloven av 1937 ble opphevet med virkning fra samme dato, se punkt 13.1.1 nedenfor.⁷⁵

9.3 Strandstrekningensloven av 1954

9.3.1 Generelt om loven

Tittel	Midlertidig lov om byggeforbud m.v. for strandstrekninger	
Brukstittel	Strandstrekningensloven av 1954	
Vedtatt	04.06.54	LOV-1954-06-04-3
Ikrafttredelse	04.06.54-30.06.57	LOV-1954-06-04-3 § 15
Opphevet	01.07.57	LOV-1957-06-28-16 § 41

Tabell 2: Strandstrekningensloven av 1954

Forarbeidene til strandstrekningensloven av 1954 er tilgjengelige på hjemmesiden til Stortinget.⁷⁶ Friluftslovskomiteen av 1950 ga to innstillinger. Den første innstillingen av 1952 inneholdt forslag til midlertidig lov om byggeforbud for strandstrekninger. Den andre innstillingen av 1954 gjaldt forslag til lov om friluftslivet, se punkt 13.1 nedenfor. Innstillingen fra 1952 ble tatt videre av Justisdepartementet ved proposisjon 17. april 1953.⁷⁷ I 1953-proposisjonen er 1952-innstillingen omtalt slik:

Øyemedet er å verne almenhetens rett til ferdsel og badning langs fjord og strand mot en ukontrollert utparsellering og bebyggelse av strandstrekningene i den tid det vil ta før en varig friluftsløven kan bli vedtatt.⁷⁸

I 1953 hersket tidsnøden på Stortinget, slik at proposisjonen av samme år ikke ble tatt under behandling. Departementet fulgte opp med en ny proposisjon 22. januar 1954, hvor lovutkastet i det vesentlige var sammenfallende med forslaget fra 1953.⁷⁹

Den midlertidige strandstrekningensloven ble vedtatt 4. juni 1954. Det var tale om en midlertidig lov i påvente av den varige friluftsløven. Loven ble gitt umiddelbar ikrafttredelse, og den skulle

⁷⁵ Friluftsløven § 41 andre ledd nummer 2.

⁷⁶ [Saksside - stortinget.no](https://www.stortinget.no/Saksside), [Saksside - stortinget.no](https://www.stortinget.no).

⁷⁷ Ot.prp. nr. 43 (1953).

⁷⁸ Ot.prp. nr. 43 (1953) side 3.

⁷⁹ Ot.prp. nr. 5 (1954).

gjelde inntil videre, men ikke utover 30. juni 1957, se § 15 første ledd. Strandstrekningssloven av 1954 ble uansett formelt opphevet med virkning fra 1. juli 1957, da friluftssloven av 1957 trådte i kraft, se punkt 13.1.1 nedenfor.⁸⁰

9.3.2 Virkeområde

Strandstrekningssloven av 1954 var en fullmaktslov, som i § 1 hjemlet vedtak om forbud mot tiltak innenfor nærmere angitte strandstrekninger. Virkeområdet for vedtaksforbud etter § 1 ble begrenset av bestemmelsen i § 2. I § 2 het det at strandstrekning som inngikk i stadfestet byplan etter bygningsloven av 1924, ikke var gjenstand for vedtaksforbud etter § 1.⁸¹ Eventuelle vedtaksforbud som kom i strid med senere stadfestet byplan, ville uten videre bortfalle.

Forberedelsen av bestemmelsen i § 2 reiste også spørsmål om forholdet til havneloven av 1933.⁸² Havneloven av 1933 §§ 19 og 20 fastslo at oppføring av byggverk, herunder brygger, i havnedistrikter krevde tillatelse fra havnemyndigheten, se punkt 13.2.1 nedenfor. I motsetning til det som fulgte av 1952-innstillingen, fremmet departementet i 1953-proposisjonen et forslag til § 2 som gikk ut på at § 1 ikke skulle gjelde for «[s]trekning som hører til et havnedistrikt».⁸³ Friluftslvkomiteen responderte med et brev til departementet, hvor det ble fremholdt at unntaket for havnedistrikter burde bli sløyfet. Departementet var tilbøyelig til å være enig med komiteen, slik at referansen til havnedistrikter ble tatt ut av 1954-proposisjonen. Departementet viste til at enkelte havnedistrikter omfattet strandstrekninger som det var «naturlig og ønskelig» at ble underlagt bestemmelsene i strandstrekningssloven.⁸⁴ Departementet uttalte også følgende:

Dette departement er av den oppfatning at havnestyrets og havnedirektørens myndighet til å kontrollere anleggsarbeid m. v. etter havneloven av 24. juni 1933, neppe er fullt tilstrekkelig til å sikre friluftslivets interesser. Myndigheten etter havnelovens §§ 19 og 20 skal nemlig utøves, ikke i friluftslivets interesse, men under hensyn til havnen eller til ferdselen på eller ved denne eller til den framtidige utbygging av havnen.⁸⁵

Deler av strandsonen var dermed underlagt både havneloven av 1933 og strandstrekningssloven av 1954. Hvilke områder som falt inn under havneloven av 1933, som altså ble forvaltet av havnemyndigheten, er kort omtalt i punkt 13.2.1 nedenfor.

9.3.3 Strandsonevern

Loven ga ingen direkte forbudsbestemmelser for strandsonen; den ga fylkesutvalget fullmakt til å *vedta forbud* mot at bestemte strandstrekninger ble bebygd, utparsellert eller lignende. Vi viser til § 1 første ledd, som også belyser lovformålet:

For å bevare almenhetens adgang til ferdsel og badning kan fylkesutvalget av eget tiltak eller etter forslag fra en eller flere interesserte kommuner nedlegge forbud mot at bestemte strekninger innen fylket som grenser til sjøen, innsjøer eller vassdrag blir

⁸⁰ Friluftssloven § 41 andre ledd nummer 3.

⁸¹ LOV-1924-02-22-2.

⁸² LOV-1933-06-24-8.

⁸³ Ot.prp. nr. 43 (1953) side 31.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 5 (1954) side 2.

⁸⁵ Ot.prp. nr. 5 (1954) side 2.

bebygd uten dets samtykke. Fylkesutvalget kan bestemme at forbudet også skal omfatte salg eller bortleie av parseller, pålegg av servitutt, inngjerding, avstengning eller andre rettslige eller faktiske tiltak som kan utelukke eller vanskeliggjøre almenhetens adgang til strandstrekningene [vår understrekning].

Et vedtaksforbud kunne omfatte grunnen ovenfor sjøkanten i en bredde på inntil 300 meter, se § 1 andre ledd. Vedtaksforbud gjaldt inntil videre, med mindre det ble gitt for en bestemt tid, og i alle tilfeller ikke utover 30. juni 1957, se § 1 tredje ledd sammenholdt med § 15 første ledd. Det var opp til departementet å godkjenne de vedtaksforbudene som ble nedlagt av fylkesutvalgene, se § 4 siste ledd. Per 1. desember 1956 hadde departementet godkjent vedtaksforbud i til sammen 19 kommuner, hvorav to av forbudene gjaldt strandstrekninger i innlandskommuner mot innsjø.⁸⁶

9.3.4 *Generelle unntak*

Selv om en strandstrekning ble belagt med et vedtaksforbud, fastsatte loven noen *generelle unntak* fra forbudet, se § 3. Til illustrasjon fulgte det av § 3 nummer 3 at et eventuelt vedtaksforbud ikke var til hinder for:

oppføring av brygge, naust eller annen vanlig innretning til sikring og fremme av grunneierens eller brukerens egen atkomst til vannet.

Lovteksten oppstilte krav med hensyn til funksjonen av bryggen. Unntaket gjaldt bare for brygger som sikret og fremmet egen «atomst» til sjøen. Lovteksten ga derimot ingen krav til egenskapene ved bryggeeiendommen. Loven sa for eksempel ikke at selve bryggen måtte være tilknyttet eksisterende bygning på samme eiendom.

I proposisjonen fra 1953 bemerket departementet at unntaket i § 3 nummer 3 var tatt med av hensyn til «grunneierens eller brukerens private og mer personlige interesser.»⁸⁷ Proposisjonen av 1953 ble fremsatt uten at departementet ga noen særskilte merknader til det generelle bryggeunntaket. Stortingskomiteen uttalte kort at den var enig i forslaget til generell unntaksbestemmelse.⁸⁸

9.3.5 *Vedtaksspesifikke unntak*

Med hjemmel i § 3 andre ledd kunne kommunen, som ledd i vedtakelsen av et forbud etter § 1, eller på et senere tidspunkt, også gjøre andre «generelle» eller «spesielle» unntak fra forbudet. Bestemmelsen i § 3 andre ledd lød som følger:

I samband med forbudet eller senere kan det gjøres også andre generelle eller spesielle unntak fra forbudet.

⁸⁶ Ot.prp. nr. 2 (1957) side 6.

⁸⁷ Ot.prp. nr. 43 (1953) side 28 (Til § 3).

⁸⁸ Innst. O. III (1954) side 5 (Til §§ 2 og 3).

I forarbeidene ble det uttalt at § 3 andre ledd blant annet ga hjemmel til å «tillate utvidet bebyggelse på allerede bebygde eiendommer, eller endog ny bebyggelse på utparsellerte byggetomter.»⁸⁹

9.3.6 Særskilte unntak

Etter § 7 kunne eier eller bruker som ble rammet av et vedtaksforbud etter § 1, søke fylkesutvalget om *særskilt unntak*, det vil si dispensasjon, fra forbudet. Fylkesutvalget kunne gi dispensasjon for bestemt eller ubestemt tid. Den berørte kommunen og andre interesserte skulle få anledning til å uttale seg om dispensasjonsspørsmålet. Fylkesutvalget kunne sette vilkår for eventuelle dispensasjoner.

9.3.7 Ulovlighetsoppfølging

Bestemmelser om ulovlighetsoppfølging var inntatt i § 13, som lød slik:

Blir noen bygning, inngjerding eller et annet arbeid påbegynt eller videreført i strid med forbud i medhold av denne lov, kan fylkesmannen eller stedets kommune kreve arbeidet stanset. Om nødvendig kan politiets bistand kreves.

Helt eller delvis oppført bygning eller annen innretning som strider mot utferdiget forbud, kan kreves fjernet på den skyldiges kostnad, om nødvendig med politiets hjelp.

Strandstrekingsloven av 1954 § 13 kan bli sammenlignet med friluftsløven av 1957 § 40, som vi kommer inn på i punkt 13.1.7 nedenfor.

9.4 Bygningsloven av 1965

Som en opptakt til omtalen av strandsonelovgivning fra 1960- og 1970-tallet, skal vi si noe om arealplan- og vedtektsystemet etter bygningsloven av 1965. Loven ble vedtatt 18. juni 1965, med ikrafttredelse 1. januar 1966. Poenget er at strandsonevernet etter strandsonelovene av 1965 og 1971 *ikke* gjaldt for områder som var omfattet av visse virkemidler etter bygningsloven av 1965, se blant annet strandloven av 1971 § 2, § 3 og § 12. Da bygningsloven av 1965 ble vedtatt, var det i korte trekk åpnet for å vedta planer som følger:

Plankategori	Hjemmel	Plantype	Rettsvirkning	Reservasjon	Hjemmel
Regionplan	§ 18	Oversiktsplan	Nei	Vedtekter	§ 19
Generalplan	§ 20	Oversiktsplan	Nei	Vedtekter	§ 21
Reguleringsplan	§ 22 og § 23	Detaljplan	Ja		

Tabell 3: Plankategorier etter bygningsloven av 1965⁹⁰

Reguleringsplan etter bygningsloven av 1965 erstattet byplan etter bygningsloven av 1924, som en rettslig bindende detaljplan. Som vi skal si mer om nedenfor, var også strandplan etter strandloven av 1971 en detaljplan med rettsvirkning.

Selv om regionplaner og generalplaner som sådanne ikke var rettslig bindende, kunne begge plankategoriene bli tillagt rettsvirkning ved vedtekt, det vil si regionalplanvedtekt eller generalplanvedtekt. Hensikten med slike vedtekter var å forby arealutnytting som i vesentlig grad ville vanskeliggjøre den utnytting som var forutsatt i uforbindende oversiktsplan.

⁸⁹ Ot.prp. nr. 43 (1953) side 29 (Til § 3).

⁹⁰ I 1973 ble loven supplert med bestemmelser om fylkesplan og fylkesplanvedtekter (LOV-1973-06-01-31).

Regionplan- og generalplanvedtekter kunne gjelde i inntil 10 år, med mulighet for forlengelse. Det rettslige utgangspunktet var likevel klart: Oversiktsplaner skulle bare tjene som retningslinjer for vedtak av rettslig bindende detaljplaner.⁹¹ Bygningsloven av 1965 hjemlet også andre kategorier av vedtekter, som alle var rettslig bindende for arealbruken. De forskjellige vedtektkategoriene var som følger:

Vedtektkategori	Hjemmel
Bygningsvedtekter	§ 3
Planvedtekter	§ 19 og § 21
Hyttevedtekter	§ 82

Tabell 4: Vedtektkategorier etter bygningsloven av 1965⁹²

Bygningsloven av 1924 § 2 ga også hjemmel til å fastsette det som i tabellen ovenfor er kalt bygningsvedtekter. Slike vedtekter kunne medføre «lempinger eller skjerpelser» i forhold til de bestemmelsene som fulgte av loven. Loven oppstilte enkelte begrensninger i adgangen til å gi vedtekter. Videre het det i forarbeidene at vedtekter måtte ligge innenfor rammen av loven.⁹³ Adgangen til å fastsette vedtekter ble videreført i bygningsloven av 1965 § 3, med den presisering at vedtektene også kunne innebære «tillegg» til lovbestemmelsene:

Ved vedtekt kan det for en kommune eller del av kommune fastsettes de lempinger, skjerpelser, tillegg eller unntak fra bestemmelsene i denne loven som finnes påkrevd under hensyn til forholdene på stedet, dersom loven ikke bestemmer noe annet.

Bestemmelsene i lovens kapitler, I, II, VII, XV, XVI og XVII kan likevel ikke fravikes ved vedtekt, med mindre det er særskilt sagt i vedkommende bestemmelse. Lovens bestemmelser om ekspropriasjon og refusjon kan ikke fravikes til skade for grunneiere eller rettighetshavere. Heller ikke kan det ved vedtekt gjøres lempinger i bestemmelsene i §§ 65 første ledd eller 66 nr. 1.⁹⁴

Adgangen til å fastsette bygningsvedtekter var meget vidtrekkende.⁹⁵ Flere kommuner fastsatte blant annet vedtekter med krav om søknad og tillatelse for tiltak etter bygningsloven av 1965 § 84.⁹⁶ Vi kan ikke se at bygningslovene av 1924 og 1965 var til hinder for at vedtektene ga bestemmelser om brygger av enhver type. En mulighet kunne være å vedtektsfeste generelle eller spesifikke forbud mot brygger innenfor nærmere angitte områder. En annen mulighet kunne være å fastsette vedtekter med materielle eller prosessuelle krav til brygger. Vi er ikke kjent med om, og eventuelt i hvilken grad, brygger var et vanlig tema i kommunale bygningsvedtekter. Etter det vi se, var ikke brygger omtalt i de normalvedtektene som ble utarbeidet av departementet.

Der hvor det var fastsatt vedtekter med forbud eller krav rettet mot brygger, måtte ethvert tiltak være i samsvar med vedtektene. Dersom en brygge ble etablert i strid med slike vedtekter, var

⁹¹ Se blant annet strandloven av 1971 § 7 nummer 3.

⁹² Ved lovvedtak 1. juni 1973 ble fylkesplan innført som et nytt planverktøy (LOV-1973-06-01-31).

⁹³ Ot.prp.nr.30 (1923), side 5, Innst. O. nr. XX (1923) side 8

⁹⁴ Se også NUT 1960:2 side 35 og 65-66 (Til § 3), Ot.prp. nr. 1 (1964-1965) side 79-80 (Til § 3).

⁹⁵ Se blant annet Rt-1972-54 om vedtekter etter bygningsloven av 1924 § 2.

⁹⁶ NOU 1982:13 side 10-11.

tiltaket ulovlig. Gitt at et slikt tiltak også er å anse som ulovlig etter gjeldende regelverk, vil forholdet være omfattet av bestemmelsene i gjeldende plan- og bygningslov kapittel 32 om ulovlighetsoppfølging.

Litt forenklet kan vi si at planer etter bygningsloven av 1965 undertiden kom *i stedet for* strandlovgivningen, så langt det aktuelle strandområdet var dekket av plan, men eventuelle bygningsvedtekter om brygger ville uansett gjelde *ved siden av* strandlovene av 1965 og 1971, samt frilufsloven av 1957.⁹⁷

9.5 Strandloven av 1965

9.5.1 Generelt om loven

Tittel	Midlertidig lov om forbud mot bygging m.v. i strandområder ved sjøen	
Bruktittel	Strandloven av 1965	
Vedtatt	25.06.65	LOV-1965-06-25-5
Virkningstid	25.06. 65-01.07.70	LOV-1965-06-25-5 § 11
Endret	19.06.70	LOV-1970-06-19

Tabell 5: Strandloven av 1965

De opprinnelige forarbeidene til strandloven av 1965 er tilgjengelige på hjemmesiden til Stortinget.⁹⁸ I tiden før strandloven av 1965, var spørsmålet om strandsonevern styrt av bestemmelsene i frilufsloven kapittel IV, se punkt 13.1 nedenfor, som avløste strandstrekningens loven av 1954, se punkt 9.3 ovenfor. Høsten 1963 ble det holdt en interpellasjonsdebatt i Stortinget, med utgangspunkt i spørsmålet om ytterligere tiltak for sikring av tilstrekkelige friluftsområder ved sjøen. Flere av stortingsrepresentantene var inne på spørsmålet om et totalt byggeforbud for hele kystlinjen. Stortinget ba om at Regjeringen snarest tok initiativ til en «omfattende båndlegging av strandstrekninger for å sikre tilstrekkelige arealer til ferie- og friluftsmål i framtida».⁹⁹

Den 9. april 1965 fremla Kommunaldepartementet en proposisjon med forslag til en midlertidig lov som, med visse unntak, satte forbud mot bygging i 100-metersbeltet langsetter sjøkanten. I proposisjonen ble bakgrunnen for lovforslaget blant annet omtalt som følger:

I de seinere år har etterspørselen etter arealer ved sjøen steget sterkt både fra nordmenn og utlendinger, og den stadig økende bygging av hus og hytter foregår uten noen samlet oversiktsplan. I utkastet til ny bygningslov er det foreslått bestemmelser som gir mulighet for å regulere også disse områder. Ved at områdene kommer inn under regulerings- og oversiktsplaner vil alle interesser kunne bli vurdert i et samlet hele av planleggingsmyndighetene. En slik samlet disposisjonsvurdering vil imidlertid måtte ta tid og spørsmålet om en midlertidig lovregulering for å verne strandstrekningene mot de uheldige grunndisponeringer som nå foregår, melder seg meget sterkt. Departementet har tatt dette spørsmål opp med Statens Friluftsråd, som i brev av 27. oktober 1964 til Regjeringen har gått inn for en særlov om båndlegging av kyststrekningene. [...]

⁹⁷ Se tolkningsuttalelse 12. februar 2025 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet punkt 6 (22/2325).

⁹⁸ [Saksside - stortinget.no](https://www.stortinget.no/Saksside).

⁹⁹ Ot.prp. nr. 40 (1964-1965) side 1.

Som det går fram av Friluftsrådets brev, gjelder det snarest mulig å få sikret de nødvendige strandarealer for allmennheten. Etter de opplysninger og erfaringer en har og de uttalelser som er innkommet, vil båndlegging av kysten ikke kunne skje på en tilstrekkelig hurtig og effektiv måte ved hjelp av de regler en i dag har i bygningsloven og friluftsløven. En har vurdert om en tilstrekkelig sikring kunne oppnås gjennom endring av friluftsløven, men er kommet til at det er riktig og hensiktsmessig, slik som foreslått av Statens Friluftsråd, å fremme en særskilt midlertidig lov.

Som nevnt tidligere vil hensikten med en slik midlertidig lov være å sikre kyststrekningene inntil det gjennom regulerings-, region- eller generalplaner kan bli fastlagt hvordan de enkelte kyststrekninger skal disponeres i framtida. Loven vil derfor bare bli gjeldende inntil slike planer er kommet i stand.¹⁰⁰

Den midlertidige strandloven ble vedtatt 25. juni 1965, med ikrafttredelse samme dag. Loven skulle gjelde til 1. juni 1970, se § 11. Bygningsloven av 1965 ble på sin side vedtatt nøyaktig én uke tidligere, det vil si 18. juni 1965.¹⁰¹ Ikrafttredelsesdatoen for bygningsloven av 1965 lå derimot om lag et drøyt halvår etter strandloven av 1965, nærmere bestemt 1. januar 1966.¹⁰²

Strandloven av 1965 ble vedtatt uten en særskilt formålsbestemmelse. Departementet ga i forarbeidene likevel en omtale av det overordnende lovformålet:

Hensikten med denne lov er å sikre kyststrekninger inntil det vil være mulig å få fastlagt gjennom regulerings-, region- eller generalplaner hvordan de enkelte kyststrekninger skal disponeres i framtida.¹⁰³

Det bakenforliggende formålet med å «sikre kyststrekninger» i påvente av konkret arealplanlegging, var å ivareta de særskilte samfunnshensyn som gjorde seg gjeldende i strandsonen:

Det må endelig antas at domstolene ved vurderingen av om forbudet er av ekspropriasjonsartet karakter og dermed utløser erstatningsplikt i forhold til grunnloven, også vil legge vekt på forbudets formål, d. v. s. de sterke samfunnsmessige hensyn som taler for å hindre en utvikling som utelukker allmennheten fra strandområdene [våre understrekninger].¹⁰⁴

Ved strandlovdommen inntatt i Rt-1970-67, som var en enstemmig plenumsdom, avgjorde Høyesterett at strandloven av 1965 representerte en rådighetsbegrensning som ikke utløste erstatningsplikt etter prinsippene i Grunnloven § 105. Høyesterett viste her blant annet til nettopp formålet med byggeforbudet.

9.5.2 Virkeområde

I § 1 første punktum het det at loven gjaldt områder som lå nærmere sjøen enn 100 meter fra strandkanten. I § 1 andre punktum var det likevel fastsatt tre unntak. Loven gjaldt ikke for:

- «tettbygd strøk»,

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 40 (1964-65) side 1-2

¹⁰¹ LOV-1965-06-18-7.

¹⁰² Bygningsloven av 1965 § 121 nummer 1.

¹⁰³ Ot.prp. nr. 40 (1964-1965) side 4.

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 40 (1964-1965) side 11.

- «område som går inn under stadfestet reguleringsplan», og
- område som er omfattet av «region- eller generalplan hvor arealdisponering er gjort bindende ved vedtekt med heimel i bygningsloven.»

Ettersom formålet med strandloven av 1965 var å sikre at arealdisponeringen i strandsonen ble fastsatt ved reguleringsplan, eventuelt region- eller generalplan med tilhørende vedtekter, ble loven ikke gjort gjeldende for strandområder som *allerede* var omfattet av slike planer.

Etter § 1 tredje punktum var det fylkesmennene som i tvilstilfeller avgjorde om et område var å anse som et «tettbygd strøk», slik at den midlertidige strandloven av den grunn ikke kom til anvendelse. Uttrykket «tettbygd strøk» reiser flere generelle tolkningsspørsmål, som er nærmere omtalt nedenfor, med utgangspunkt i strandloven av 1971, se punkt 10.

Ytterligere unntak fulgte av § 5, som ga Kongen hjemmel til å innskrenke eller å utvide det virkeområdet som fulgte av § 1, dersom «særlige grunner» talte for slik endring. På den ene siden kunne Kongen, etter at vedkommende fylkesutvalg hadde uttalt seg, bestemme at loven ikke skulle gjelde for «nærmere angitte områder ved sjøen. På den andre siden kunne Kongen, etter at vedkommende kommune, fylkesfriluftsnemnd og fylkesutvalg hadde fått anledning til å uttale seg, bestemme at loven på enkelte strekninger skulle gjelde for et brede eller et smalere område ved sjøen enn det som fulgte av § 1, det vil si 100-metersbeltet.

9.5.3 *Strandsonevern*

Gitt at man var innenfor virkeområdet for loven, se § 1 og § 5, oppstilte § 2 en hovedregel om forbud mot oppføring av nye bygninger, anlegg, konstruksjoner og innhegninger. Det samme gjaldt for vesentlig endring eller bruksendring av slike tiltak. Hovedregelen i § 2 lød som følger:

I område som går inn under denne lov kan det ikke uten særskilt samtykke, jfr. § 4, påbegynnes oppført bygning, anlegg, konstruksjon eller innhegning. Bygninger, anlegg, konstruksjoner eller innhegninger på dette område kan heller ikke uten særskilt samtykke vesentlig endres eller nyttes til et vesentlig annet formål. Hva som her er vesentlig endring eller utnytting til vesentlig annet formål, avgjøres av formannskapet.

Byggeforbudet etter § 2 skulle gi et pusterom for påfølgende arealplanlegging i strandsonen. Kommunalkomiteen på Stortinget la også avgjørende vekt på at hensikten med loven, var å få stoppet «ukontrollert disponering ved sjøen», inntil man fikk fastlagt arealbruken gjennom arealplanleggingen.¹⁰⁵ Når det gjaldt alternativet for vesentlig endring eller bruksendring av eksisterende tiltak, ble det i forarbeidene påpekt at forbudet rettet seg mot «temmelig omfattende endringer og omgjøringer».¹⁰⁶ Spørsmålet om hva som nærmere bestemt lå i begrepene, «bygning, anlegg, konstruksjon eller innhegning», er omtalt i punkt 11 nedenfor.

¹⁰⁵ Innst. O. XXVI (1964-65) side 4.

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 40 (1964-1965) side 12-13 (Til § 2).

9.5.4 *Generelle unntak*

Bestemmelsen i § 3 ga generelle unntak fra forbudet i § 2. I forarbeidene bemerket departementet at strandloven av 1965 § 3 åpnet for «de samme» generelle unntakene som friluftsløven av 1957 § 29.¹⁰⁷

Forarbeidene viser samtidig at departementet, med referanse til det generelle lovformålet, overveide om forbudet burde omfatte «alle former for bygg og anlegg», herunder «også de som blir oppført som en del av næringstiltak.»¹⁰⁸ Departementet kom til at det trolig ikke ville være «hensiktsmessig og riktig» å gjøre forbudet så omfattende. Slik departementet så det, ville et slikt forbud også føre til at det kom inn så mange søknader om konkrete unntak, at administrasjonsapparatet neppe kunne håndtere dem på skikkelig måte innen rimelig tid. Departementet antok videre at slike søknader i det alt overveidende antallet av tilfeller, måtte bli etterkommet. Ifølge departementet måtte det «utvilsomt» bli fastsatt generelle unntak, selv om unntaksbestemmelsene i enkelte tilfeller kunne føre til en «uheldig disponering av strandstrekningen.» På den bakgrunn foreslo departementet å videreføre de generelle unntakene som var inntatt i friluftsløven av 1957 § 29.

Som tidligere nevnt, var atkomstbrygger en del av de generelle unntakene i både strandstrekningensloven av 1954 § 3 og friluftsløven av 1957 § 29. Tilsvarende var det i strandloven av 1965 § 3 nummer 3 fastsatt at forbudet i § 2 ikke gjaldt for:

brygge, naust, eller annen vanlig innretning til sikring av grunneierens eller brukerens egen atkomst; [...]

Ifølge forarbeidene var § 3 ment å gjøre det «helt klart» at oppføring av brygge og naust var generelt unntatt fra forbudet i § 2.¹⁰⁹ Bryggeunntaket er særskilt omtalt i punkt 12 nedenfor, med utgangspunkt i strandloven av 1971 § 4 nummer 3, som svarte til strandloven av 1965 § 3 nummer 3, etter lovendringen 19. juni 1970, se punkt 9.6 nedenfor.

9.5.5 *Særskilte unntak*

Bestemmelsen i § 4 første ledd ga formannskapet hjemmel til å gjøre særskilte unntak fra forbudet i § 2, dersom «særlige grunner» talte for en slik løsning. Et særskilt unntak skulle være basert på «grunngitt søknad». Før formannskapet tok avgjørelse, skulle friluftsnemnd og bygningsråd få anledning til å uttale seg. I § 4 andre til sjette ledd var det gitt nærmere saksbehandlingsregler, blant annet om underretning, klage og utsatt iverksetting.

9.5.6 *Eksisterende båndlegginger*

Dersom et område i strandsonen ikke bare falt inn under virkeområdet for strandloven av 1965, men også var omfattet av enten (1) meldeplikt etter friluftsløven av 1957 § 24 eller (2) vedtaksforbud etter friluftsløven av 1957 § 25, fulgte det av strandloven av 1965 § 6 at meldeplikten eller vedtaksforbudet *ikke* skulle gjelde.

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 40 (1964-65) side 13 (Til § 3), samt side 5 (Merknader til § 3).

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 40 (1964-1965) side 4-5

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 40 (1964-1965) side 13.

9.5.7 Ulovlighetsoppfølging

Bestemmelser om ulovlighetsoppfølging fulgte av § 8, som var sålydende:

Blir bygning, anlegg, konstruksjon eller innhegning påbegynt oppført eller endret i strid med forbudet i denne lov, kan formannskapet kreve arbeidet stanset, og det ulovlige utførte kan kreves fjernet på den skyldiges kostnad.

Om nødvendig kan politiets hjelp kreves til gjennomføring av tiltak etter denne paragraf.

Ulovlighetsbestemmelsen sto uendret i hele virketiden for den midlertidige strandloven av 1965.

9.6 Endringsloven av 1970

9.6.1 Generelt om loven

Tittel	Midlertidig lov om forbud mot bygging m.v. i strandområder ved sjøen	
Brukstittel	Strandloven av 1965	
Vedtatt	25.06.65	LOV-1965-06-25-5
Endret	19.06.70	LOV-1970-06-19
Virkningstid	25.06. 65-01.07.71	LOV-1970-06-19 § 11

Tabell 6: Endringsloven av 1970

Ved lov 19. juni 1970 ble det vedtatt diverse endringer i strandloven av 1965. Endringsloven ble gitt umiddelbar ikrafttredelse, og virketiden for strandloven av 1965 ble samtidig forlenget til 1. juli 1971, se § 11. Forarbeidene til endringsloven av 1970 er tilgjengelige på hjemmesiden til Stortinget.¹¹⁰

Proposisjonen til lovendringen, som ble fremlagt av Kommunaldepartementet 20. mars 1970, ga en tilstandsbeskrivelse for strandsonevernet ved utgangen av 1960-tallet.¹¹¹ Departementet rekapitulerte at hensikten med strandloven av 1965 var å «hindre uheldig bygging i strandområdene ved sjøen inntil det [forelå] bindende planer for grunnutnyttningen.» På den andre siden var det etter hvert blitt klart at grunnutnyttningen i strandsonen, ikke ville være fastlagt gjennom bindende arealplaner innen utløpet av gyldighetstiden for den midlertidige strandloven av 1965, som var 1. juli 1970. Departementet ønsket derfor en vurdering av behovet for bestemmelser om grunnutnyttningen i strandsonen. Den 9. september 1968 oppnevnte Kommunaldepartementet et interdepartementalt utvalg, Strandlovutvalget av 1968. Det nærmere innholdet i mandatet er gjengitt i den første innstillingen fra utvalget.¹¹²

9.6.2 Generelle unntak

Lovvedtaket av 19. juni 1970 medførte en realitetsendring av det generelle unntaket for atkomstbrygger, naust og andre vanlige innretninger. Strandloven av 1965 § 3 nummer 3 ble endret slik at forbudet i § 2 ikke gjaldt for:

¹¹⁰ [Saksside - stortinget.no](http://saksside.stortinget.no).

¹¹¹ Ot.prp. nr. 58 (1969-70).

¹¹² Innstilling I fra Strandlovutvalget side 7.

Strandlovutvalget av 1968 påpekte at naust sto i «noenlunde samme stilling som bygging av hytte», for så vidt gjaldt de interesser strandloven av 1965 skulle ivareta.¹¹³ Ettersom behovet for naust de fleste steder var å anse som mindre vesentlig enn behovet for å «bevare strandlinjen uten bebyggelse», foreslå utvalget at naustunntaket ble tatt ut av loven. Strandlovutvalget av 1968 bemerket samtidig at det virket å være et større behov for anlegg av brygge. Utvalget foreslo derfor at unntaket i § 3 nummer 3 skulle gjelde «brygge til eget bruk».

Høringsinstansene ga enkelte merknader. Havnedirektoratet påpekte at unntaksbestemmelsen i § 3 nummer 3 ikke ga noen definisjon av bryggebegrepet. For å unngå misforståelser, anbefalte Havnedirektoratet at § 3 nummer 3 heller brukte begrepet «brygge (kai)».

Departementet bemerket at det hadde hersket en del uklarhet omkring naustbestemmelsen, selv om meningen var at unntaket bare skulle gjelde for «bebodd eiendom», slik det var påpekt i rundskriv 1734-65, datert 23. september 1965.¹¹⁴ I rundskriv 1734-65 var strandloven av 1965 § 3 nummer 3 kommentert slik:

Unntaket under nr. 3 i § 3 gjelder bl.a. naust til sikring av grunneierens eller brukerens egen atkomst. Det antas at unntaket bare gjelder naust på *samme eiendom* som det skal sikres atkomst til. Behovet for atkomst vil som regel skyldes at eier eller bruker har bolig på eiendommen. Det antas bl.a. å medføre at eier av hytte på tomt som ikke har strandlinje, ikke har rett til uten samtykke å sette opp naust på en annen strandtomt selv om han eier eller har bruksrett til denne.

Sett opp mot de hensyn strandloven skulle ivareta, var departementet uansett enig med utvalget i at naust stort sett sto i samme stilling som hytter. Lovforslaget fra departementet gikk ut på at verken naust eller «annen vanlig innretning» skulle være unntatt fra byggeforbudet. Den som ønsket å oppføre slike tiltak, måtte i tilfelle søke om dispensasjon etter § 4.

Departementet var samtidig enig med utvalget i at brygger fortsatt burde være unntatt fra forbudet i § 2, men det var likevel behov for en «avklaring» som nevnt for naust, hvilket var en referanse til koblingen mellom brygge og «bebodd eiendom». Departementet mente at forslaget fra utvalget, som altså gjaldt «brygge til eget bruk», ikke var tilstrekkelig klart. Etter samråd med Justisdepartementet var Kommunaldepartementet blitt stående ved å foreslå formuleringen «brygge på bebygd eiendom til sikring av atkomst for dennes eier eller bruker». Departementet presiserte at bryggeunntaket i det alt vesentlige ville gjelde for eiendommer som var bebygd med bolig- eller fritidsbygninger. Oppføring av brygge som ledd i næringsvirksomhet, ville fortsatt være unntatt etter § 3 nummer 1.

Departementet forkastet forslaget fra Havnedirektoratet om å bruke begrepet «brygge (kai)». Forklaringen var at ordet «kai» ledet tanken hen på «byggetiltak av ganske andre dimensjoner enn en liten brygge som skal benyttes av eieren eller brukeren av en bebygd eiendom.» Selv om

¹¹³ Innstilling I fra Strandlovutvalget side 57.

¹¹⁴ Ot.prp. nr. 58 (1969-70) side 5 sammenholdt med side 3-4.

det ikke forelå noen legaldefinisjon av begrepet «brygge», kunne departementet vanskelig se at termen ville bli klarere ved å tilføye ordet «kai» mellom to parenteser.

Stortingskomiteen var enig med departementet for så vidt gjaldt endring av § 3 nummer 3.¹¹⁵ Innstillingen fra stortingskomiteen inneholdt ingen særskilte merknader til endringen av unntaksbestemmelsen. Det generelle bryggeunntaket er nærmere omtalt i punkt 12 nedenfor.

9.7 Strandloven av 1971

9.7.1 Generelt om loven

Tittel	Lov om planlegging i strandområder	LOV-1971-12-10-103
Brukstittel	Strandloven av 1971	
Vedtatt	10.12.71	
Ikrafttredelse	01.01.72	LOV-1971-12-10-103 § 20 nummer 1
Endret	08.06.73	LOV-1973-06-08-51
Endret	04.06.76	LOV-1976-06-04-62
Endret	01.06.84	LOV-1984-06-01-39
Opphevet	01.07.86	LOV-1985-06-14-77 §§ 122 og 123 nummer 14

Tabell 7: Strandloven av 1971

Strandloven av 1971 var av en annen karakter enn strandloven av 1965, ettersom strandsonevernet gikk fra å være midlertidig til å bli varig. Den midlertidige loven av 1965 ga anvisning på et generelt byggeforbud i strandsonen, se § 2. Loven av 1971 fastsatte på sin side både et *plankrav*, se § 2, og et *byggeforbud*, se § 3. De opprinnelige forarbeidene til strandloven av 1971 er tilgjengelige på hjemmesiden til Stortinget.¹¹⁶

9.7.2 Lovens formål

I motsetning til strandloven av 1965, ble strandloven av 1971 supplert med en egen formålsbestemmelse i § 1 som lød slik:

Formålet med denne lov er å fremme en samordnet grunnutnytting i strandområdene og fjellområdene med sikte på best mulig å bevare naturverdiene og mulighetene for allmenn ferdsel og sikre at utbygging for rekreasjon og turisme skjer ut fra en samfunnsmessig helhetsvurdering til beste for brukerne og grunneierne.

Strandloven § 1 var en konkret lovfesting av det generelle prinsippet om samfunnsmessig helhetsvurdering av arealdisponeringen, som også lå til grunn for bygningsloven av 1965.¹¹⁷ Vi viser her til NOU 1975:25 om eiendomsrett til grunn og arealdisponering, hvor det på side 34 blant annet ble uttalt følgende:

Inngrep i naturen bør bare foretas ut fra en langsiktig og allsidig ressursdisponering som tar hensyn til at naturen i fremtiden bevares som grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel.

¹¹⁵ Innst. O. nr. 56 (1969-70).

¹¹⁶ Saksside - stortinget.no.

¹¹⁷ NOU 1975:25 side 34 og 83.

Utgangspunktet til Strandlovutvalget av 1968 var at arealplanleggingen i strandsonen ikke burde åpne for «fritidsbebyggelse og spredt boligbebyggelse».¹¹⁸

9.7.3 Virkeområde

På samme måte som strandloven av 1965, gjaldt strandloven av 1971 for områder som lå nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann, se § 3 nummer 1. Departementet kunne likevel, dersom det forelå «særlige grunner», fastsette unntak i det stedlige virkeområdet for loven, se § 5. Et slikt unntak kunne for eksempel bestå i at forbudsbeltet skulle være smalere enn 100 meter.

9.7.4 Strandsonevern

Etter strandloven av 1971 fikk selve byggeforbudet mer begrenset betydning. Forklaringen var at strandloven av 1971, i motsetning til strandloven av 1965, oppstilte et uttrykkelig *plankrav*. Kravet om plan var inntatt i loven av 1971 § 2. Forbudet mot bygging i strandsonen kom til uttrykk i loven av 1971 § 3.

Så lenge det ikke forelå en plan, ville bygging i strandsonen uansett være forbudt etter plankravet i § 2. Dersom det forelå en plan, var planen rettslig bindende for arealbruken. I sistnevnte tilfelle måtte man gjøre en konkret vurdering av om et tiltak, for eksempel en brygge, var i samsvar med den vedtatte planen. Selv om plankravet etter § 2 var det sentrale, kunne forbudet i § 3 få selvstendig betydning i to forskjellige tilfeller:

- For det første ga § 5 opprinnelig hjemmel til å unnta områder fra plankravet i § 2. I så fall ville forbudsbestemmelsen i § 3 få direkte betydning for de strandområdene som var unntatt fra plankravet. Ved lovvedtak 19. juni 1984, se punkt 9.10 nedenfor, ble § 5 endret slik at departementet etter forslag fra kommunestyret, kunne fastsette at forbudsbeltet ikke skulle gjelde eller være smalere enn 100 meter. Vilkåret var at det forelå «særlige grunner».
- For det andre var forbudet i § 3 mer vidtrekkende enn plankravet i § 2. Plankravet i § 2 gjaldt for «bygning, konstruksjon eller anlegg». Forbudsbestemmelsen i § 3 omfattet ikke bare «bygning, konstruksjon eller anlegg», men også «innhegning».

I tillegg kommer at § 3 nummer 3 ga departementet hjemmel til å gi forskrift om forbud mot plassering av «midlertidige eller transportable konstruksjoner eller anlegg», herunder campingvogner, telt og lignede.

Plankravet var inntatt i § 2, hvor nummer 1 og 4 *opprinnelig* lød slik:

1. I strandområde ved sjøen som ikke omfattes av stadfestet reguleringsplan, kan oppføring av bygning, konstruksjon eller anlegg bare skje i samsvar med godkjent strandplan, jfr. bestemmelsene i §§ 7-10 [våre understrekninger]. Det samme gjelder fradeling, herunder skylddeling, og salg eller bortleie av ubebygd del (parsell eller tomt) av eiendom.

¹¹⁸ Innstilling I fra Strandlovutvalget side 37.

4. Bestemmelsene i nr. 1 og nr. 3 gjelder ikke i tettbygd strøk [våre understrekninger]. Fylkesmannen avgjør i tvilstilfelle om et område skal anses som tettbygd strøk.

Forbudsbestemmelsen fulgte av § 3, hvor nummer 1 og 4 opprinnelig lød som følger:

1. Bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning kan ikke oppføres nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann, og kan heller ikke endres vesentlig. Hva som er vesentlig endring, avgjøres av fylkesutvalget, eventuelt fylkesmannen etter delegasjon fra fylkesutvalget, jfr. § 6 tredje ledd.

4. Bestemmelsene i denne paragraf gjelder ikke i tettbygd strøk eller i områder som omfattes av stadfestet reguleringsplan eller godkjent strandplan [våre understrekninger].

En sammenhengende lesning av loven viser at plankravet og forbudsbestemmelsen *ikke* gjaldt i følgende tilfeller:

1. Strandområdet var omfattet av «stadfestet reguleringsplan», det vil si reguleringsplan vedtatt i samsvar med bygningsloven av 1965 § 27 og § 28.
2. Strandområdet var omfattet av «godkjent strandplan», altså strandplan vedtatt i tråd med strandloven av 1971 § 7 til § 10.
3. Strandområdet utgjorde et «tettbygd strøk»

Vedtak av reguleringsplan eller strandplan i strandsonen var av avgjørende betydning for arealdisponeringen innenfor planavgrensningen. Både reguleringsplan og strandplan medførte bortfall av så vel plankravet i § 2 som forbudet i § 3, samt de tilhørende unntaksbestemmelsene i § 4, § 5 og § 6. Slik sett var det planene som styrte arealbruken innenfor sine respektive planavgrensninger, og ikke strandloven av 1971.¹¹⁹

Om vi sammenligner lovene av 1965 og 1971, og med det for øyet at førstnevnte lov bare inneholdt en forbudsbestemmelse, og ikke et plankrav, ser vi at sistnevnte lov ikke gjorde unntak for region- eller generalplaner med tilhørende vedtekter. I loven av 1965 § 1 het det at loven ikke gjaldt for områder som var omfattet av «region- eller generalplan hvor arealdisponering er gjort bindende ved vedtekt med heimel i bygningsloven.» Slike planinstrumenter var derimot ikke tilstrekkelige for å oppfylle plankravet i loven av 1971 § 2. Strandlovutvalget av 1968 ga en forklaring på hvorfor strandloven av 1971 § 2 og § 3 ikke ble tilsidesatt av region- eller generalplaner med tilhørende vedtekter:

Det foreslåtte byggeforbud tar sikte på å holde områdene inntil det er tatt endelig standpunkt til grunnutnyttingen, og fører derfor til at forbudet også må gjelde i områder som omfattes av oversiktsplan. Forbudet må således ikke avløses av stadfestede vedtekter til slike planer.

Derimot antar en at bestemmelsene om en bygge- og anleggsfri sone fortsatt bør avløses av stadfestet reguleringsplan. En regner da med at fastlegging av grunnutnytting ved reguleringsplan fortsatt stort sett bare vil skje i byer og områder med tettbebyggelse og i områder hvor det vil komme større anlegg som industri og

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 45 (1970-1971) side 50 (Til § 13).

havner. Behovet for reguleringsplan for andre områder langs kysten skulle etter utvalgets forslag nedenfor om planlegging i strandområdene bli vesentlig mindre enn i dag.¹²⁰

De planinstrumentene som medførte at plankravet og byggeforbudet ikke gjaldt, var altså bare *reguleringsplan* og *strandplan*.

Strandplan ble ved strandloven av 1971 innført som et nytt planinstrument. I § 7 nummer 1 var strandplan definert som en «detaljplan med tilhørende bestemmelser for utnytting av grunn til rekreasjons- og turistformål i strandområde.»

Strandplanprosessen besto av to hovedelementer. Det første elementet var at fylkesmannen, enten på eget initiativ eller på oppfordring fra en eller flere grunneiere, fastsatte grenser og retningslinjer for en eventuell strandplan, se § 7 nummer 2-6. Retningslinjene kunne gi bestemmelser om ordning av blant annet «båthavn» og «brygge», se § 7 nummer 5 sammenholdt med § 14 andre ledd. Fylkesmannen kunne for eksempel stille krav om fellesbrygge.¹²¹ Det andre elementet omfattet utarbeiding av utkast til strandplanen, se § 8, samt § 9 og § 10. Etter at fylkesmannen hadde fastsatt retningslinjer, skulle bygningsrådet innkalle til møte med alle kjente grunneiere, se § 8 nummer 1. Deretter var det lovbestemte utgangspunktet at grunneierne skulle utarbeide utkast til strandplan, se § 9. Grunneierne ble i så fall organisert som et «strandplanlag». Dersom det blant grunneierne ikke ble flertall for å utarbeide eller fremme strandplan, kunne vedkommende kommune selv utarbeide forslag til strandplan, se § 10. I begge tilfeller var det opp til fylkesmannen å avgjøre om strandplanen skulle bli godkjent, se § 9 nummer 4 og § 10 nummer 4. Spørsmålet om godkjenning av strandplan ville bero på et forvaltningsskjønn.¹²²

Strandloven av 1971 § 13 nummer 1 første ledd fastslo at godkjent strandplan var rettslig bindende for arealdisponeringen innenfor planavgrensningen. Strandplan var bindende for «alle arbeid og tiltak som nevnt i §§ 2 og 3». Strandplan var også bindende i den forstand at grunnen heller ikke kunne bli tatt i bruk til «formål som i vesentlig grad vil[le] vanskeliggjøre gjennomføring av planen.» Ifølge forarbeidene kunne gjennomføringen av planen bli vesentlig vanskeliggjort gjennom for eksempel veianlegg og formål som krevde omfattende grave- eller fyllingsarbeider.¹²³ Strandloven av 1971 § 13 nummer 1 første ledd var utarbeidet etter mønster fra bygningsloven av 1965 § 31 nummer 1 første ledd, som lød slik:

Stadfestet reguleringsplan er straks bindende for alle arbeid og tiltak som nevnt i §§ 84 og 93 innenfor planens område. Grunn innenfor et område som omfattes av slik reguleringsplan kan heller ikke på annen måte tas i bruk til formål som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen.

I § 13 nummer 1 andre ledd var det inntatt en særskilt bestemmelse som fastslo at oppføring av «sportshytter, sommerhus, kolonihagehus» og lignende trengte «tillatelse» fra bygningsrådet.

¹²⁰ Innstilling I fra Strandlovutvalget side 37.

¹²¹ Ot.prp. nr. 45 (1970-1971) side 42 (Til § 7).

¹²² Carl August Fleischer, *Strandloven*, Aschehoug, 1972, side 84.

¹²³ Ot.prp. nr. 45 (1970-1971) side 50 (Til § 13).

På 1960- og 1970-tallet hadde vi ingen uttrykkelige regler om avstemming mellom to eller flere planer for samme område. Lovgivningen hvilte likevel på en forutsetning om at arealdisponeringen i strandsonen skulle være avklart ved *enten* reguleringsplan *eller* strandplan. Dersom et strandområde ikke var omfattet av stadfestet reguleringsplan, fastslo strandloven av 1971 § 2 nummer 1 at oppføring av bygning, konstruksjon eller anlegg, bare kunne skje i samsvar med godkjent strandplan. Fleischer omtalte problemstillingen som følger:

For så vidt angår de planer som skal vedtas etter bygningsloven av 18. juni 1965, er det imidlertid regelen at disse ikke skal gjelde samtidig med en strandplan. Enten skal de gå foran strandplanen, eller de skal ikke anvendes i område som dekkes av en slik plan. Andre bestemmelser i bygningsloven kan derimot tenkes anvendt innenfor strandplanens område.¹²⁴

Vi gjør oppmerksom på det ved lovvedtak 1. juni 1984, ble gjort materielle endringer i strandloven av 1971 § 2 og § 3, se punkt 9.10 nedenfor. De praktiske konsekvensene av lovendringen var likevel begrensede, ettersom strandloven av 1971 allerede i 1985 ble erstattet av det som da var en helt ny plan- og bygningslov, som også ga bestemmelser om strandsonevern, se punkt 9.11 nedenfor.

Som nevnt ovenfor i relasjon til strandloven av 1965, skal vi nedenfor gå særskilt inn på de tolkningsspørsmålene som springer ut av unntaket for «tettbygd strøk», se punkt 10 Videre gir vi i punkt 11 nedenfor en nærmere omtale av begrepene «bygning, anlegg, konstruksjon eller innhegning», som også gjelder for strandloven av 1965.

9.7.5 Generelle unntak

Bestemmelsen i § 4 hjemlet generelle unntak fra plankravet i § 2 og byggeforbudet i § 3. Strandloven av 1971 § 4 tilsvarte strandloven av 1965 § 3, slik sistnevnte bestemmelse lød etter lovendringen 19. juni 1970. Unntaket for brygger fulgte av § 4 nummer 3, hvor det het at plankravet i § 2 nummer 1 og byggeforbudet i § 3 nummer 1 og 2 ikke gjaldt for:

«brygge på bebygd eiendom til sikring av eierens eller brukerens atkomst»

Bryggeunntaket er nærmere omtalt i punkt 12 nedenfor.

9.7.6 Særskilte unntak

Etter § 6 første ledd kunne opprinnelig fylkesutvalget, så langt det forelå «særlige grunner», gjøre unntak fra plankravet i § 2 nummer 1 og byggeforbudet i § 3 nummer 1, samt bestemmelser gitt med hjemmel i § 2 nummer 3 andre ledd, § 3 nummer 2 og § 5 bokstav b. Et særskilt unntak skulle være basert på «grunngitt søknad». Den konkrete vurderingen av om det forelå «særlige grunner» for enkeltstående unntak, var underlagt et forvaltningsskjønn.¹²⁵ Etter § 6 andre ledd kunne fylkesutvalget sette vilkår for å gjøre unntak. Slike vilkår måtte ha sammenheng med lovformålet, og kunne for eksempel gjelde arten, omfanget og plasseringen av den omsøkte

¹²⁴ Carl August Fleischer, *Strandloven*, Aschehoug, 1972, side 182.

¹²⁵ NOU 1975:25 side 37.

bebyggelsen.¹²⁶ Til illustrasjon kunne fylkesutvalget gjøre unntak på vilkår om etablering av fellesbrygge eller tilrettelegging for allmenn ferdsel.¹²⁷ I § 6 var det videre gitt bestemmelser om søknad, melding og klage, samt delegering av beslutningsmyndighet.

9.7.7 Ulovlighetsoppfølging

Bestemmelsene om ulovlighetsoppfølging fulgte av § 16, som opprinnelig lød slik:

Blir bygning, anlegg, konstruksjon eller innhegning påbegynt oppført, endret eller plassert i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven eller i strid med godkjent strandplan, kan bygningsrådet kreve arbeidet stanset eller at bruken opphører. Om nødvendig kan bygningsrådet kreve hjelp av politiet.

Er bygning m. v. påbegynt oppført, endret eller plassert i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan bygningsrådet utferdige forelegg mot eier eller rettighetshaver med pålegg om at det som er ulovlig utført eller plassert skal fjernes innen en frist som settes i forelegget. Bygningslovens § 114 annet, tredje og fjerde ledd og §§ 115 og 116 gjelder tilsvarende for forelegg etter denne paragraf. Søksmål etter § 114 annet ledd rettes mot staten.

Ved lovedtak 8. juni 1973, ble det gjort en redaksjonell endring i § 16, som var uten betydning for vår utredning.

9.8 Endringsloven av 1973

Ved lovedtak 8. juni 1973, ble strandloven av 1971 utvidet til også å omfatte fjellområdene, hvilket ikke er et tema for vår utredning.¹²⁸ Videre ble bestemmelsen i § 2 nummer 1, hvoretter plankravet ikke gjaldt for strandområder som var omfattet av stadfestet reguleringsplan, flyttet ned til § 2 nummer 4, hvor vi fra før av fant unntaket for «tettbygd strøk». Endringen var alene basert på et ønske om bedre redigering av § 2. Forarbeidene til endringsloven er tilgjengelige på hjemmesiden til Stortinget.¹²⁹

9.9 Endringsloven av 1976

Ved lovedtak 4. juni 1976, ble strandloven av 1971 underlagt flere endringer med hensyn til personell kompetanse.¹³⁰ Endringene hadde i hovedsak sammenheng med en omorganisering av lokalforvaltningen, som særlig tok sikte på å gjennomføre desentralisering, demokratisering og forenkling i forvaltningen av strandplanloven. Forarbeidene til endringsloven finner man på hjemmesiden til Stortinget.¹³¹

9.10 Endringsloven av 1984

Ved lovedtak 1. juni 1984, ble strandloven av 1971 gjenstand for mer omfattende endringer.¹³²

¹²⁶ Ot.prp. nr. 45 (1970-1971) side 38 (Til § 6).

¹²⁷ Ot.prp. nr. 45 (1970-1971) side 38 (Til § 6).

¹²⁸ LOV-1973-06-08-51.

¹²⁹ [Saksside - stortinget.no](http://saksside.stortinget.no)

¹³⁰ LOV-1976-06-04-62.

¹³¹ [Saksside - stortinget.no](http://saksside.stortinget.no)

¹³² LOV-1984-06-01-39.

Forarbeidene til endringsloven er tilgjengelige på hjemmesiden til Stortinget.¹³³ I forarbeidene er lovendringene blant annet sammenfattet som følger:

Lovens § 2 endres ved at det generelle krav om plan i § 2 nr. 1 oppheves. Det foreslås en ny bestemmelse i § 2 som gir kommunestyret hjemmel til å innføre et krav om reguleringsplan i strandområdene.

Lovens § 3 endres slik at forbudet mot oppføring av bygninger m.v. også gjøres gjeldende for deling, herunder salg eller bortleie av ubebygd del (parsell eller tomt) av eiendom.

Vi bemerker at endringsloven av 1984 bare fikk virkning innenfor et begrenset tidsrom, ettersom vi i 1985 fikk en helt ny plan- og bygningslov, hvor § 17-2 ga bestemmelser om strandsonevern.

9.11 Plan- og bygningsloven av 1985

Loven ble vedtatt 14. juni 1985, med ikrafttredelse 1. juli 1986.¹³⁴ Plan- og bygningsloven av 1985 § 17-2 første ledd fastsatte en hovedregel om forbud mot bygging og fradeling i strandsonen. Hovedregelen tilsvarte strandloven av 1971 § 3 nummer 1, slik bestemmelsen lød per 1. juni 1984. Unntaksbestemmelsen i § 17-2 andre ledd tilsvarte strandloven av 1971 § 3 nummer 4, men med den endring at forbudsbestemmelsen heller ikke gjaldt i strandområder som i arealdelen til kommuneplanen var lagt ut til byggeområde eller område for råstoffutvinning. Arealdelen til kommuneplanen ble innført ved plan- og bygningsloven av 1985, som en ny plantype med rettsvirkning. Vi nevner videre at bryggeunntaket i strandloven av 1971 § 4 nummer 3 ble videreført i plan- og bygningsloven av 1985 § 17-2 tredje ledd nummer 3, som lød slik:

«brygge på bebygd eiendom til sikring av eierens eller brukerens atkomst»

Strandloven av 1971 ble opphevet idet plan- og bygningsloven av 1985 trådte i kraft, det vil si 1. juli 1986.¹³⁵

¹³³ [Saksside - stortinget.no](https://www.stortinget.no/Saksside)

¹³⁴ LOV-1985-06-14-77

¹³⁵ Plan- og bygningsloven av 1985 § 123 nummer 14, Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) side 108 og punkt 2.8.3.3.

10 Unntaket for «tettbygd strøk»

10.1 Problemstillinger

Strandloven av 1965 fastslo at loven ikke gjaldt for «tettbygd strøk». Strandloven av 1971 fastslo på sin side at «tettbygd strøk» falt utenfor både plankravet i § 2 og forbudsbestemmelsen i § 3.

Unntaket *var* i sin tid viktig, ettersom strandsonevernet i sin helhet ble satt til side. Vi oppfatter videre at unntaket fortsatt *er* av sentral betydning, fordi flere saker i nåtiden reiser spørsmålet om eldre tiltak ble oppført innenfor tettbygde strøk, hvilket i så fall innebærer at tiltakene *ikke* utgjorde en overtredelse av strandsonelovgivningen.

I det følgende skal vi først gå nærmere inn på den generelle tolkningen av uttrykket «tettbygd strøk», med utgangspunkt i strandloven av 1971. Deretter gir vi en omtale av det som etter vårt syn er irrelevante momenter i vurderingen av om noe er et «tettbygd strøk». Endelig gir vi en redegjørelse for det vurderingsperspektivet som må gjelde for den konkrete vurderingen av om en del av strandsonen er å anse som et «tettbygd strøk». Selv om tolkningsprosessen i det følgende er koblet til strandloven av 1971, er det vårt syn at tolkningsresultatet vil gjelde tilsvarende for strandloven av 1965.

Den konkrete vurderingen av «tettbygd strøk» er etter vårt syn å anse som rettsanvendelse, slik at subsumsjonen kan bli overprøvd av domstolene. Utover det at selve uttrykket er av skjønnsmessig karakter, ser vi ingen holdepunkter for at vurderingen er ment å bero på et forvaltningsskjønn.¹³⁶

10.2 Lovtolkning

Lovteksten i strandloven av 1971

Basert på en naturlig forståelse av lovteksten, mener vi at det skal mye til før en del av strandsonen kan bli ansett som et «tettbygd strøk».

Som et utgangspunkt vil vi bemerke at et *tettbygd strøk* klart nok står i klar kontrast til for eksempel et *bebygd område*. Slik vi ser det, kan et område i noen eller større grad være bebygd, uten at området dermed utgjør et tettbygd strøk.

Vi er videre av den oppfatning at ordene «tettbygd» og «strøk», lest hver for seg og sett i sammenheng, gir grunnlag for å trekke noen relativt klare slutninger. Våre slutninger fra lovteksten er som følger:

Ordet «tettbygd» er isolert sett rettet mot *omfanget* av bebyggelse, og ikke minst *tettheten* på bebyggelsen. Om man ser for seg et nærmere avgrenset område innenfor strandsonen, kan fotavtrykket fra eksisterende bebyggelse i prinsippet dekke større eller mindre deler av området. Begrepet «tettbygd» tilsier at det aktuelle området i stor grad må være dekket av eksisterende bebyggelse. Det aktuelle området må med andre ord ha en høy grad av utnytting. Åpningene mellom bebyggelsen må samtidig være begrensede. Bebyggelsen må være tett plassert.

¹³⁶ Rt-1995-1427.

Ordet «strøk» er rent språklig myntet på *struktureringen* av området, nærmere bestemt sammensetningen, organiseringen og funksjonen av eksisterende byggverk, det vil si bygninger, anlegg og konstruksjoner. Strøksbegrepet tilsier at det må være tale om et fullfunksjonelt utbyggingsområde. Slike områder vil ikke bare være etablert med bebyggelse, for eksempel bolig- eller næringsbebyggelse, men også inneha nødvendige fellesfunksjoner, herunder infrastruktur og samfunnstjenester. Områder som mangler slike fellesfunksjoner, herunder mer grisgrendte arealer, kan vanskelig bli betegnet som et «strøk».

Ordet «strøk» gir også grunnlag for slutninger om *størrelsen* på området. Strøksbegrepet trekker i retning av at vi må stå overfor et noe større område innenfor strandsonen. Mer begrensede områder kan vanskelig bli betegnet som «strøk».

Samlet sett er det vårt syn at unntakene for «tettbygd strøk» bare gjelder for større områder hvor arten og omfanget av eksisterende bygninger, anlegg og konstruksjoner er av en slik karakter, at de særskilte strandsonehensynene ikke lenger gjør seg gjeldende. Med referanse til formålsbestemmelsen i § 1, kan vi si at uttrykket «tettbygd strøk» beskriver områder som allerede er utviklet og utbygd på en måte som for alle praktiske formål utelukker bevaring av naturverdier, sikring av allmenne friluftslivsinteresser med videre.

Forarbeidene til strandloven av 1971

I innstillingen til loven uttalte Strandlovutvalget av 1968 at strandsonevernet ikke burde omfatte «tettbygd strøk». Poenget var at hensynene bak strandloven ikke gjorde seg så sterkt gjeldende i områder som allerede var «sterkt utbygget».¹³⁷ Etter vårt syn ga innstillingen en klar indikasjon på at uttrykket «tettbygd strøk» omfattet områder hvor det reelt sett ikke var mulig å realisere formålene med strandsonevernet. Man kan også si det slik at uttrykket «tettbygd strøk» gjaldt områder uten reell bevaringsverdighet etter strandloven.

I proposisjonen til loven kom det frem at departementet var enig med utvalget, for så vidt gjaldt betydningen og forståelsen av «tettbygd strøk». Departementet bemerket at «de hensyn som [gjorde] seg gjeldende for strandområdene», ikke i samme grad gjaldt for «tettsteder».¹³⁸

Departementet uttalte videre at § 2 nummer 4, som altså fastslo at plankravet ikke gjaldt i «tettbygd strøk», var i samsvar med § 1 tredje ledd i lovforslaget fra utvalget.¹³⁹ Departementet viste i den forbindelse til «byer og tettsteder», hvor strandområdene i liten utstrekning ville bli utnyttet til «rekreasjonsformål». Slik departementet så det, ville grunnutnyttningen i byer og tettsteder ofte være «bundet opp» av tidligere utbygging. Vi oppfatter at departementet her var på linje med utvalget, i den forstand at «tettbygde strøk» bare var ment å omfatte områder hvor den reelle bevaringsverdigheten etter strandloven var gått tapt.

Forarbeidene til strandloven av 1965

Tilsvarende kom til uttrykk i forarbeidene til strandloven av 1965, hvor departementet påpekte at et tettbygd strøk ville være «så vidt meget» utbygd, at «hensikten med å innføre forbud etter

¹³⁷ Innstilling I fra Strandlovutvalget side 36.

¹³⁸ Ot.prp. nr. 45 (1970-1971) side 19.

¹³⁹ Ot.prp. nr. 45 (1970-1971) side 34.

[strandloven] ikke [ville] føre fram.»¹⁴⁰ Departementet uttrykte det også slik at hensikten med strandsoneloven av 1965 «ikke [lot] seg realisere», så langt det forelå tettbygde strøk i strandsonen.¹⁴¹ Dersom strandloven av 1965 også skulle gjelde i tettbygde strøk, antok departementet at man i stor grad måtte gi dispensasjoner.¹⁴²

Stortinget var på linje med departementet. Da kommunalkomiteen behandlet strandloven av 1965, ble unntaket for «tettbygd strøk» begrunnet med at friluftslivsinteressene ville ha «liten eller ingen betydning» i slike områder.¹⁴³

Formålet med strandsoneloven av 1971

Gjennomgangen så langt viser at både lovtekst og forarbeider i stor grad var formålsorienterte. Det samme gjaldt for litteratur og rettsavgjørelser fra den aktuelle tidsperioden.

For så vidt gjelder strandloven av 1971 § 2 nummer 4 om unntak fra plankravet, uttalte Fleischer følgende: «Her er det ikke lenger de samme hensyn til å beskytte naturmiljøet.»¹⁴⁴

Formålsbetraktninger var også fremtredende i Rt-1970-67 (Strandlovdommen), hvor Høyesterett i plenum enstemmig fastslo at de rådighetsbegrensningene som manifesterte seg ved strandloven av 1965, ikke ga grunneier krav på erstatning, basert på analogisk bruk av Grunnloven § 105. Høyesterett la avgjørende vekt på to forhold. For det første var strandloven av 1965 en tidsbegrenset lov. For det andre var formålet å gi myndighetene nødvendig tid til å vedta arealplaner som omfattet strandsonen. Førstvoterende ga i den forbindelse en generell beskrivelse av formålet med strandloven av 1965:

Formålet med byggeforbudet er etter Ot.prp. nr. 40 (1964-65) å møte det sterke behov som har meldt seg for en planmessig disponering av arealene langs kysten. Dette skyldes flere forhold. Dels kommer allmennhetens friluftsinnteresser inn både med behov for badeplasser, campingplasser og ferdselsadgang langs stranden, og med behov for feriesteder. Videre kommer hensynet til utnyttelsen av områdene innenfor stranden sterkt inn, idet bebyggelsen av strandlinjen kan redusere brukbarheten av disse grunnarealer vesentlig ved at atkomsten til sjøen blir stengt. De landskapsestetiske hensyn gjør seg gjeldende med styrke, og forurensningsproblemer ved masseutfarten stiller krav til ordning av vei, vann og kloakk. Dette planleggingsbehov har meldt seg med akselererende styrke. Skal det kunne imøtekommes, må planleggingsmyndighetene få noen tid på seg. Byggeforbudets formål er å sikre dette, idet fortsatt ukontrollert bygging vil etablere uopprettelige hindringer for planenes realisering.

Førstvoterende ga deretter en spesifikk omtale av strandloven av 1965 § 1, som blant annet sa at loven ikke gjaldt i «tettbygd strøk»:

Dette formål har også fått sitt uttrykk i lovens § 1 ved at loven ikke gjelder tettbygd strøk – altså områder som allerede har fått en etablert karakter – og ikke områder som går

¹⁴⁰ Ot.prp. nr. 40 (1964-1965) side 4.

¹⁴¹ Ot.prp. nr. 40 (1964-1965) side 9.

¹⁴² Ot.prp. nr. 40 (1964-1965) side 4 og 9.

¹⁴³ Innst. O. XXVI (1964-65) side 4.

¹⁴⁴ Fleischer (1972) side 53.

inn under stadfestet reguleringsplan, altså områder hvis utnyttelse forutsettes å skje etter en plan som etter en samlet avveining tilgodeser de foran nevnte interesser [vår understrekning].

Når Høyesterett nevner områder som allerede ligger med en «etablert karakter», kan vi vanskelig forstå annet enn at det er tale om en referanse til fullverdige utbyggingsområder, det vil si arealer med omfattende bebyggelse og tilhørende fellesfunksjoner. Dersom et område er av en slik karakter, vil vi stå overfor «uopprettelige hindringer» for realisering av formålet med strandloven.

Forarbeidshenvisningen til bygningsloven av 1924

I forarbeidene til strandlovene av 1965 og 1971 ble det uttalt at uttrykket «tettbygd strøk» skulle bli forstått på «samme måte» som etter «bygningsloven». ¹⁴⁵ Da proposisjonen til strandloven av 1971 ble fremlagt, virket fortsatt bygningsloven av 1924. ¹⁴⁶

Bygningsloven av 1924 gjaldt bare for byene. ¹⁴⁷ Departementet kunne likevel bestemme at loven også skulle omfatte «samlinger av bygninger» utenfor byene, eventuelt områder hvor det begynte å danne seg slike samlinger. ¹⁴⁸ Innjord og Zimmermann gir en komprimert beskrivelse av hva som var den fremherskende tilstanden etter bygningsloven av 1924:

Den typiske situasjon som [bygningsloven av 1924] tok sikte på, var regulering innenfor byer og tettbygde strøk, det vil si områder som i prinsippet var definert som byggeområder, men hvor noen arealer måtte avsettes til veier, parker og annen infrastruktur for å tjene den omkringliggende bebyggelsens behov. ¹⁴⁹

I forlengelsen av det som er fremholdt av Innjord og Zimmermann, bemerker vi at bygningsloven av 1924 § 65 nummer 1 brukte uttrykket «tettbebygget strøk» med de rene bystrøk for øyet:

I tettbebygget strøk skal enhver bygning til gaten opføres umiddelbart i grenselinjen mot nabotomt således at hele tomtens fasadelinje utbygges.

I 1963 ble bygningsloven av 1924 supplert med en ny ekspropriasjonshjemmel i § 63a, som brukte begrepet «tettbebyggelse». Vi bemerker at bygningsloven av 1924 § 63a gjaldt kommunalt tvangserverv av arealer med henblikk på fremtidig etablering av tettbebyggelse. Strandloven av 1971 reiste derimot spørsmålet om en nærmere angitt del av strandsonen allerede var etablert som et «tettbygd strøk». Da departementet i proposisjonene til strandlovene av 1965 og 1971 bemerket at uttrykket «tettbygd strøk» skulle bli forstått på samme måte som etter bygningsloven, ble det i begge tilfeller sitert fra forarbeidene til nettopp bygningsloven av 1924 § 63a:

Vår lovgivning har ikke noen definisjon av uttrykket tettbebyggelse og avgrensningen av begrepet må i noen utstrekning bero på skjønn. Med tettbebyggelse siktes i denne bestemmelse til konsentrert bebyggelse av slikt omfang at det nødvendiggjør særskilte anlegg og innretninger for å tilfredsstille felles behov på stedet som f.eks.,

¹⁴⁵ Ot.prp. nr. 40 (1964-1965) side 12 og Ot.prp. nr. 45 (1970-1971) side 34.

¹⁴⁶ LOV-1924-02-22-2.

¹⁴⁷ Bygningsloven av 1924 § 1 nummer 1.

¹⁴⁸ Bygningsloven av 1924 § 1 nummer 1.

¹⁴⁹ Frode A. Innjord og Liv Zimmermann (red.), *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 1, 2. utgave, Gyldendal 2020, side 447.

vei- og gatenett, vannforsynings- og kloakkanlegg, parkbelter, lekeplasser o.l. [vår understrekning].¹⁵⁰

Foruten det som ble sitert av departementet, ga forarbeidene til bygningsloven av 1924 § 63a ytterligere veiledning om forståelsen av uttrykket «tettbebyggelse»:¹⁵¹

Bygningsloven av 1924 § 63a skulle hjemle ekspropriasjon for å sikre kommunen grunnarealer til ny tettbebyggelse. Ifølge departementet var formålet med bestemmelsen at kommunen skulle få anledning til å erverve «større, og i det vesentlige sammenhengende arealer», som var egnet for tettbebyggelse.

Departementet presiserte at også strøk med «sammenhengende villabebyggelse», for så vidt kunne bli ansett for å være «tettbebygd». «[E]n del bebyggelse» innenfor et «stort sett ubebygd» område, var derimot *ikke* tilstrekkelig for å anse området som «tettbebygd».

Departementet understreket videre at begrepet «tettbebyggelse» ikke bare omfattet «selve bebyggelsen», men også «slike anlegg og innretninger som [hørte] med til tidsmessig tettbebyggelse.» I det opprinnelige lovutkastet som ble fremlagt for Justisdepartementet, hadde Kommunaldepartementet brukt uttrykket «tettbebyggelse og dermed sammenhengende formål». Etter den lovtekniske gjennomgangen av det opprinnelige lovutkastet, bemerket Justisdepartementet at referansen til «dermed sammenhengende formål» kunne fremstå som unødvendig. Kommunaldepartementet var enig med Justisdepartementet. I det endelige lovutkastet ble passusen «dermed sammenhengende formål» derfor sløffet som overflødig.

Departementet kom så med den uttalelsen som senere ble sitert i proposisjonene til strandlovene av 1965 og 1971. Begrepet «tettbebyggelse» tok sikte på «konsentrert» bebyggelse som var av et slikt «omfang», at det var nødvendig med særskilte anlegg og innretninger for ivaretagelse av fellesbehov på stedet, for eksempel vei- og gatenett, vann- og kloakkanlegg, parkbelter, lekeplasser og likende.

Departementet oppsummerte med å si at grunnarealene kunne bli brukt til dekning av alle behov som, i større eller mindre utstrekning, meldte seg ved «moderne bymessig bosetting og utvikling». En slik «moderne bymessig bosetting og utvikling» kunne omfatte for eksempel «boliger, parker og liknende innretninger for rekreasjon og fritidsysler for barn og voksne, ferdselsinnretninger, servicevirksomheter, industri- og håndverksformål, forretninger og andre virksomheter.»

Forarbeidene til endringsloven av 1963 gir grunnlag for flere temmelig klare slutninger, men vi vil særlig trekke frem at uttrykket «tettbebygd strøk» klart nok rettet seg mot områder med «moderne bymessig bosetning og utvikling». En «moderne bymessig bosetning og utvikling» ville typisk omfatte byggeområder for boliger, forretninger, kontorer og bevertningssteder, samt offentlige bygninger. Slik vi ser det, var byggeområder for fritidsboliger og lignende noe som etter sin art falt utenfor uttrykket «tettbygd strøk». I relasjon til det sistnevnte måtte det være uten betydning om fritidsbebyggelsen lå relativt nært sammen, med tilhørende infrastruktur og

¹⁵⁰ Ot.prp. nr. 33 (1962-1963) side 6.

¹⁵¹ Ot.prp. nr. 33 (1962-1963) side 5-6

samfunnstjenester, herunder kjøreveier. Byggeområder for fritidsboliger ville typisk være spredtbebygde.

Vi vil også trekke frem den klare føringen om at uttrykket «tettbebygde strøk» tok sikte på områder hvor den konsentrerte bebyggelsen var av et slikt omfang, at den *nødvendiggjorde* anlegg og innretninger for ivaretagelse av *fellesbehov* på stedet, herunder ikke bare infrastruktur som vei- og gatenett, vann- og avløpsanlegg, men også samfunnstjenester i form av parkbelter, lekeplasser og lignende.

Bygningsloven av 1924 § 63a ble videreført i bygningsloven av 1965 § 63.¹⁵² I proposisjonen til bygningsloven av 1965 ble uttrykket «tettbygd strøk» kommentert som følger:

Uttrykkene «tettbygd strøk» og «tettbebyggelse» defineres ikke i lovutkastet, og avgrensningen av disse begreper må i noen utstrekning bero på skjønn. I lovutkastet menes med tettbygd strøk område med konsentrert bebyggelse av et slikt omfang at det *nødvendiggjør* særskilte anlegg og innretninger for å tilfredsstille felles behov på stedet, som f.eks. veg- og gatenett, vannforsynings- og kloakkanlegg, parkbelter, lekeplasser o.l. Med tettbebyggelse menes selve bebyggelsen med tilhørende anlegg og innretninger i slike strøk. I tvilstilfelle avgjør fylkesmannen om et område skal anses som «tettbygd strøk» etter bestemmelsene i loven, jfr. § 15 første ledd, siste punktum.¹⁵³

Den siterte teksten ga i prinsippet uttrykk for det samme som fulgte av forarbeidene til bygningsloven av 1924 § 63a.

Forholdet til bygningsloven av 1965

Foruten bygningsloven av 1965 § 63, som er omtalt ovenfor, ble uttrykket «tettbygd strøk» brukt i §§ 2, 15, 62, 103, 104 og 107.

I spesialmotivene til bygningsloven av 1965 § 2 kommer det frem at bygningslovutvalget foreslo å bruke passusen «by eller tettbygg», men departementet valgte i stedet fellesbetegnelsen «tettbygd strøk».¹⁵⁴ Departementet uttalte videre at ordet «strøk» måtte bli oppfattet som et område som er bebygd slik at «bebyggelsen gir området sin karakter».

Bygningsloven av 1965 § 104 er egnet til å illustrere at et område i større eller mindre grad kunne være bebygd, uten at området dermed lot seg kategorisere som et tettbygd strøk.¹⁵⁵ Bestemmelsen i bygningsloven av 1965 § 104, som gjaldt orden på ubebygd areal i tettbygde strøk, ble videreført i plan- og bygningsloven av 2008 § 28-5. Virkeområdet for bestemmelsen ble likevel utvidet til å omfatte *bebygde områder*. I spesialmotivene til § 28-5 heter det at bestemmelsen gjelder «uavhengig av om området er å anse som tett- eller spredtbygd.»¹⁵⁶

Forholdet til byfornyelsesloven av 1967

¹⁵² Ot.prp. nr. 1 (1964-1965) side 96.

¹⁵³ Ot.prp. nr. 1 (1965-1965) side 88.

¹⁵⁴ Se Ot.prp. nr. 1 (1964-1965) side 78-79 med videre henvisning til NUT 1960:2 side 65.

¹⁵⁵ RG-1990-375 (Skien og Porsgrunn byrett).

¹⁵⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 340.

Mer generelle harmoniseringshensyn kan tilsi at det er rom for å legge vekt på hvordan uttrykket «tettbygd strøk» ble brukt i annen lovgivning, det vil si utover strand- og bygningslovene. Den mest nærliggende referansen i så henseende er lov om sanering av tettbygde strøk, datert 28. april 1967, også kalt byfornyelsesloven.¹⁵⁷

Byfornyelsesloven § 1 første ledd siste punktum fastslo at det var opp til departementet å avgjøre, med bindende virkning, hva som utgjorde et «tettbygd strøk». Korttittelen på loven, *byfornyelsesloven*, var uansett beskrivende for hva uttrykket «tettbygd strøk» skulle omfatte.

Lovforarbeidene tegnet også et klart bilde av at loven var rettet mot byer og bymessige strøk. Vi viser særlig til hvordan lovproposisjonen beskriver (1) bakgrunnen for lovforslaget, (2) behovet for fornyelse, herunder det økende behovet for «ekspansjon av de funksjoner bykjernen må romme som følge av den tekniske og økonomiske utvikling og den store tilflytting til byene», og (3) formene for sanering, for eksempel ombygging og modernisering av boliger, samt kvartal- eller strøkssanering.¹⁵⁸

Forvaltningspraksisen etter strandloven av 1971

Etter strandloven av 1971 § 2 nummer 2 siste punktum var det opp til fylkesmennene å avgjøre om områder kunne ble ansett som tettbygde strøk, dersom spørsmålet var tvilsomt. Fylkesmennene hadde den samme kompetansen etter strandloven av 1965 § 1 siste punktum.

I hvilken grad det foreligger slike tvilsavgjørelser fra fylkesmennene, er vi ikke kjent med. Vi er heller ikke kjent med om eventuelle avgjørelser samlet sett fremstår som konsekvente og samstemte. Teoretisk sett kan det være at avgjørelsene spriker, ikke bare mellom fylkesmannsembetene, men også innenfor det enkelte embete.

Om det foreligger konsekvente og samstemte uttalelser fra fylkesmennene, må vi anta at uttalelsene kan bli tillagt stor vekt ved tolkningen av uttrykket «tettbygd strøk». I den forbindelse må det være et sentralt poeng at kompetansen til å avgjøre tvilsspørsmål fulgte direkte av strandlovene av 1965 og 1971.¹⁵⁹

Systemet i strandloven av 1971

Systembetragtninger taler også for en streng fortolkning av uttrykket «tettbygd strøk». Dersom man sto overfor et «tettbygd strøk», fulgte det av § 2 nummer 2 og § 3 nummer 4 at verken plankravet eller byggeforbudet kom til anvendelse. Slik sett var det tale om et vidtrekkende unntak, ettersom strandloven i sin helhet ble satt til side innenfor tettbygde strøk. Slik vi ser det, måtte unntaket for «tettbygd strøk» bli avpasset med de øvrige unntakene i loven, nærmere bestemt § 4 om generelle unntak for nærmere angitte tiltak og innretninger, herunder atkomstbrygger, § 5 om vedtaksbasert unntak i stedlig virkeområde og § 6 om konkrete unntak etter søknad, det vil si dispensasjon.

Ettersom § 4, § 5 og § 6 uansett åpnet for unntak fra strandsonevernet, tilsa systemet i loven at det skulle svært mye til for å sette *hele* loven til side etter § 2 nummer 2 og § 3 nummer 4. I

¹⁵⁷ LOV-1967-04-28-1.

¹⁵⁸ Ot.prp. nr. 32 (1965-66) side 3 og 4.

¹⁵⁹ HR-2024-2211-A avsnitt 66 og 68.

forarbeidene het det også at unntaksbestemmelsene i § 4, § 5 og § 6 ble foreslått for å gjøre ordningen «så formålstjenlig og elastisk som mulig».¹⁶⁰

Forholdet til plan- og bygningsloven av 1985

Unntaket for «tettbygd strøk» ble videreført i plan- og bygningsloven av 1985 § 17-2 andre ledd første punktum. Av den grunn kan det være av noe interesse å se hvordan rettstilstanden etter 1985 ble omtalt i juridisk litteratur.

Uttrykket «tettbygd strøk» er blant annet kommentert av Frihagen.¹⁶¹ Selv om vi sto uten en legaldefinisjon av uttrykket «tettbygd strøk», påpekte Frihagen at det var tale om en betegnelse med lang tradisjon i norsk lovgivning. Vi viser her til vår omtale av bygningslovene av 1924 og 1965, samt byfornyelsesloven av 1967.

Utgangspunktet til Frihagen var at et område måtte bli ansett som et «tettbygd strøk», dersom «bebyggelsen [lå] samlet med et visst veinett». Ordet «veinett» oppfatter vi som en referanse til et offentlig veisystem, slik at det ikke var tilstrekkelig med et privat veinett eller mer enkeltstående offentlige veier.

Ifølge Frihagen ga ordlyden en indikasjon på at «bygningssavstandene» var det sentrale, men bakgrunnen for loven og den alminnelige tradisjon tilsa at man også måtte legge vekt på «trafikkmessige forhold», samt om området hadde, om enn begrenset, et «bypreg».

Slik Frihagen så det, ville typiske «sommerhytteområder» uten «regulært veinett» neppe bli ansett for å være tettbygd, selv om hyttene egentlig lå både «samlet og nær hverandre». Et slikt standpunkt måtte i hvert fall gjelde dersom det i utpreget grad var tale om et natur- eller fritidsområde.

Konklusjon

Vi oppfatter at uttrykket «tettbygd strøk» må bli underlagt en streng fortolkning. Uttrykket er i korte trekk en beskrivelse av *rene bystrøk* og *bymessige strøk*. Det sistnevnte tar sikte på konsentrerte byggeområder med mange av de samme kjennetegnene som rene bystrøk.

Det samlede rettskildebildet tilsier at uttrykket «tettbygd strøk» var begrenset til å gjelde områder med konsentrert bebyggelse og nødvendige fellesfunksjoner, herunder infrastruktur (vei, vann og avløp) og samfunnstjenester (parkbelter, lekeplasser og lignende).

For så vidt gjelder kategorier av bebyggelse, må vi som et utgangspunkt legge til grunn at «tettbygd strøk» bare omfattet byggeområder for boliger, forretninger, kontorer, bevertningssteder og lignende. Motsetningsslutningen er at byggeområder for fritidsboliger og lignende som sådanne falt utenfor uttrykket «tettbygd strøk», selv om områdene var utviklet med fellesanlegg som for eksempel kjøreveier.

¹⁶⁰ Ot.prp. nr. 45 (1970-1971) side 36.

¹⁶¹ Arvid Frihagen, *Plan- og bygningsloven Kommentartutgave*, bind II, Forlaget A. Frihagen A/S 1988, side 60

Uttrykket «tettbygd strøk» fremstår som skjønnsmessig. Etter vårt syn tegner rettskildene, herunder særlig lovforarbeidene, likevel et så vidt klart bilde av hva som kunne utgjøre et «tettbygd strøk», at en legaldefinisjon neppe ville ha gitt nevneverdig mer veiledning.

10.3 Vurderingsmomenter

Etter vår oppfatning var det visse momenter som *ikke* kunne inngå i den konkrete vurderingen av om en del av strandsonen kunne bli kategorisert som et «tettbygd strøk».

Slik vi ser det, ga strandloven av 1971 uttrykk for et logisk system. Bestemmelsene om unntak fra strandsonevernet skuet både fremover og bakover i tid.

Loven var fremtidsrettet i den forstand at strandsonevernet kunne bli opphevet gjennom vedtak av rettslig bindende detaljplan, det vil si reguleringsplan eller strandplan. Slike planer måtte bygge på en samfunnsmessig helhetsvurdering, som for fremtiden kunne tilsi at bruk skulle gå foran vern. Som nevnt i punkt 9.7.2 og 9.7.4 ovenfor, uttalte Strandlovutvalget av 1968 at grunnutnytting ved reguleringsplan bare skulle skje i «byer og områder med tettbebyggelse», samt i «områder hvor det vil komme større anlegg som industri og havner». I andre kystområder ble behovet for reguleringsplan ansett som «vesentlig mindre», blant annet fordi arealplanleggingen i strandsonen ikke burde åpne for «fritidsbebyggelse og spredt boligbebyggelse».¹⁶²

Loven var samtidig fortidsrettet, fordi strandsonevernet ikke gjaldt for områder som fra før av utgjorde tettbygde strøk. Den etablerte bruken var i så fall allerede til hinder for vern. Det var med andre ord ikke noe reelt spillerom for strandsonevernet. Man kan også si at tettbygde strøk, som følge av sin karakter, burde ha vært omfattet av rettslig bindende detaljplan.¹⁶³

I forlengelsen av det ovennevnte, og med referanse til vår lovtolkning, er det vårt syn at loven la opp til en konkret vurdering av den *faktiske situasjonen* for det aktuelle arealet innenfor strandsonen. Spørsmålet var om en nærmere angitt del av strandsonen rent faktisk kunne bli ansett som et «tettbygd strøk».

Vårt standpunkt innebærer at vurderingen av om noe var å anse som et «tettbygd strøk», ikke kunne bygge på for eksempel *formelle disposisjoner*, herunder vedtak av fylkesplan, regionplan og generalplan, med eventuelle tilhørende vedtekter. I slike tilfeller måtte strandsonevernet stå ved lag inntil de uforbindende oversiktsplanene eventuelt ble fulgt opp med vedtak av bindende detaljplaner, som kunne fastsette for eksempel påbud om etablering av fellesbrygge for det aktuelle området. Et annet standpunkt ville også ha vært paradoksalt, ettersom lovgiver ved overgangen fra 1965-loven til 1971-loven tok et bevisst valg om at strandsonevernet ikke skulle stå tilbake for «region- eller generalplan hvor arealdisponering er gjort bindende ved vedtekt med heimel i bygningsloven.»¹⁶⁴

De relevante vurderingsmomentene var i korte trekk arten, omfanget og konsentrasjonen av den faktiske bebyggelsen, med tilhørende fellesfunksjoner.

¹⁶² Innstilling I fra Strandlovutvalget side 37.

¹⁶³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 64.

¹⁶⁴ Se strandloven av 1965 § 1 andre punktum sammenhold med strandloven av 1971 § 2.

10.4 Vurderingsperspektiver

Vårt tolkningsresultat avstedkommer to presiseringer med hensyn til hva som utgjorde vurderingsperspektivet for spørsmålet om en del av strandsonen kunne bli ansett som et «tettbygd strøk». De to presiseringene er særlig rettet mot tilfeller hvor bygningsmyndigheten i ettertid skal ta stilling til om tiltak i sin tid ble oppført innenfor tettbygde strøk.

For det første må vurderingen av «tettbygd strøk» bli henført til *tiltakstidspunktet*, nærmere bestemt det tidspunktet da tiltaket ble påbegynt. Etterfølgende omstendigheter er etter vårt syn ikke relevante.

Gitt at det på 2020-tallet oppstår spørsmål om en brygge fra 1970-tallet ble oppført i et «tettbygd strøk», kan bygningsmyndigheten ikke se hen til senere *vedtak* av for eksempel generalplan, regionplan eller kommuneplan, hvor bryggeeiendommen ble avsatt til bebyggelse og anlegg. Det samme må gjelde for etterfølgende *uttalelser* i andre plan- eller enkeltsaker.

Dersom man skal legge vekt på en etterfølgende omstendighet, må det være fordi forholdet, for eksempel et vedtak, en uttalelse eller lignende, kan tjene som et bevismiddel for spørsmålet om bryggen på tiltakstidspunktet rent faktisk ble plassert innenfor et «tettbygd strøk». Den etterfølgende omstendigheten må med andre ord være egnet til å belyse den faktiske situasjonen på selve tiltakstidspunktet.

For det andre må spørsmålet om noe var et «tettbygd strøk», bero på en isolert vurdering av de faktiske forholdene innenfor selve *strandsonen*.

Der hvor en del av strandsonen i større eller mindre grad var bebygd, kunne de omkringliggende områdene være av vidt forskjellig karakter. I noen tilfeller kunne de nærliggende områdene være mer eller mindre ubebygde. I andre tilfeller kunne de tilstøtende områdene være bebygde, for eksempel slik at bebyggelsen i 100-metersbeltet fremsto som en forlengelse av byggeområdet utenfor strandsonen. Særlig det sistnevnte tilfellet reiser spørsmålet om man ved vurderingen av om områder innenfor 100-metersbeltet var å anse som tettbygde strøk, også kan se hen til faktiske forhold utenfor strandsonen.

Essensen i strandsonelovgivningen var at lovgiver tok et overordnet grep om å verne arealet innenfor 100-metersbeltet langsetter sjøkanten, men med rom for visse unntak, for eksempel unntaket for atkomstbrygge på egen bebygd eiendom. Lovgiver etablerte dermed et system med to vidt forskjellige regelregimer på hver sin side av strandsonegrensen.

Verken lovteksten eller forarbeidene gir noen holdepunkter for at spørsmålet om noe var et «tettbygd strøk», skulle bygge på en helhetlig vurdering av et større område, hvor de særskilte strandsonehensynene bare utgjorde en del av den samlede vurderingen. En slik tilnærming til unntaket for «tettbygd strøk» ville dessuten ha stått i direkte motsetning til formålet med strandsonevernet. Dersom de særskilte strandsonehensynene fortsatt gjorde seg gjeldende innenfor strandsonen, ville det vært paradoksalt om strandsonevernet likevel skulle bli satt til side, som følge av forhold *utenfor* 100-metersbeltet.

Vi anser strandlovene av 1965 og 1971 som temmelig klare, i den forstand at unntaket for «tettbygde strøk» alene rettet seg mot arealet innenfor selve strandsonen.

Vi presiserer videre at det er en klar forskjell mellom på den ene siden det fortidsrettede unntaket for «tettbygde strøk», og på den andre siden det fremtidsrettede unntaket for vedtak av rettslig bindende detaljplan. I førstnevnte tilfelle var poenget at de særskilte strandsonehensynene fikk liten eller ingen betydning, fordi den aktuelle delen av strandsonen allerede var beslaglagt av bygninger, anlegg og konstruksjoner. I sistnevnte tilfelle kunne planmyndigheten i prinsippet også se hen til forholdene utenfor strandsonegrensen, som ledd i den samfunnsmessige helhetsvurderingen av arealdisponeringen innenfor 100-metersbeltet.

Den helhetlige vurderingen som skal ligge til grunn for et planvedtak, med rettsvirkning for fremtiden, skal ikke smitte over på den faktiske vurderingen et område. Vurderingen av om et konkret strandområde var å anse som tettbebygd, skal knytte seg til en faktumvurdering av området på det tidspunktet da overtredelsen fant sted.

Oppsummert er det vårt syn at uttrykket «tettbygd strøk» krevde en isolert vurdering av det aktuelle arealet i selve strandsonen; loven åpnet ikke for en helhetlig og samlet vurdering av de faktiske forholdene både innenfor og utenfor strandsonen. Vi kan si det slik at 100-metersgrensen satte en urokkelig ramme for vurderingen av uttrykket «tettbygd strøk».

11 Tiltakene «bygning, konstruksjon, anlegg eller innretning»

Plan- og bygningsloven av 2008 § 1-6 sammenholdt med § 20-1, definerer hva som utgjør et «tiltak» etter loven. En slik tiltaksdefinisjon er både klargjørende og veiledende for brukerne av loven. Til illustrasjon følger det av plan- og bygningsloven § 1-8 andre ledd at byggeforbudet i strandsonen gjelder for «tiltak» etter § 1-6 første ledd, med unntak for fasadeendringer. Tilsvarende følger det av § 11-6 og § 12-4 kommunale arealplaner er rettslig bindende for både gjennomføring av nye «tiltak» og vesentlig utviding av eksisterende «tiltak».

Bygningslovene av 1924 og 1965 var uten formelle tiltaksdefinisjoner. Begge lovene ga derimot mer eller mindre detaljerte oppregninger av hvilke forhold som var underlagt for eksempel søknadsplikt eller meldeplikt overfor bygningsmyndigheten.¹⁶⁵ Bygningsloven av 1965 § 84 nummer 1 første ledd kan her tjene som et eksempel, ettersom den opprinnelige lovteksten lød slik:

For kaianlegg, moloer, dokker, bruer, transformatorer, tank- og beholderanlegg, underjordiske anlegg, haller og bedrifter i fjell, tribuner, idrettsanlegg og andre varige konstruksjoner og anlegg som ikke går inn under § 93, må melding sendes bygningsrådet før graving, fylling, oppføring eller riving settes i gang [vår understrekning].

Strandlovene av 1965 og 1971 var også uten særskilte tiltaksdefinisjoner. Hver av de to lovene ga likevel en mer eller mindre grovmasket oppregning av hvilke forhold som var omfattet av de respektive bestemmelsene. Om vi ser på tiltaksbeskrivelsene i de opprinnelige versjonene av begge strandlovene, var situasjonen som følger:

Strandloven av 1965

Bestemmelse	Bestemmelsestype	Tiltaksbeskrivelse
§ 2	Byggeforbud	«bygning, anlegg, konstruksjon eller innhegning»
§ 3 nummer 1	Unntak	«bygninger, anlegg eller andre innretninger»
§ 3 nummer 2	Unntak	«anlegg av badeplass eller annet friluftsanlegg»
§ 3 nummer 3	Unntak	«brygge, naust eller annen vanlig innretning»
§ 3 nummer 4	Unntak	«stengsler eller andre innretninger»
§ 8	Ulovligheter	«bygning, anlegg, konstruksjon eller innhegning»

Tabell 8: Tiltaksbeskrivelser i strandloven av 1965

Strandloven av 1971

Bestemmelse	Bestemmelsestype	Tiltaksbeskrivelse
§ 2 nummer 1	Plankrav	«bygning, konstruksjon eller anlegg»
§ 3 nummer 1	Byggeforbud	«Bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning»
§ 4 nummer 1	Unntak	«bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning»
§ 4 nummer 2	Unntak	«badeanlegg m. v. og toilettanlegg»
§ 4 nummer 3	Unntak	«brygge»
§ 13 nummer 1	Rettsvirkning av plan	«arbeid og tiltak som nevnt i §§ 2 og 3»
§ 13 nummer 1	Rettsvirkning av plan	«formål som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre gjennomføring av planen»
§ 16	Ulovligheter	«bygning, anlegg, konstruksjon eller innhegning»

Tabell 9: Tiltaksbeskrivelser i strandloven av 1971

¹⁶⁵ Se bygningsloven av 1924 § 131 og bygningsloven av 1965 § 84 og § 93.

Begrepsbruken i strandlovene fremsto som noe brokete. Rent språklig kan man si at begrepene fordelte seg på en glideskala som gikk fra de mer marginale termene «innhegning» og «innretning», til det mer kvalifiserte begrepet «bygning».

For så vidt gjelder «bygning, konstruksjon og anlegg», ble det i forarbeidene til strandlovene av 1965 og 1971 uttalt at begrepene skulle bli forstått på samme måte som etter bygningsloven av 1965:

Ved bygning forstås det samme som i bygningsloven, jfr. § 93 i utkast til ny bygningslov. Om uttrykkene anlegg, konstruksjon og innhegning viser en til nevnte utkast §§ 84, 85 og 103.¹⁶⁶

Med bygning, konstruksjon og anlegg forstås det samme som i bygningsloven, jfr. §§ 93 og 84.¹⁶⁷

Det at forarbeidene referer til bygningsloven av 1965 § 84 om meldeplikt for «varige konstruksjoner og anlegg», kan vi koble til høyesterettsdommen i HR-2024-2211-A, som er nærmere omtalt i punkt 14 nedenfor. Spørsmålet i saken var om en brygge i Bergen utgjorde en varig konstruksjon etter bygningsloven av 1965 § 84, slik at det forelå meldeplikt da bryggen ble oppført en gang mellom 1974 og 1978. At brygger isolert sett utgjorde varige konstruksjoner, var ikke tvilsomt. Ut fra en helhetlig lesning av lovteksten, sett opp mot formålet med § 84 og andre reelle hensyn, fant Høyesterett at uttrykket «andre varige konstruksjoner» rettet seg mot tiltak av en «viss størrelse». Resultatet ble derfor at uttrykket måtte bli tolket innskrenkende. Høyesterett bemerket at brygger etter omstendighetene *kunne* være meldepliktige konstruksjoner. Basert på en konkret vurdering av tiltaket i den aktuelle saken, konkluderte Høyesterett med at bryggen *ikke* var en varig konstruksjon med meldeplikt.

Vi er med det i en situasjon hvor forarbeidene til strandlovene av 1965 og 1971 først sier at begrepene «konstruksjon» og «anlegg», som må omfatte brygger, skal bli tolket på samme måte som etter bygningsloven av 1965 § 84. Om lag 55 til 60 år senere avsier Høyesterett en dom om nettopp bygningsloven av 1965 § 84, hvoretter terskelen for hva som utgjør en varig konstruksjon, blir lagt høyere enn det som ble anført av staten. Forholdet skaper behov for en klargjøring av «tiltaksbegrepet» etter strandlovgivningen.

Slik vi ser det, kan dommen fra Høyesterett ikke bli forstått slik at bygningsloven av 1965 § 84 angir terskelen for hva som utgjør konstruksjoner og anlegg, herunder brygger, etter strandlovene av 1965 og 1971.

Et naturlig startpunkt i den forbindelse er forholdet mellom på den ene siden hovedreglene i strandloven av 1971 § 2 og § 3, og på den andre siden det generelle bryggeunntaket i § 4 nummer 3. Et forhold som må være på det rene, er at enhver brygge som falt innunder unntaket i § 4 nummer 3, ville ha vært omfattet av plankravet i § 2 og byggeforbudet i § 3, dersom vi tenker bort unntaksbestemmelsen. I motsatt fall ville unntaket i § 4 nummer 3 ha vært uten betydning. Tilsvarende må gjelde for strandloven av 1965 § 2 om byggeforbud og § 3 om unntak. I forarbeidene til strandloven av 1965 uttalte departementet at bryggeunntaket i § 3 nummer 3 ikke burde bruke uttrykket «brygge (kai)», slik det ble foreslått av havnemyndigheten, fordi ordet

¹⁶⁶ Ot.prp. nr. 40 (1964-1965) side 12 (Til § 2).

¹⁶⁷ Ot.prp. nr. 45 (1970-1971) side 31 (Til § 2).

«kai» kunne rette tankene mot byggetiltak av ganske andre dimensjoner enn «en liten brygge» for eier eller bruker av bebygd eiendom.¹⁶⁸ Av den grunn må vi legge til grunn at «en liten brygge» også utgjorde en «konstruksjon» etter forbudsbestemmelsen i § 2.

Et nærliggende oppfølgingspunkt er at koblingen mellom strandlovgivningen og bygningslovgivningen kan bli forstått på flere måter. En mulig tolkning kan være at forarbeidene viser til tilfeller hvor det opplagt ville være et sammenfall mellom konstruksjonsbegrepene i de to lovene. Slik sett kunne en konstruksjon, for eksempel en brygge, være omfattet av strandsonevernet, selv om konstruksjonen ikke var meldepliktig etter bygningsloven.

Et neste viktig stoppunkt er selve historikken bak strandlovene av 1965 og 1971. De to strandlovene hadde et annet opphav og en annen løpebane enn bygningsloven av 1965. Poenget er at det gikk en rød tråd fra strandstrekningssloven av 1954 til strandlovene av 1965 og 1971 via friluftssloven av 1957. Friluftssloven av 1957 er nærmere omtalt i punkt 13.1 nedenfor.

Vi må legge til grunn at «tiltaksbegrepet» i friluftssloven av 1957 omfattet betydelig mer begrensede tiltak enn begrepene «konstruksjon» og «anlegg» i bygningsloven av 1965 § 84. Hovedbestemmelsen i friluftssloven av 1957 § 25 hjemlet vedtak om ikke bare forbud mot å «bygge», men også forbud mot utparsellering, servitutbelegging, inngjerding, avstenging og «andre rettslige eller faktiske tiltak som [kunne] utelukke eller vanskeliggjøre almenhetens adgang til [det aktuelle] området.» Tilsvarende kom til uttrykk i strandstrekningssloven av 1954 § 1 første ledd. Vi vil også trekke frem forarbeidene til strandloven av 1965, hvor departementet i relasjon til sitt høringsutkast kommenterte unntaksbestemmelsen i § 3, herunder bryggeunntaket, som følger:

Ut fra det som foran er sagt bør det utvilsomt fastsettes unntak, selv om dette i enkelte tilfelle vil kunne føre til uheldig disponering av strandstrekningen. En er blitt stående ved å foreslå lovfestet de samme unntak fra byggeforbud som en har i friluftsslovens § 29.¹⁶⁹

Tilsvarende kom frem av spesialmotivene til unntaksbestemmelsen i strandloven av 1965 § 3.¹⁷⁰

I forlengelsen av det som er sagt om historikken bak strandlovene av 1965 og 1971, mener vi at den aktuelle problemstillingen blir løst av høyesterettsdommen i HR-2024-22-11-A:

- I avsnitt 39 bemerker Høyesterett at tiltak i strandsonen var styrt av særlover, nærmere bestemt strandlovene av 1965 og 1971.
- I avsnitt 76 påpeker Høyesterett at det *ikke* er noen «direkte sammenheng» mellom bygningslovgivningen og strandlovgivningen.
- I avsnitt 76 sier Høyesterett at man likevel må ta en reservasjon for et spesifikt tilfelle. Selv om det ikke var en direkte forbindelse mellom regelverkene, er utgangspunktet at

¹⁶⁸ Ot.prp. nr. 58 (1969-1970) side 5.

¹⁶⁹ Ot.prp. nr. 40 (1964-1965) side 4-5 (Merknader til § 3).

¹⁷⁰ Ot.prp. nr. 40 (1964-1965) side 13 (Til § 3).

«brygger som var omfattet av unntaket for atkomstbrygger i strandlovgivningen», ikke utløste meldeplikt etter bygningsloven 1965 § 84.

- I avsnitt 51 gir Høyesterett en nærmere begrunnelse for sitt standpunkt. Ifølge Høyesterett var det ikke noe ved historikken bak strandsonelovgivningen som tydet på at unntaket for atkomstbrygger hvilte på konstruksjonsbegrepet i bygningsloven av 1965 § 84. Tvert imot var det slik at bryggeunntaket i strandloven av 1971 § 4 nummer 3 allerede fulgte av friluftsloven av 1957 § 29 nummer 3. Høyesterett viste også til følgende:
 - Et lokalt vedtatt byggeforbud etter friluftsloven av 1957 § 25 kunne gjelde både byggverk og andre «faktiske tiltak» som vanskeliggjorde adgangen til strandsonen.¹⁷¹
 - Friluftsloven av 1957 § 24 og § 29 brukte begge begrepet «innretning», og ikke termen «konstruksjon».
 - Høyesterett kunne heller ikke se at det under utarbeidelsen av strandloven fra 1971, ble lagt til grunn at tiltakene i unntaksbestemmelsen utløste meldeplikt etter bygningsloven 1965 § 84.¹⁷²

Oppsummert må vi legge til grunn at uttrykket «andre varige konstruksjoner og anlegg» i bygningsloven av 1965 § 84, slik vilkåret er fastlagt av Høyesterett i HR-2024-2211-A, *ikke* kan være bestemmende for tolkningen av «tiltaksbegrepet», herunder tiltaket «brygge», i strandlovene av 1965 og 1971.

Vi anser det som temmelig klart at bestemmelsene i strandlovene av 1965 og 1971 i prinsippet omfattet enhver bryggekonstruksjon og ethvert bryggeanlegg, det vil si brygger som var vesentlig mindre enn de bryggene som falt innunder meldeplikten etter bygningsloven av 1965 § 84.

Slik vi ser det, må reservasjonen fra Høyesterett om at brygger som falt innunder unntaket for atkomstbrygger i strandlovgivningen, ikke var meldepliktige etter bygningsloven av 1965 § 84, bli tolket rent bokstavelig. Man kan med andre ord ikke strekke på reservasjonen, slik at en brygge måtte være meldepliktig for å falle innunder strandloven av 1971 § 2 om plankrav og § 3 om byggeforbud. Det samme må gjelde i relasjon til strandloven av 1965 § 2 om byggeforbud.

¹⁷¹ Se også strandstrekingsloven av 1954 § 1 første ledd.

¹⁷² Se også HR-2024-2211-A avsnitt 52 og 55.

12 Unntaket for «brygge» (atkomstbrygge)

12.1 Problemstillinger

Strandloven av 1971 § 4 nummer 3 fastslo at plankravet og byggeforbudet ikke gjaldt for «*brygge på bebygd eiendom til sikring av eierens eller brukerens atkomst.*» Bryggeunntaket reiser enkelte tolkningsspørsmål, som vi går nærmere inn på nedenfor. Unntaksbestemmelsen for brygger hvilte uansett på en grunnforutsetning om at eksisterende bebyggelse var *lovlig* oppført. Dersom eksisterende bebyggelse var *ulovlig*, ga strandloven heller ikke hjemmel til oppføring av brygge. Vi nevner også at Frimann-Dahl gir en komprimert fremstilling av bryggeunntakene i de historiske strandsonelovene.¹⁷³

12.2 Uttrykket «bebygd eiendom»

Uttrykket «bebygd eiendom» kunne i prinsippet fange opp et bredt spektrum av eiendommer med tilknytning til strandsonen. Det ene ytterpunktet var utparsellerte bolig- eller fritidseiendommer, som i sin helhet eller i all hovedsak lå innenfor 100-metersbeltet. I slike tilfeller kunne ny brygge bli ansett som en del av, eventuelt en forlengelse av, hustomten for eksisterende bolig- eller fritidsbygning. Det andre ytterpunktet var større soneoverskridende grunneiendommer, det vil si eiendommer som omfattet ikke bare arealer innenfor strandsonen, men også mer eller mindre omfattende områder utenfor 100-metersbeltet. I sistnevnte tilfelle kunne det fort være en mer fjern sammenheng mellom eksisterende bygning og ny brygge, med hensyn til både avstand og funksjon. Temaet i det følgende er den spesielle situasjonen hvor eksisterende bolig- eller fritidsbebyggelse og ny brygge kom på hver sin side av strandsonegrensen.

Både forarbeider og formålsbetraktninger taler for at uttrykket «bebygd eiendom» må bli tolket innskrenkende, slik at bryggeunntaket bare rettet seg mot eiendommer hvor eksisterende bebyggelse var oppført *innenfor* 100-metersbeltet.

I forarbeidene var begrunnelsen for bryggeunntaket angitt som følger: «Er først en strandeieendom bebygd, bør det ikke legges hindringer i vegen for at en på denne måten skaffer seg atkomst til bebyggelsen fra sjøen [vår understrekning].»¹⁷⁴ Uttalelsen tilsier at bryggeunntaket bare gjaldt for eiendommer hvor eksisterende bebyggelse var plassert innenfor selve strandsonen, hvor de lovbestemte vernebestemmelsen gjorde seg gjeldende. Når forarbeidene bruker begrepet «strandeieendom», er det etter vårt syn tale om en referanse til hovedtemaet for loven, det vil si strandsonen som sådan. Dersom en eiendom ble matrikulert slik at den lå med arealer på begge sider av strandsonegrensen, var det bare arealene innenfor 100-metersbeltet utgjorde en «strandeieendom».

Formålsbetraktninger gir anvisning på det samme som forarbeidene. Vekten av de særskilte strandsonehensynene ville avta i takt med omfanget av bebyggelse innenfor selve strandsonen. Og motsatt: Dersom arealet innenfor selve strandsonen var ubebygd, vil hensynene bak strandsonevernet slå inn med full styrke. Slik vi ser det, må formålet med strandloven bli tillagt

¹⁷³ Claus Frimann-Dahl, «Brygge på bebygd eiendom til sikring av eiers eller brukers adkomst», Juristkontakt, 1996 side 34-38 (JK-1996-3-34).

¹⁷⁴ Ot.prp. nr. 45 (1970-71) side 37 (Til § 4).

betydelig vekt ved tolkningen av bryggeunntaket. Vi viser i den forbindelse til Rt-1970-1238, hvor Høyesterett i relasjon til naustunntaket etter friluftsløven uttaler følgende:

Det er fremholdt av ankemotparten under henvisning til lagmannsrettens domsgrunner at det ikke er grunnlag for å hevde at unntaket skal tolkes restriktivt. Jeg kan ikke uten videre være enig i dette. Utgangspunktet er det nedlagte forbud, og uansett hvilket syn man har på den gamle regel om at unntaksbestemmelser skal tolkes strengt, tør det være en presumpsjon for at unntaket må tolkes i samsvar med forbudslovens alminnelige formål. Er det nødvendig for å realisere formålet at unntaksregelen tolkes restriktivt, er en slik tolking etter min oppfatning riktig og forsvarlig, – forutsatt at den er forenlig med lovens tekst.

Det at bryggeunntaket bare rettet seg mot tilfeller hvor selve strandsonen var bebygd, er også lagt grunn av Fleischer:

Poenget er ikke så meget at eiendommen er bebygd, men at man har en strandeendom som allerede er 'belagt' som sådan. Da bør det som hovedregel ikke legges hindring i veien for at eieren i tillegg til sitt hus på stranden også skaffer seg en brygge med mindre man har en godkjent strandplan der det er antatt at andre løsninger er mer hensiktsmessige.¹⁷⁵

Som vi har sett foran, er det naturlig å fortolke vilkåret som bebygd eiendom slik at det må være en eiendom som er bebygd i egenskap av strandeendom, ikke bare med et tilfeldig hus et eller annet sted. Dommen i Rt.1970 s. 1238 støtter dette resultat. Den la vekt på formålet, og krevde at det skal være en tilknytning mellom den gamle bruk – og dermed den tidligere bebyggelse – og den nye innretning som settes opp.¹⁷⁶

Samlet sett er det vår vurdering at bryggeunntaket i strandloven av 1971 § 4 nummer 3 omfattet (1) eiendommer med eksisterende bebyggelse i selve 100-metersbeltet, og eventuelt også (2) eiendommer med eksisterende bebyggelse rett utenfor 100-metersbeltet, men hvor hustomten med tilhørende privat opparbeiding strakk seg innenfor selve strandsonen.

En særskilt problemstilling er om to eller flere matrikkelenheter innenfor strandsonen som grenset til hverandre, og som var eid av samme person, kunne bli ansett som én eiendom i relasjon til bryggeunntaket. Eiendomsmassen til grunneier kunne for eksempel bestå av (1) bruksnummer X med eksisterende fritidsbygning, og (2) det tilgrensende og ubebygde bruksnummer Y.

Gode grunner kan tale for at vi her står overfor én eiendom, som består av både bruksnummer X og Y.¹⁷⁷ Bryggeunntaket ville i så fall åpne for oppføring av brygge på bruksnummer Y, selv om den eksisterende bebyggelsen var oppført på bruksnummer X.

På den annen side vil en slik tolkning ha klar front mot formålet med strandsonevernet. Vi kan heller ikke se at problemstillingen er omtalt i forarbeidene til strandlovene. I fravær av klare holdepunkter fra lovgiver, anser vi det som vanskelig å forfekte en tolkning som vil utvide virkeområdet for et spesifikt unntak fra strandsonevernet. Det mest riktige må være å ta loven

¹⁷⁵ Carl August Fleischer, *Strandloven*, Aschehoug, 1972, side 68.

¹⁷⁶ Carl August Fleischer, *Strandloven*, Aschehoug, 1972, side 71.

¹⁷⁷ Se til sammenligning NUT 1960:2 side 112-113 om innløsning av eiendom etter bygningsloven av 1965.

på ordet, slik at begrepet «eiendom» må være synonymt med formell matrikkelenhet. Overført til vårt eksempel rett ovenfor, er konsekvensen at grunneier i tilfelle kunne ha oppført atkomstbrygge på bruksnummer X, som var etablert med eksisterende fritidsbygning, men ikke på det ubebygde bruksnummer Y.

12.3 Koblingen mellom eksisterende bebyggelse og ny brygge

Unntaksbestemmelsen i strandloven av 1971 § 4 nummer 3 var etter sin ordlyd begrenset til å gjelde brygge på «bebygd eiendom», og en eventuell brygge måtte tjene til sikring av «eierens eller brukerens» atkomst.

Den naturlige slutningen fra lovteksten er at eksisterende bebyggelse og ny brygge måtte ligge på en og samme eiendom. En motsatt tolkning ville fort undergrave formålet med strandloven generelt og bryggeunntaket spesielt, ettersom loven i så fall hadde åpnet for oppføring av brygger også på ubebygde eiendommer.

Forarbeidene til strandloven av 1965, nærmere bestemt lovendringen av 1970, underbygger at eksisterende bebyggelse og ny brygge måtte ligge på samme eiendom. Strandlovutvalget av 1968 uttalte at unntaket gjaldt for brygge på «egen eiendom», der vedkommende allerede hadde bolig- eller fritidsbolig.¹⁷⁸ Departementet satte bryggeunntaket i sammenheng med naustunntaket, som ble opphevet ved lovendringen av 1970.¹⁷⁹ Det hadde hersket en del uklarhet omkring forståelsen av naustunntaket, selv om bestemmelsen skulle være knyttet til «bebodd eiendom». Departementet viste i den forbindelse til rundskriv 1734/65, datert 23. september 1965, hvor det var uttalt følgende:

Det antas at unntaket bare gjelder naust på *samme eiendom* som det skal sikres atkomst til. Behovet for atkomst vil som regel skyldes at eier eller bruker har bolig på eiendommen. Det antas bl.a. å medføre at eier av hytte på tomt som ikke har strandlinje, ikke har rett til uten samtykke å sette opp naust på en annen strandtomt selv om han eier eller har bruksrett til denne.

Departementet bemerket at det var behov for en tilsvarende klargjøring av bryggeunntaket. Lovteksten ble derfor endret slik at bryggeunntaket gjaldt for «brygge på bebygd eiendom til sikring av atkomst for dennes eier eller bruker». Departementet presiserte samtidig at bryggeunntaket i det alt vesentlige ville gjelde for «eiendommer bebygd med bolighus eller hytter.»¹⁸⁰

Forarbeidene til strandloven av 1971 trekker i samme retning. Strandloven av 1971 § 4 nummer 3 tilsvarte strandloven av 1965 § 3 nummer 3, slik bestemmelsen lød etter lovendringen i 1970.¹⁸¹ Intensjonen bak bryggeunntaket var av mer pragmatisk karakter. Dersom en eiendom i strandsonen allerede hadde etterlatt seg et fotavtrykk fra eksisterende bebyggelse, anså lovgiver det som akseptabelt at fotavtrykket ble noe større, som følge av at eier eller bruker etablerte et så vidt praktisk tiltak som egen atkomstbrygge. Loven åpnet altså for et aksessorisk

¹⁷⁸ Innstilling I fra Strandlovutvalget side 56-67.

¹⁷⁹ Ot.prp. nr. 58 (1969-1979) side 5 sammenholdt med side 3-4.

¹⁸⁰ Ot.prp. nr. 58 (1969-1970) side 5.

¹⁸¹ Ot.prp. nr. 45 (1970-71) side 37.

tiltak til et allerede etablert hovedtiltak, men bare på en og samme strandeieendom. Forholdet er i forarbeidene til 1971-loven omtalt slik:

Er først en strandeieendom bebygd, bør det ikke legges hindringer i vegen for at en på denne måten skaffer seg atkomst til bebyggelsen fra sjøen.¹⁸²

Oppsummert anser vi det som klart at bryggeunntaket bare åpnet for oppføring av brygge på egen grunn. Eksisterende bebyggelse og ny brygge måtte ligge på *samme eiendom*. Unntaksbestemmelsen åpnet ikke for etablering av brygge på fremmed grunn. Eksisterende bebyggelse og ny brygge kunne ikke ligge på *forskjellige eiendommer*.

Det at eksisterende bebyggelse og ny brygge ikke kunne være plassert på separate eiendommer, la en klar begrensning på rekkevidden av bryggeunntaket. Til illustrasjon ble mange bolig- og fritidsboligområder utparsellert slik at de enkelte enhetene ikke grenset direkte til sjøen. I slike tilfeller ville de utparsellerte bolig- eller fritidsboligenhetene uten videre falle utenfor bryggeunntaket, fordi det ikke var mulig å etablere brygge på egen grunn.

12.4 De relevante bryggetypene

Unntaket i strandloven av 1971 § 4 nummer 3 gjaldt i korte trekk for *atkomstbrygger*. Kjernen i unntaksbestemmelsen er at bryggen må tjene til «sikring» av «atkomst» til og fra eksisterende bebyggelse.

Den rådende oppfatningen er at vilkåret om «sikring» ikke kan bli tolket rent bokstavelig. Sikringsvilkåret betyr ikke at det for den bebygde eiendommen, er strengt nødvendig med tilgang fra sjø, fordi hustomten mangler sti- eller veiforbindelse på land. Som fremholdt av Sivilombudet, var sikringsvilkåret av teknisk karakter, hvilket medførte at bryggen rent faktisk måtte kunne formidle atkomst mellom sjø og bebyggelse.¹⁸³ Sivilombudet viser i den forbindelse til forarbeidene, hvor det er uttalt følgende:

Departementet mener som Strandlovutvalget at unntaket bare bør gjelde brygge på bebygd eiendom til sikring av eierens eller brukerens atkomst. Unntaket vil da bare omfatte atkomst til eiers eller brukers bolig eller fritidshus på eiendommen eller til slik virksomhet tilknyttet bygning som normalt gjør det naturlig å ha brygge for å sikre atkomsten [våre understrekninger].¹⁸⁴

Slik vi ser det, angir føringen om hva som «normalt» er «naturlig» med hensyn atkomstbrygge, en ytre ramme for bruken av bryggeunntaket.

Ettersom sikringsvilkåret ikke kan bli tatt helt på ordet, var bryggeunntaket i utgangspunktet relativt vidtrekkende. Samtidig lå det visse begrensninger i unntaksbestemmelsen.

For det første måtte bryggeunntaket som hovedregel bli avgrenset mot *næringsbrygger*. Strandloven av 1971 § 4 nummer 1 ga derimot en særskilt unntaksbestemmelse for slike

¹⁸² Ot.prp. nr. 45 (1970-71) side 37.

¹⁸³ SOM-1987-74.

¹⁸⁴ Ot.prp. nr. 45 (1970-1971) side 37. Se også Innstilling I fra Strandlovutvalget side 56-57.

brygger.¹⁸⁵ I forarbeidene ble det likevel antatt at § 4 nummer 1 ikke omfattet «brygger, moloer og båthavner for den allmenne ferdsel med småbåter».¹⁸⁶

For det andre medførte bryggeunntaket en avgrensning mot *fellesbrygger*. I forarbeidene presiserte departementet at bryggeunntaket ikke omfattet fellesbrygger eller båthavner for flere.¹⁸⁷ Etablering av slike anlegg ville ha så vesentlig betydning for de hensyn strandsonevernet skulle ivareta, at igangsetting ikke burde skje før plan var vurdert av myndighetene.¹⁸⁸ Som det kom frem av strandloven av 1971 § 14 andre ledd, var «båthavn» og «brygge» blant de fellestilltakene som kunne inngå i en strandplan. Ifølge departementet kunne fellesbrygge ofte være den beste løsningen i strandområdene, særlig der grunnen fra før av i stor grad var disponert til utbyggingsformål.

For det tredje måtte man avgrense mot rene *rekreasjonsbrygger*, det vil brygger som bare tjente til opphold for fiske, solbading, sjøbading og lignende.¹⁸⁹ Slike brygger ville ikke fungere som et atkomstpunkt mellom sjø og eiendom.

For det fjerde måtte man gjøre en konkret vurdering av *kombinasjonsbrygger*, altså brygger som tjente til både atkomst og rekreasjon eller andre formål.

Kombinasjonsbrygger var et tema i dom 9. juni 2000 fra Borgarting lagmannsrett.¹⁹⁰ I dommen gir lagmannsretten en randbemerkning til plan- og bygningsloven § 17-2 tredje punktum nummer 3, som videreførte bryggeunntaket i strandloven av 1971 § 4 nummer 3:

[Bryggene faller] heller ikke inn under unntaksbestemmelsens ordlyd. Begge bryggene tjener flere formål enn å sikre eierens adkomst. Deres størrelse og utforming gjør dem egnet til oppholdssted, så som til solbading og andre fritidsaktiviteter.

Hva som ligger i uttalelsen fra lagmannsretten, kan fremstå som noe uklart. Lagmannsretten sier for eksempel ingenting om at hovedformålet skal være avgjørende for kategoriseringen av bryggene. Hva som er hovedformålet med en brygge, kan uansett være vanskelig å avgjøre. En mer rigid slutning fra dommen kan være at rekreasjonselementet i sin helhet konsumerte atkomstfunksjonen, noe som i tilfelle ville innebære en markant innskrenking av virkeområdet for bryggeunntaket. Det vi anser som mest interessant, er at lagmannsretten trekker frem bryggestørrelsen og bryggeutformingen.

Slik vi ser det, måtte utgangspunktet være at også kombinasjonsbrygger falt inn under unntaksbestemmelsen, så lenge de tjente en atkomstfunksjon. Gitt at bryggekonstruksjonen som sådan utgjorde en atkomstbrygge, kan vi ikke se at det i relasjon til strandloven av 1971 § 4 nummer 3, var noe til hinder for at bryggen også ble utstyrt med for eksempel et hoppetårn og en badetrapp. Vi går her ikke inn på spørsmålet om slike tilleggsinnretninger i seg selv lot seg forene med strandloven og annen lovgivning.

¹⁸⁵ Se også strandloven av 1965 § 3 nummer 1.

¹⁸⁶ Ot.prp. nr. 45 (1970-1971) side 36.

¹⁸⁷ Ot.prp. nr. 45 (1970-1971) side 37.

¹⁸⁸ Strandloven av 1971 § 14

¹⁸⁹ TOSLO-2020-24986.

¹⁹⁰ LB-1998-2939 – LB-1998-2940.

Det angitte utgangspunktet kan likevel ikke gjelde uten reservasjoner. Som nevnt ovenfor, gjaldt bryggeunntaket for allerede bebygde eiendommer, hvor det «normalt» var «naturlig» å ha brygge for å sikre atkomst. Her lå det etter vår vurdering en begrensning med hensyn til bryggestørrelse og bryggeutforming. Dersom bryggekonstruksjonen gikk utover hva som «normalt» var «naturlig» i relasjon til atkomst, mener vi at bryggen ikke var omfattet av bryggeunntaket.

Slik vi ser det, ga føringen om hva som «normalt» var «naturlig», anvisning på en objektiv vurdering av forholdet mellom eiendom, bebyggelse og brygge. Vi kan uansett ikke se at rettskildene ga noen holdepunkter for at loven på noen måte la opp til en subjektiv vurdering, med rom for vektlegging av for eksempel individuelt eierskap til båter og individuell bruk av eksisterende bebyggelse.

For så vidt gjelder bygningsloven av 1965 § 84 om meldeplikt for varige konstruksjoner og anlegg, ser vi spor av samme vurderingstema i HR-2024-2211-A avsnitt 76, hvor Høyesterett antar at en brygge som bare var beregnet til privat bruk for den tilhørende eiendommen, og som ikke avvek fra «normal størrelse og karakter for slike brygger», falt utenfor meldeplikten etter bygningsloven av 1965 § 84.¹⁹¹

I den konkrete vurderingen av hva som «normalt» var «naturlig» for å sikre bryggeatkomst, antar vi at man særlig måtte se hen til ikke bare størrelsen på eiendommen, men også arten og omfanget av eksisterende bebyggelse, samt lokal byggeskikk for atkomstbrygger. Vi oppfatter at bryggeunntaket omfattet det man kan betegne som vanlige eller sedvanlige atkomstbrygger.

Vi vil samtidig fremholde at eventuelle ulovligheter bare får virkning så langt de rekker. Når en brygge sprenger rammene for hva som normalt er naturlig, mener vi at et eventuelt varsel eller pålegg om retting bør åpne for en beskjæring av bryggekonstruksjonen, så langt det er nødvendig for å anse tiltaket som en atkomstbrygge.

12.5 Oppfyllelsen av sikringsvilkåret – spørsmålet om bryggeantall

En særskilt problemstilling er om bryggeunntaket la noen begrensninger på antallet atkomstbrygger, for eksempel slik at bestemmelsen uansett bare åpnet for oppføring av én brygge per strandeieendom. Vi presiserer at spørsmålet om bryggeantall er nært forbundet med problemstillingene knyttet til bryggestørrelse og bryggeutforming, som er nærmere omtalt rett ovenfor.

Lovteksten brukte ordet «brygge» i ubestemt form entall, noe som kunne tilsi at loven bare åpnet for etablering av én atkomstbrygge. Ifølge dom 23. desember 2020 fra Oslo tingrett, ville det derimot ha vært «enkelt og nærliggende» å klargjøre om unntaket skulle være begrenset til å gjelde en enkeltstående brygge på hver eiendom.¹⁹² En slik betraktning, som ligner på bruk av den avtalerettslige «forfatterregelen», er etter vårt syn vanskelig å følge ved lovtolkning.

Forarbeidene sa tilsynelatende ikke noe uttrykkelig om bryggeantall, men forklaringen kan være at lovgiver ikke så for seg noe annet enn nettopp enkeltstående brygger.

¹⁹¹ HR-2024-2211-A er nærmere omtalt i punkt 0 nedenfor.

¹⁹² TOSLO-2020-24986.

Samlet sett kan vi ikke se at loven oppstilte noen spesifikke begrensninger med hensyn til antallet atkomstbrygger. Det loven derimot fastslo, var at eier eller bruker bare kunne oppføre brygge til «sikring» av egen atkomst.

De beste grunner taler for at spørsmålet om «sikring» av atkomst, måtte bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Som fremholdt ovenfor, må vi videre anta at det var tale om en objektiv vurdering av forholdet mellom tiltak og tiltakseiendom, hvor man blant annet kunne se hen til størrelsen på den aktuelle eiendommen og omfanget av den eksisterende bebyggelsen.

Når det kommer til det nærmere vurderingstemaet, ser vi som nevnt klare likhetstrekk mellom føringen i forarbeidene om hva som «normalt» var «naturlig» med hensyn til atkomstbrygge, og det at Høyesterett i HR-2024-2211-A avsnitt 76 viser til hva som utgjorde «normal størrelse og karakter» for atkomstbrygger.

I fortsettelsen av det ovennevnte, viser vi til tolkningsuttalelse 6. mai 2003 fra Miljøverndepartementet, som gjaldt bryggeunntaket i plan- og bygningsloven av 1985 § 17-2, hvor det heter:

Grunneier med bebygd eiendom ned til sjøen har etter unntaket (...) krav på å få anlegge en hensiktsmessig brygge. Det er likevel ikke en hvilken som helst brygge som kan anlegges. Det avgjørende er bryggas funksjon i forhold til adkomst fra sjøsiden. Normalt vil det være snakk om oppføring av en enkel brygge. Hva som faller inn under unntaket (...) for adkomstbrygge, vil bero på hva som anses som nødvendig for sikring av adkomsten i det konkrete tilfellet. Det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelte tilfelle.¹⁹³

Den ovennevnte dommen 23. desember 2020 fra Oslo tingrett gjaldt en eiendom med to bygninger og to brygger. Retten kom til at den ene bryggen falt inn under bryggeunntaket, og fant under tvil at også den andre bryggen var omfattet av unntaksbestemmelsen. Dommen bygger på en konkret vurdering av den aktuelle saken, og resultatet kan derfor ikke bli tatt til inntekt for at loven ga en regel om at hver bygning kunne ha sin brygge.

Sivilombudet fremholder at bryggeunntaket ikke ga hjemmel til oppføring av hvilken som helst brygge, og en eiendom kunne heller ikke «uten videre ha krav på flere brygger», dersom eiendom allerede hadde en brygge til formidling av atkomst fra sjøsiden.¹⁹⁴ Vi oppfatter Sivilombudet slik at det generelt sett ikke skulle så mye til for å si at en eiendom var sikret atkomst. Gitt at en eiendom allerede var etablert med en brygge, måtte det med andre ord foreligge særskilte forhold i den konkrete saken som tilsa bryggeunntaket åpnet for etablering av en ekstra bryggekonstruksjon.

Den bærende begrunnelsen for bryggeunntaket var at loven ikke skulle legge hindringer i veien for at eier eller bruker «skaffe[t] seg atkomst til bebyggelsen fra sjøen», dersom strandeieendommen allerede var bebygd.¹⁹⁵ Departementet uttalte samtidig at bryggeunntaket

¹⁹³ UMD-2003-946.

¹⁹⁴ SOMB-1987-74.

¹⁹⁵ Ot.prp. nr. 45 (1970-1971) side 37.

typisk gjaldt «en liten brygge» til bebygd eiendom.¹⁹⁶ Om vi skal ta forarbeidene på ordet, vil det være vanskelig å komme bort fra at «en liten brygge» som hovedregel var tilstrekkelig for å skaffe atkomst mellom sjø og bebyggelse.

I den ovennevnte dommen fra Oslo tingrett,¹⁹⁷ legger retten liten vekt på at lovgiver kobler bryggeunntaket til «en liten brygge». Slik retten ser det, gir ikke uttrykket «en liten brygge» grunnlag for å utlede noe annet enn at en «kai» normalt er noe annet enn en «brygge», og at en brygge vil være liten *i forhold til* en kai. Vi kan vanskelig se at departementet bare gjør en sammenlignende vurdering av tiltakene kai og brygge. Slik vi oppfatter situasjonen, må føringen om «en mindre brygge» bli lagt til grunn som mer absolutt betraktning. Bakgrunnen for og formålet med bryggeunntaket, som en begrensning i det generelle byggeforbudet, taler for at en slik forståelse av uttrykket.

At det generelt sett ikke skulle så mye til for å si at en bebygd eiendom var «sikret» atkomst, ga også best mening i relasjon til formålet med strandloven og bryggeunntaket.

Sivilombudet er også inne på et annet aspekt ved sikringsvilkåret: «Hvorvidt bruk av fellesbrygge skal tillegges betydning, må rent konkret vurderes ut fra spørsmålet om eiendommen på denne måte allerede er sikret sjøverts atkomst.»¹⁹⁸ Dersom en bebygd strandeieendom var gitt rett til fellesbrygge på fremmed grunn, kunne forholdet innebære at eiendommen allerede var sikret atkomst. Eieren av den bebygde strandeieendommen kunne i så fall ikke bruke bryggeunntaket til oppføring av ny brygge på egen grunn.

12.6 Forholdet til rettslig bindende detaljplan for strandeieendommen

Et avgjørende forhold som ikke kom direkte til uttrykk i strandloven av 1971 § 4 nummer 3, var at unntaksbestemmelsen ble satt til side av rettslig bindende detaljplan, det vil si stadfestet reguleringsplan eller godkjent strandplan.¹⁹⁹ I slike tilfeller var det nettopp detaljplanen som definerte lovlig arealbruk i strandsonen.

En strandplan kunne for eksempel fastsette forbud mot brygger, herunder også atkomstbrygger, eller påbud om fellesbrygge. I så tilfelle var det uten betydning at § 4 nummer 3 uttrykkelig gjorde unntak fra plankravet i § 2 og byggeforbudet i § 3. Den avgjørende bestemmelsen var § 13, hvorefter godkjent strandplan var rettslig bindende for alle arbeider som nevnt i § 2 og § 3.

Tilsvarende kunne unntaksbestemmelsen i § 4 nummer bli satt til side av reguleringsplan eller vedtekt gitt med hjemmel i bygningsloven av 1965, som oppstilte forbud mot brygger eller påbud om fellesbrygge.

¹⁹⁶ Ot.prp. nr. 58 (1969-1970) side 5.

¹⁹⁷ TOSLO-2020-24986.

¹⁹⁸ SOMB-1987-74.

¹⁹⁹ Se plan- og bygningsloven av 1965 § 31 og strandloven av 1971 § 13.

13 Den historiske sektorlovgivningen

13.1 Friluftslivsloven av 1957 kapittel IV

13.1.1 Generelt om loven

Tittel	Lov om friluftslivet	
Bruktittel	Friluftsloven	
Bestemmelser	Kapittel IV (§§ 24-33)	
Vedtatt	28.06.57	LOV-1957-06-28-16
Ikraftttredelse	01.07.57	LOV-1957-06-28-16 § 41
Opphevet	21.04.89	LOV-1989-04-21-17

Tabell 10: Friluftsloven av 1957

De opprinnelige forarbeidene til friluftsloven av 1957 er tilgjengelige på hjemmesiden til Stortinget.²⁰⁰

Som nevnt i punkt 9.3.1 ovenfor, utarbeidet Friluftslovskomiteen av 1950 to innstillinger. I den andre innstillingen fra 1954, som gjaldt forslag til lov om friluftslivet, ble mandatet til komiteen gjengitt slik:

Komiteens mandat vil først og fremst omfatte utredning og lovforslag angående almenhetens rett til ferdsel i skog og mark og avgrensningen av denne rett overfor grunneiernes interesser. Særlig oppmerksomhet vil måtte vies problemet om almenhetens rett til ferdsel og badning langs fjord og strand og mulighetene for å verne denne rett mot den stadig fremadskridende utparsellering og bebyggelse av strandstrekningene.

Innstillingen fra 1954 ble tatt videre av Justisdepartementet ved proposisjon 14. desember 1956. Som også nevnt i punkt 9.3.1 ovenfor, var hensikten at den midlertidige strandstrekningssloven fra 1954 skulle bli erstattet av en varig friluftslav, hvilket også ble en realitet gjennom vedtakelsen av friluftslaven fra 1957. Det var friluftslaven kapittel IV som ga bestemmelser om byggeforbud i strandsonen.

Friluftslaven ble vedtatt 28. juni 1957, med ikraftttredelse 1. juli 1957, se § 41 første ledd, og strandstrekningsslovene fra 1937 og 1954 ble samtidig opphevet, se § 41 andre ledd. Loven omfattet en overgangsbestemmelse som gikk ut på at forbud etter strandstrekningssloven av 1954, uansett tidsbegrensning, fortsatt skulle stå ved lag i samsvar med reglene i friluftslaven, men likevel ikke utover 10 år regnet fra vedtakelsen av forbudet, se § 41 tredje ledd.

Bestemmelsene i friluftslaven kapittel IV virket helt frem til 1989. På den annen side fikk bestemmelsene etter hvert liten betydning, særlig etter at den midlertidige strandloven av 1965 innførte et generelt byggeforbud i strandsonen. Det generelle byggeforbudet ble opprettholdt ved strandloven av 1971, med visse utvidelser. Betydningen av bestemmelsene ble ytterligere

²⁰⁰ [Saksside - stortinget.no](http://saksside.stortinget.no).

redusert etter vedtakelsen av plan- og bygningsloven fra 1985. Bestemmelsene i friluftsløven kapittel IV ble opphevet ved lov 21. april 1987 nummer 17.²⁰¹

13.1.2 Virkeområde

I friluftsløven § 28 var det inntatt en bestemmelse som begrenset virkeområdet for eventuelle vedtak etter kapittel IV. Dersom et område inngikk i stadfestet byplan etter bygningsloven av 1924, var arealet ikke gjenstand for meldeplikt eller byggeforbud. Vedtak om meldeplikt eller byggeforbud som kom i strid med senere stadfestet byplan, ville falle bort. Bestemmelsen i friluftsløven av 1957 § 28 tilsvarte strandstrekningssloven av 1954 § 2.²⁰²

13.1.3 Strandsonevern

En nyvinning i relasjon til strandstrekningssloven av 1954 var at friluftsløven av 1957 § 24 ga kommunestyret, for nærmere angitte områder innenfor kommunen, fullmakt til å pålegge *meldeplikt* for «byggverk eller annen innretning» som kunne hindre eller vesentlig vanskeliggjøre allmenn ferdsel, eventuelt bare «tiltak» som kunne hindre fortsatt bruk av «sti, løype eller annen ferdselsåre.» Kommunestyret kunne også innføre meldeplikt for «salg eller bortleie av parseller».

Når det gjaldt spørsmålet om *byggeforbud* i strandsonen, ble strandstrekningssloven av 1954 § 1 videreført i friluftsløven av 1957 § 25, med enkelte endringer.²⁰³ Friluftsløven av 1957 § 25 lød som følger:

For å sikre eller fremme friluftslivet kan fylkesutvalget av eget tiltak eller etter forslag fra en eller flere interesserte kommuner eller en fylkesfriluftsnemnd legge ned tidsbegrenset forbud mot å bygge uten dets samtykke på bestemt angitte områder innen fylket som grenser mot sjøen eller vassdrag eller som for øvrig er av særlig betydning for friluftslivet. Fylkesutvalget kan bestemme at forbudet også skal omfatte salg eller bortleie av parseller, pålegg av servitutt, inngjerding, avstenging eller andre rettslige eller faktiske tiltak som kan utelukke eller vanskeliggjøre almenhetens adgang til området [vår understrekning]. Forbudet nedlegges for en bestemt tid, dog ikke over 10 år om gangen reknet fra fylkesutvalgets vedtak. Det kan når som helst oppheves eller endres.

Friluftsløven § 25 tredje ledd fastslo at vedtak om å nedlegge, oppheve eller endre forbud etter første ledd, trengte godkjenning av departementet. Vedtak om å nedlegge eller utvide forbud hadde likevel virkning inntil departementet eventuelt nektet godkjenning.

En forskjell mellom lovene av 1954 og 1957 var at sistnevnte lov ikke anga en maksimalbredde på et eventuelt forbudsbelte langsetter sjøkanten. Ifølge forarbeidene ville det som regel ikke være behov for å båndlegge et bredere belte enn 50, 100 eller 200 meter.²⁰⁴

I friluftsløven § 26 og § 27 var det gitt saksbehandlingsregler for vedtaksforbud etter § 25, herunder bestemmelser om forhåndsvarsling, kunngjøring og tinglysning.

²⁰¹ Ot.prp. nr. 51 (1987-1988) punkt 5.2.4.

²⁰² Ot.prp. nr. 2 (1957) side 44 (Til § 28).

²⁰³ Ot.prp. nr. 2 (1957) side 43 (Til § 25).

²⁰⁴ Ot.prp. nr. 2 (1957) side 43 (Til § 25).

13.1.4 Generelle unntak

I likhet med i strandstrekingsloven av 1954 § 3 første ledd, var det i friluftsløven av 1957 § 29 første ledd fastsatt *generelle unntak* fra eventuelle vedtaksforbud etter kapittel IV.²⁰⁵ I forarbeidene ble det påpekt at de «lovsatte» unntakene i § 29 første ledd, uten videre skulle gjelde for alle forbud etter friluftsløven kapittel IV.²⁰⁶

Etter § 29 første ledd nummer 1 ville et eventuelt forbud ikke være til hinder for oppføring av «byggverk eller andre innretninger» som var «nødvendige» for nærmere angitte formål, for eksempel jordbruksformål. Ifølge første ledd nummer 4 var et forbud heller ikke til hinder for at «stengsler eller andre innretninger, bortsett fra bygninger», ble oppført på bebygd eiendom innenfor en avstand av 30 meter fra allerede oppført bygning for beboelse. Videre var det i § 29 første ledd nummer 3 angitt at eventuelle forbud etter kapittel IV ikke var til hinder for:

«oppføring av brygge, naust eller annen vanlig innretning til sikring og fremme av grunneierens eller brukerens egen atkomst»

For så vidt gjaldt det generelle unntaket for atkomstbrygger, var friluftsløven av 1957 § 29 første ledd nummer 3 *likelydende* med strandstrekingsloven av 1954 § 3 første ledd nummer 3.

Begrepet «atkost» forutsatte at eier eller bruker hadde en *tilknytning* til den aktuelle eiendommen. Lovteksten ga ikke et klart svar på om det holdt med en ren rettslig tilknytning, det vil si eiendomsrett eller festerett i seg selv, eller om det også måtte foreligge en faktisk tilknytning, typisk beboelse, fritidsbruk eller virksomhetsutøvelse. Høyesterett tok stilling til spørsmålet i Rt-1970-1238, som gjaldt unntaket for oppføring av naust:

(...) under enhver omstendighet må det etter min mening kreves en mer permanent tilknytning til eiendommen enn tilfellet er i den foreliggende sak. Grunneierens opphold eller virksomhet på stedet må være slik at hans «atkost» atskiller seg fra den som foreligger for en hvilken som helst tilfeldig ferierende som går i land på holmen en sommerdag. Bortsett fra eierforholdet kan jeg ikke se at det er opplyst noen slik tilknytning.

Dersom en kommune ønsket et strengere regime enn det som fulgte av bestemmelsene i friluftsløven kapittel IV, bemerket departementet at kommunen eventuelt måtte søke å oppnå slike rådighetsbegrensninger gjennom avtale eller ekspropriasjon.²⁰⁷

I § 29 andre ledd het det at et eventuelt pålegg om meldeplikt ikke gjaldt for unntakene i første ledd, med mindre kommunestyret uttrykkelig bestemte noe annet.

13.1.5 Vedtaksspesifikke unntak

Lovteksten i friluftsløven av 1957 § 29 gjenga ikke bestemmelsen i strandstrekingsloven av 1954 § 3 andre ledd, hvorefter fylkesutvalget, som ledd i vedtakelsen av et forbud, eller på et

²⁰⁵ Ot.prp. nr. 2 (1957) side 44 (Til § 29).

²⁰⁶ Ot.prp. nr. 2 (1957) side 44 (Til § 29).

²⁰⁷ Ot.prp. nr. 2 (1957) side 44 (Til § 29)

senere tidspunkt, også kunne gjøre andre «generelle» eller «spesielle» unntak fra det vedtatte forbudet. Forarbeidene til friluftsløven § 29 presiserte samtidig at «særskilte unntak» var omhandlet i § 30. Bestemmelsen i strandstrekningssloven § 3 andre ledd ble derfor ikke tatt med i friluftsløven § 29.

Friluftsløven av 1957 ga dermed anvisning på et todelt unntaksregime, som bare omfattet generelle unntak etter § 29, se punkt 13.1.4 ovenfor, eller særskilte unntak etter § 30, det vil si dispensasjoner, se punkt 13.1.6 rett nedenfor.

13.1.6 Særskilte unntak

I § 30 første ledd var det fastsatt at fylkesutvalget, i forbindelse med byggeforbud etter § 25, eller senere, kunne gjøre unntak fra forbudet for bestemt eller ubestemt tid, enten av eget tiltak eller etter søknad fra eier eller bruker av berørt eiendom. Fylkesutvalget kunne sette vilkår for slike unntak. Før unntak ble gjort, skulle berørt fylkesfriluftsnemnd, relevant kommune og andre interesserte få anledning til å uttale seg. I § 30 andre, tredje og fjerde ledd var det fastsatt ytterligere sakbehandlingsregler, nærmere bestemt bestemmelser om underretning, kunngjøring og klage. Friluftsløven av 1957 § 30 tilsvarte strandstrekningssloven av 1954 § 7.²⁰⁸

13.1.7 Ulovlighetsoppfølging

Friluftsløven § 40 ga bestemmelser om ulovlighetsoppfølging, som opprinnelig lød slik:

Blir noen bygning, inngjerding eller annet arbeid påbegynt i strid med forbud eller pålegg etter denne lov, kan fylkesmannen eller stedets kommune kreve arbeidet stanset.

Helt eller delvis oppført byggverk, stengsel, annen innretning, skilt eller kunngjøring som strider mot utferdiget forbud eller pålegg, kan fylkesmannen eller stedets kommune kreve fjernet på den skyldiges kostnad.

Om nødvendig kan politiets hjelp kreves til gjennomføring av tiltak etter denne paragraf.

Uten at det er av betydning for vår utredning, nevner vi at friluftsløven § 40 ble endret ved lovvedtak 21. juni 1996 og 16. september 2011.²⁰⁹

13.2 Havnelovgivningen

13.2.1 Havneløven av 1933

Havneløven av 1933 gjaldt for alle norske havner og farvann.²¹⁰ De opprinnelige forarbeidene til løven er tilgjengelige på hjemmesiden til Stortinget.²¹¹ Noe forenklet kan vi si at havneløven av 1933 etablerte et skille mellom byhavner og uthavner.

Havneløven av 1933 § 19 oppstilte krav om tillatelse for etablering av byggverk, herunder brygger, i byhavner:

²⁰⁸ Ot.prp. nr. 2 (1957) side 44 (Til § 30).

²⁰⁹ LOV-1996-06-21-37, LOV-2011-09-16-41.

²¹⁰ LOV-1933-06-24-8.

²¹¹ [Saksside - stortinget.no](http://saksside.stortinget.no).

I byhavner må ingen opføre noget byggverk, utføre noget anlegg, foreta nogen opfylling eller utdypning eller gjøre nogen forandring med eldre byggverk eller anlegg uten dertil å ha erhvervet tillatelse av havnestyret, som har å avgjøre om det påtenkte arbeide vil være til skade for havnen eller ferdselen på eller ved denne eller til hinder for den fremtidige utbygning av havnen efter de av Stortinget eller havne- og bystyre vedtatte planer.

Havneloven av 1933 § 20 fastslo at kravet om tillatelse også gjaldt i uthavner:

Bestemmelsene i § 19 gjelder også i havnedistrikter utenom byene, og for øvrig i havner og trange og grunne farvann hvor det er almindelig ferdsel, med følgende forandringer.

En brygge som ble etablert uten tillatelse etter havneloven av 1933 § 19 eller § 20, var utvilsomt ulovlig. Havneloven av 1933 var derimot uten egne bestemmelser om ulovlighetsoppfølging i form av pålegg om retting, illeggelse av tvangsmulkt med videre. Hva som utgjorde rettsgrunnlaget for en eventuell ulovlighetsoppfølging etter havneloven av 1933, er vi ikke kjent med.

13.3 Havne- og farvannsloven av 1984

Havne- og farvannsloven av 1984 gjaldt for norsk indre farvann og på norsk sjøterritorium ellers.²¹² Datoen for ikrafttredelse var 18. august 1984. Havneloven av 1933 ble opphevet med virkning fra samme tidspunkt. De opprinnelige forarbeidene til havne- og farvannsloven av 1984 er tilgjengelige på hjemmesiden til Stortinget.²¹³

Havne- og farvannsloven av 1984 § 8 første og andre ledd ga bestemmelser om tillatelse for etablering av visse tiltak:

Bygging eller andre tiltak som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg, innretninger eller virksomhet, krever tillatelse av departementet. Er det tvil om hvorvidt arbeidet eller virksomheten er av den nevnte art, skal saken forelegges departementet og vedkommende militære myndighet.

Kongen kan bestemme at bygging av kaianlegg, andre anlegg eller konstruksjoner i havnen som er av vesentlig betydning for den sjøverts ferdsel eller innseilingsforholdene, krever tillatelse av departementet etter uttalelse fra fylkeskommunen. Departementet fastsetter bestemmelser om behandlingsmåten etter leddet her.

I forarbeidene ble det presisert at havnelovgivningen ikke begrenset den myndigheten bygningsrådet hadde etter bygningsloven.²¹⁴

Havne- og farvannsloven kapittel VIII ga bestemmelser om ulovlighetsoppfølging, herunder § 29 om stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk, § 30 om forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud og § 31 om tvangsfullbyrdelse.

²¹² LOV-1984-06-08-51

²¹³ [Saksside - stortinget.no](https://www.stortinget.no/Saksside).

²¹⁴ Ot.prp. nr. 3 (1983-84) side 29.

Havne- og farvannsloven av 1984 ble opphevet da lov om havner og farvann av 2009 trådte i kraft, som var 1. januar 2010.²¹⁵ Vi nevner videre at havne- og farvannsloven av 1984 i hovedsak virket parallelt med plan- og bygningsloven av 1985, som ble vedtatt 14. juni 1985, med ikrafttredelse 1. juli 1986.

²¹⁵ LOV-2009-04-17-19

Del III: Høyesterettsdommen i HR-2024-2211-A

14 Presentasjon av HR-2024-2211-A

14.1 Bakgrunn

Bygningsloven av 1965 § 84 nummer 1 første ledd slo fast at det var *meldeplikt* overfor bygningsmyndigheten med hensyn til visse tiltak, blant annet «kaianlegg», «moloer» og «dokker», samt «andre varige konstruksjoner og anlegg». Om et meldepliktig tiltak ble igangsatt uten nødvendig melding, var tiltaket å anse som ulovlig.

Saken for Høyesterett gjaldt en brygge ut fra en boligeiendom i Bergen kommune. Bryggen ble oppført en gang i perioden fra 1974 til 1978. Dekket på bryggen er i treverk. Arealflaten er på 76 m². Bryggen er fundamentert på 11 armerte betongsøyler, hver med en bredde på cirka 30 centimeter.

Kommunen mente at oppføring av bryggen var meldepliktig etter bygningsloven av 1965 § 84. Kommunen kunne ikke se at var sendt inn melding før oppføringen av bryggen ble igangsatt. I vedtak 3. desember 2020 fra Bergen kommune, ble det pålagt riving og ilagt tvangsmulkt. Avgjørelsene fra kommunen ble stadfestet i vedtak 9. juli 2021 fra Statsforvalteren i Vestland, som igjen ble opprettholdt i vedtak 28. oktober 2021 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Grunneieren reiste sak for retten med krav om at vedtaket om riving og tvangsmulkt ble kjent ugyldig. Fra grunneieren ble det anført flere forskjellige ugyldighetsgrunner: «Brygga var ikke meldepliktig, staten har ikke sannsynliggjort at melding ikke ble sendt, pålegget om riving er sterkt urimelig og vedtaket lider av saksbehandlingsfeil.»²¹⁶ Tingretten kom til at vedtaket var ugyldig, fordi det ikke var sannsynliggjort at tiltakshaver hadde unnlatt å sende melding. Lagmannsretten forkastet anken fra staten, med den begrunnelse at bryggen ikke var meldepliktig. Saken ble deretter anket til Høyesterett.

14.2 Problemstilling

Forholdet som ble fremmet til behandling i Høyesterett, var bare spørsmålet om oppføringen av bryggen utløste meldeplikt etter bygningsloven av 1965 § 84. Spørsmålet om meldeplikt ville bero på om bryggen falt innunder uttrykket «andre varige konstruksjoner og anlegg». De andre anførte ugyldighetsgrunnene som ble behandlet av tingretten og lagmannsretten, var ikke et tema for Høyesterett.

14.3 Resultat

I likhet med tingretten og lagmannsretten, slo Høyesterett fast at vedtaket om retting og tvangsmulkt var ugyldig. På samme måte som lagmannsretten, konkluderte Høyesterett med at bryggen ikke var meldepliktig etter bygningsloven av 1965 § 84. På den bakgrunn ble anken fra staten forkastet.

²¹⁶ HR-2024-2211-A avsnitt 6.

14.4 Premisser

I det følgende skal vi først si noe om hvordan Høyesterett så på lovtolkningen. Deretter skal vi se på hvordan Høyesterett vurderte den konkrete bryggen.

Den generelle lovtolkningen

Bygningsloven av 1965 § 84 nummer 1 første ledd oppstilte meldeplikt for visse tiltak. Konsekvensen av brudd på meldeplikten, var at tiltaket ble ansett som ulovlig, se avsnitt 34 i dommen. Inntil § 84 nummer 1 første ledd ble endret ved lovvedtak 27. mai 1983, var bestemmelsen formulert slik:

For kaianlegg, moloer, dokker, bruer, transformatorer, tank- og beholderanlegg, underjordiske anlegg, haller og bedrifter i fjell, tribuner, idrettsanlegg og andre varige konstruksjoner og anlegg som ikke går inn under § 93, må melding sendes bygningsrådet før graving, fylling, oppføring eller riving settes i gang [vår understrekning].

Spørsmålet for Høyesterett var altså om den konkrete bryggen i Bergen, som ble oppført en gang mellom 1974 og 1978, utgjorde en meldepliktig konstruksjon etter § 84. I avsnitt 35 formulerer Høyesterett problemstillingen på denne måten:

Avgjørende for om brygga var meldepliktig, er om den faller inn under uttrykket «*andre varige konstruksjoner og anlegg*». Det er ikke tvilsomt at brygga i saken her er en varig konstruksjon dersom dette leses for seg. Det sentrale spørsmålet er imidlertid om uttrykket må leses i lys av de eksemplene som er nevnt først i setningen. I så fall er det naturlig å se det slik at uttrykket tolkes innskrenkende ut fra ordlyden lest i sin helhet.

I avsnitt 36-40 angir Høyesterett noen utgangspunkter for tolkningen av § 84, herunder legalitetsprinsippet etter Grunnloven § 113. Høyesterett presiserer at lovtolkningen må ta utgangspunkt i de kildene som forelå i den aktuelle tidsperioden. Høyesterett bemerker videre at mange av kommunene, som fra 1965 måtte forvalte en ny landsdekkende bygningslov, hadde liten kapasitet til å behandle byggesaker.

Høyesterett viser også til det tidligere skillet mellom bygningslovgivning og strandlovgivning. Det var først ved plan- og bygningsloven av 1985 at de to regelverkene ble samlet i en og samme lov. Arealdisponeringen i strandsonen, hvor hensynet til sikring av naturverdier og allemannsretter sto sentralt, var styrt av særlover, det vil si strandlovene av 1965 og 1971.

Partene i saken for Høyesterett var enige om at den aktuelle strandeieendommen lå innenfor et «tettbygd strøk», slik at oppføringen av bryggen var unntatt fra både plankravet og byggeforbudet i strandsonen.²¹⁷ Spørsmålet om hva som utgjorde et «tettbygd strøk» ble derfor ikke vurdert av Høyesterett. Høyesterett nevnte derimot at det var mye som kunne tale for at den konkrete bryggen ville vært omfattet av det generelle unntaket for atkomstbrygger i strandsonen.²¹⁸ Ettersom forholdet til strandsonelovgivningen på den måten var avklart, presiserte Høyesterett at lovligheten av bryggen alene ville bero på meldeplikten etter bygningsloven av 1965 § 84, med de mer alminnelige hensyn bestemmelsen skulle ivareta, se avsnitt 39.

²¹⁷ Strandloven av 1971 § 2 nummer 2 og § 3 nummer 4.

²¹⁸ Strandloven av 1971 § 4 nummer 3.

Endelig påpekte Høyesterett at spørsmålet om adgang til å pålegge retting, dersom bryggen var ulovlig, ikke utgjorde en del av saken. Selv om Høyesterett ikke skulle ta stilling til spørsmålet, ble det bemerket at «rimeligheten av å gripe inn med sanksjoner i dag mot forhold som ligger langt tilbake i tid, ikke utgjør et hensyn ved vurderingen av om forholdet i sin tid var ulovlig», se avsnitt 40.

I forlengelsen av de skisserte utgangspunktene for lovtolkningen, ser Høyesterett først på hvilke slutninger man kan trekke fra ordlyden isolert sett, se avsnitt 41-46, og lest i kontekst, se avsnitt 47-52. Høyesterett viser også til formålet med meldeplikten etter § 84, se avsnitt 53-55:

- (53) Formålet med meldeplikten er beskrevet slik i Ot.prp. nr. 27 (1982–1983) på side 21:

«Formålet både med meldeplikten i § 84 og søknadskravet i § 93 er at bygningsrådet skal få de opplysninger som er nødvendige for å føre tilsyn med at bygningslovgivningen holdes i kommunen, jfr. § 9. Rådet skal herunder bl.a. vurdere om arbeidet er i samsvar med vedtatt arealdisponering, krever ny planlegging eller kan gjennomføres uten særskilt plan. Det skal kontrollere at de mer tekniske krav som bygningslovgivningen stiller, oppfylles. Virkningene for det berørte miljø, herunder naboer m.v., skal også vurderes.»

- (54) De nevnte hensyn vil kunne gjøre seg gjeldende også for mindre tiltak enn de som er listet opp i § 84. Bestemmelsene som § 84-tiltak var undergitt, jf. § 84 nr. 1 andre ledd, skulle imidlertid hovedsakelig ivareta hensyn til sikkerhet og utseende. Dette er hensyn som kommer inn med særlig styrke ved tiltak av den karakter som er listet opp. Også behovet for kontroll med utførelsen av byggearbeidet, jf. § 84 nr. 2, gjør seg i første rekke gjeldende for større tiltak. Det samme gjelder virkningene for arealdisponering og det berørte miljø, deriblant naboer.

- (55) Et særskilt arealdisponeringshensyn er bevaring av naturverdiene og allmenhetens tilgang til strandsonen. Meldeplikt for brygger og andre typiske tiltak i strandsonen vil gi bygningsmyndighetene mulighet til å kontrollere tiltaket opp mot strandlovgivningen, særlig dersom det kan være tvilsomt om tiltaket er lovlig. Friluftssinteresser foreslo av denne grunn en meldeplikt i høringen til midlertidig strandplanlov 1965. Departementet tok ikke forslaget til følge med den begrunnelse at «meldeplikt for alle bygg, anlegg m.v. vil bli for omfattende og skape for store praktiske vansker i mange distrikter», jf. Ot.prp. nr. 40 (1964–1965) side 13. Jeg har derfor vanskelig for å se at muligheten for å føre kontroll med strandplanlovens bestemmelser kan være et sentralt hensyn ved vurderingen av hvilke tiltak som var omfattet av § 84.

Høyesterett går deretter inn på historikken bak § 84, samt forarbeidene og etterarbeidene til bestemmelsen, se avsnitt 56-63. Endelig tar Høyesterett for seg domstolspraksisen, se avsnitt 64-65, og forvaltningspraksisen, se avsnitt 66-69, samt andre rettsoppfatninger, se avsnitt 70-72.

Tolkningen av § 84 er sammenfattet i avsnitt 73-76. Høyesterett starter sin oppsummering med å si at hensynet til klarhet og forutsigbarhet taler for å legge stor vekt på ordlyden. En helhetlig lesning av ordlyden tilsier at man må se uttrykket «andre varige konstruksjoner og anlegg» i

sammenheng med eksemplifiseringen i loven. Eksempelene i loven hadde det fellestrekk at det normalt var tale om «store konstruksjoner og anlegg», som typisk ble brukt i næringsdrift eller offentlig virksomhet, eventuelt var tilgjengelige for en større gruppe av personer, se avsnitt 43. Også formålet med bestemmelsen, samt det at kommunene, da loven ble vedtatt, hadde begrenset kapasitet til å føre kontroll, taler for at bestemmelsen rettet seg mot tiltak av en viss størrelse. De øvrige rettskildene er av begrenset vekt. Noen kilder peker ikke i en klar retning, og andre kilder har mindre tyngde.

På den bakgrunn konkluderer Høyesterett med at uttrykket «andre varige konstruksjoner og anlegg» må bli tolket innskrenkende. Høyesterett presiserer samtidig visse aspekter ved sitt tolkningsresultat, ikke minst med hensyn til brygger:

- Et meldepliktig tiltak trenger ikke å være av «samme størrelse og karakter» som eksempelene i loven, fordi det bare er tale om en eksemplifisering av hvilke tiltak, «i størrelse og karakter», som lovgiver så for seg at skulle være meldepliktige.
- Ved tiltak som «ikke var direkte sammenlignbare med eksempelene», og som «ikke avvek så mye fra disse at de klart falt utenfor», må det skje en «nærmere vurdering basert på lovens formål.» I så fall vil formålsbetraktninger også komme inn med «viss tyngde.»

Høyesterett viser til begrunnelsen for å innta «masseuttak ut over husbehov» som ett av eksempelene i § 84. Begrunnelsen kommer frem av NOU 1982:13 side 33, hvor det heter at masseuttak utover husbehov kunne «medføre vesentlige inngrep i landskapet, vanskeliggjøre arealplanleggingen i området, medføre ulemper i form av støy og trafikk m.v. og være en sikkerhetsrisiko». Ifølge Høyesterett er det her tale om momenter som generelt sett kan være av betydning. Når lovgiver fant at «masseuttak utover husbehov» kunne være en passende grense, vil det også for andre tiltak være et moment om man står overfor «bruk ut over den enkelte eiendoms behov».

Dernest sier Høyesterett at de ovennevnte presiseringene «også [vil] gjelde for brygger.» Høyesterett legger derfor til grunn følgende:

- Brygger av en «viss størrelse og karakter» kunne være omfattet av meldeplikten, også om det ikke var naturlig å kalle disse for «kaianlegg».
- For brygger er det særlig «plasseringen i landskapet, arealbruken i området, omfanget av terrenginngrep og bruksområdet» som ville være av betydning for om lovformålet formål kom inn med tyngde.
- Ifølge Høyesterett må man anta at brygger som (1) bare var beregnet til «privat bruk for den eiendommen den ga atkomst til», og som (2) «ikke avvek fra normal størrelse og karakter for slike brygger», ikke var omfattet av meldeplikten.
- Selv om det ikke var noen «direkte sammenheng» mellom strandlovgivningen og bygningslovgivningen, «vil utgangspunktet være at brygger som var omfattet av unntaket for atkomstbrygger i strandlovgivningen, ikke var meldepliktige etter bygningsloven 1965 § 84.»

Den konkrete vurderingen

Høyesterett tar utgangspunkt i at bryggen er relativt stor. Selv om man står overfor en nokså enkel treverksbrygge, er konstruksjonen fundamentert med 11 armerte betongsøyler, hver med en bredde på cirka 30 centimeter. Ifølge Høyesterett var det likevel ikke tilstrekkelig bare å se på selve bryggekonstruksjonen.

Slik Høyesterett ser det, hadde størrelsen sammenheng med at bryggen lå i et grunt sjøområde. Ved lavvann ville store deler av konstruksjonen befinne seg på land, og bryggen måtte derfor strekke seg et stykke ut i sjøen for å nå ut til dypt vann. Bryggen fremstår av den grunn ikke som vesentlig større enn «hva som naturlig utgjør en atkomstbrygge for denne eiendommen», og det forelå heller ikke opplysninger om at bryggen ble benyttet av andre enn grunneier.

Høyesterett kunne ikke se at hensynet til sikkerhet, trafikk med videre kom inn med særlig tyngde. Grunneier hadde ikke gjort større terrenginngrep, og det var heller ikke særlige estetiske hensyn som gjorde seg gjeldende. Bryggen var plassert nærme nabogrensen, men i et område hvor lignende brygger lå tett.

Samlet sett konkluderer Høyesterett med at det ikke var meldeplikt for bryggen på det tidspunktet den ble oppført.

15 Analyse av HR-2024-2211-A

15.1 Forståelsen av dommen

Dommen i HR-2024-221-A er viktig i den forstand at man får avklart hvordan bygningsloven av 1965 § 84 var å forstå i den aktuelle tidsperioden, for så vidt gjelder uttrykket «andre varige konstruksjoner og anlegg».

Tolkningen av § 84 er sammenfattet i avsnitt 73 til 76. Først er det i avsnitt 73 til 76 gitt en tiltaksnøytral oppsummering av spørsmålet om meldeplikt for «andre varige konstruksjoner og anlegg». Derneft er det i avsnitt 76 første til tredje setning gitt en redegjørelse for brygger generelt. Endelig er det i avsnitt 76 fjerde til sjette setning gitt en nærmere omtale av atkomstbrygger spesielt.

Avsnitt 73-75 om tiltak generelt

I avsnitt 73 får vi fastslått at meldeplikten for «andre varige konstruksjoner og anlegg» bare omfattet tiltak av en «viss størrelse», slik at § 84 må «tolkes innskrenkende».

I avsnitt 74 *første setning* får vi samtidig klargjort at meldepliktige tiltak *ikke* trengte å være av samme «størrelse og karakter» som eksemplene i loven. Lovteksten nevnte blant annet «kaianlegg», «moloer» og «dokker».

Etter vår oppfatning er uttrykket «størrelse og karakter» en retningslinje for bedømmelsen av tiltak som sådanne. Termen «størrelse» er selvforklarende. Begrepet «karakter» vil, slik vi ser det, typisk rette seg mot forhold som funksjon og utforming.

I avsnitt 74 *andre og tredje setning* heter det videre, som en forlengelse av at tiltaket skal bli vurdert med hensyn til «størrelse og karakter»:

[2] Ved tiltak som ikke var direkte sammenlignbare med eksemplene, og som ikke avvek så mye fra disse at de klart falt utenfor, må det derfor skje en nærmere vurdering basert på lovens formål. [3] Slik jeg ser det, må det da kreves at lovens formål kom inn med en viss tyngde [våre understrekninger].

I avsnitt 75 er det angitt hvilke momenter som vil inngå i «en nærmere vurdering basert på lovens formål», og som i tilfelle vil ha en «viss tyngde»:

For det første skal man se hen til om tiltaket kan (1) «medføre vesentlige inngrep i landskapet», (2) «vanskeliggjøre arealplanleggingen i området», (3) «medføre ulemper i form av støy og trafikk m.v.» og (4) «være en sikkerhetsrisiko». Den angitte gruppen av hensyn kan i prinsippet bli betegnet som konsekvenshensyn, ettersom vi står overfor forhold som i større eller mindre grad kan få virkninger for miljø og omgivelser.

For det andre skal man se hen til om tiltaket vil innebære «bruk ut over den enkelte eiendoms behov». Vi oppfatter at plasseringen av dette momentet fremstår som noe uklar. Momentet stammer fra alternativet masseuttak «ut over husbehov», som ble inntatt i § 84 ved lovvedtak 27. mai 1983. Hensynet er nært beslektet med de forholdene som er nevnt i avsnitt 43. Ifølge avsnitt 43 gir eksemplene i loven en beskrivelse av det som «normalt» vil være «store» konstruksjoner og anlegg. Samme sted heter det at eksemplene i loven typisk vil bli brukt i privat eller offentlig virksomhet, eventuelt være tilgjengelige for en større gruppe av personer. Vi nevner at det sistnevnte vil være tilfelle for blant annet fellesbrygger. Slik vi ser det, er spørsmålet om «bruk utover den enkelte eiendoms behov» noe som mer naturlig hører til den isolerte vurderingen av selve tiltaket, basert på «størrelse og karakter».

Vi viser også til den konkrete vurderingen av bryggen i Bergen. I avsnitt 78 tredje setning er det lagt vekt på (1) at konstruksjonen ikke fremstår som «vesentlig større enn hva som naturlig utgjør en atkomstbrygge for denne eiendommen», og (2) at bryggen «*[ikke] ble benyttet av andre*» [vår kursivering]. Av den grunn kan vi vanskelig forstå annet enn at momentet i avsnitt 75 om «bruk ut over den enkelte eiendoms behov», her inngår i vurderingen av bryggen i Bergen med hensyn til «størrelse og karakter».

Etter vår oppfatning ser man en klar skillelinje i den konkrete vurderingen av bryggen i Bergen. Avsnitt 77 og 78 første til tredje setning gir først en vurdering av selve tiltaket med tanke på «størrelse og karakter». Avsnitt 78 fjerde til sjette setning gir deretter en konkret vurdering av det vi kan beskrive som konsekvenshensyn.

Avsnitt 76 første til tredje setning om brygger spesielt

I avsnitt 76 *første setning* heter det at den tolkningen som er angitt i avsnitt 73 til 75, også vil gjelde for «brygger», hvorefter førstvoterende i avsnitt 76 *andre setning*, som korresponderer med avsnitt 74 første setning, uttaler følgende:

[2] Jeg legger derfor til grunn at brygger av en viss størrelse og karakter kunne være omfattet [av meldeplikten] også om det ikke var naturlig å kalle disse for «kaianlegg».

Før vi går inn på den tredje setningen i avsnitt 76, kan man se for seg en brygge som oppfyller kriteriene under i avsnitt 74 andre og tredje setning. Mer presist kan man tenke seg en brygge som (1) «ikke var direkte [sammenlignbar] med eksemplene [i loven]», og som (2) [heller] ikke avvek så mye fra disse at de[n] klart falt utenfor [eksemplifiseringen i loven]». I et slikt tilfelle må

man altså, slik det følger av avsnitt 74 andre og tredje setning, gjøre «en nærmere vurdering» av bryggen basert på «lovens formål», og dessuten slik at formålsbetraktninger vil komme inn med en «viss tyngde».

Gitt at man står overfor en slik brygge, følger det avsnitt 76 *tredje setning* at spørsmålet om lovformålet kommer inn «med tyngde», særlig vil bero på en konkret vurdering av visse momenter:

[3] For brygger er det særlig plasseringen i landskapet, arealbruken i området, omfanget av terrenginngrep og bruksområdet som ville være av betydning for om lovens formål kom inn med tyngde.

Vi oppfatter at hensynet til «plasseringen i landskapet» i hovedsak er ment å fange opp estetiske kvaliteter. Når det gjelder «arealbruken i området», må vi anta at det vil være av særlig betydning om bryggen ligger i et område som er marginalt, spredt eller tett bebygd. Et forhold som ofte vil være av stor betydning i strandsonen, er «omfanget av terrenginngrep». Referansen til «bruksområdet» fremstår som noe vag, men vi oppfatter at hensynet vil fange opp mer allmenne interesser i strandsonen, som for eksempel retten til ferdsel i utmark.

En sammenstilling av hensynssettene i avsnitt 75 om tiltak generelt og avsnitt 76 om brygger spesielt vil se ut som følger:

Tiltak generelt	Brygger spesielt
«inngrep i landskapet»	«plasseringen i landskapet»
«vanskeliggjøre arealplanleggingen i området»	«arealbruken i området»
«ulemper i form av støy og trafikk» med videre	«omfanget av terrenginngrep»
«sikkerhetsrisiko»	«bruksområdet»

Tabell 11: Angivelse av lovformål etter bygningsloven av 1965 § 84 for tiltak generelt og brygger spesielt

Den klare motsetningsslutningen fra avsnitt 74 andre setning er at brygger som «klart falt utenfor» eksemplifiseringen i § 84, utgjør en bryggekategori som *ikke* skal bli underlagt en «nærmere vurdering» basert på «lovens formål». Vi er med det over til avsnitt 76 fjerde og femte setning.

Avsnitt 76 fjerde og femte setning om tiltakstypen atkomstbrygger

For så vidt gjelder brygger, er det i avsnitt 76 *fjerde og femte setning* trukket en mer generell slutning fra det tolkningsresultatet som følger av avsnitt 73-75, samt avsnitt 76 første til tredje setning:

[4] Slik jeg ser det, må det derfor antas at brygger som kun var beregnet til privat bruk for den eiendommen den ga atkomst til, og som ikke avvek fra normal størrelse og karakter for slike brygger, ikke var omfattet av meldeplikten.

[5] Jeg ser det med andre ord slik at selv om det ikke er noen direkte sammenheng mellom regelverkene, vil utgangspunktet være at brygger som var omfattet av unntaket for atkomstbrygger i strandlovgivningen, ikke var meldepliktige etter bygningsloven 1965 § 84.

Fjerde setning, som på visse vilkår angir en generell rettsoppfatning, gjelder direkte selve temaet for saken, nemlig spørsmålet om meldeplikt etter bygningsloven.

Beskrivelsen av brygger som bare var beregnet til privat bruk for den eiendommen som ble gitt atkomst, anser vi som en avgrensning *til* atkomstbrygger. Forholdet tilsier at det må være en funksjonell sammenheng mellom brygge og eiendom, noe som igjen taler for at bryggen og eiendommen må ha samme eier eller bruker. Beskrivelsen må i alle tilfeller bli oppfattet som en avgrensning *mot* typisk fellesbrygger og småbåthavner. Samlet sett forstår vi fjerde setning slik at tradisjonelle atkomstbrygger, det vil si småbåtbrygger som hadde en vanlig eller sedvanlig størrelse og karakter i så henseende, uten videre falt utenfor meldeplikten.

Etter det vi kan bedømme, er avsnitt 76 fjerde setning er ment å være et konkret utslag av den generelle uttalelsen i avsnitt 74 andre setning om brygger som «klart falt utenfor» meldeplikten. Sett i sammenheng med avsnitt 74 andre setning, oppfatter vi at avsnitt 76 fjerde setning slik at vanlige eller sedvanlige atkomstbrygger *ikke* krever en «nærmere vurdering» basert på «lovens formål». I motsatt fall kan vi vanskelig se at avsnitt 76 fjerde setning vil ha noe selvstendig innhold ved siden avsnitt 74 andre setning. Den bakenforliggende begrunnelsen for avsnitt 76 fjerde setning må være at vanlige eller sedvanlige atkomstbrygger generelt sett var akseptable utfra de hensyn meldeplikten skulle ivareta.

Femte setning, som angir et generelt utgangspunkt, nevner at det kan være en forbindelse mellom bygningsloven og strandloven.

Dersom en atkomstbrygge falt *innunder* bryggeunntaket i strandloven, ville den samme bryggen som et utgangspunkt falle *utenfor* meldeplikten etter bygningsloven. Gitt at en atkomstbrygge var unntatt fra strandsonevernet, vil det altså være en presumpsjon for at bryggen heller ikke var omfattet av meldeplikten.

Selv om det foreligger en slik sammenheng mellom de to respektive bestemmelsene, står vi overfor to separate regelsett. Vi kan uansett ikke se at dommen vil ha noen prejudikatsverdi for tolkningen av bestemmelsen i strandloven. Hvorvidt en brygge var unntatt fra strandsonevernet, ville bero på en selvstendig og konkret vurdering av bestemmelsene i strandlovgivningen, som var basert på andre hensyn enn bygningsloven av 1965 § 84, se blant annet avsnitt 39 i dommen.

Oppsummering av avsnitt 73-76

Vi tolker dommen slik at spørsmålet om meldeplikt etter § 84 består av to hovedelementer, en terskelvurdering av selve bryggen og en eventuell virkningsvurdering i relasjon til lovformålet.

Terskelvurderingen gjelder bryggen som sådan. Man må gjøre en isolert vurdering av bryggen med hensyn til «størrelse og karakter». Som nevnt ovenfor, mener vi at bryggefunksjonen, for eksempel enebuk kontra sambruk, er noe som naturlig ligger til begrepet «karakter».

Basert på den isolerte vurderingen av bryggen som sådan, kan konstruksjonen i prinsippet bli henført til én av tre mulige kategorier:

1. Bryggen er direkte sammenlignbar med de tiltakene som er oppregnet i § 84, slik at konstruksjonen klart var meldepliktig.

2. Bryggen er en vanlig eller sedvanlig atkomstbrygge, slik at konstruksjonen klart ikke var meldepliktig.
3. Bryggen er av en slik størrelse og karakter at den må bli underlagt en nærmere vurdering opp mot lovformålet.

Kategori 1 og 2 omfatter de klare tilfellene i begge retninger. Den praktiske utfordringen er grensesnittet mellom kategori 2 og 3. Selv om det ikke er mulig å trekke opp en klar grense mellom kategori 2 og 3, mener vi at det er mulig å hente veiledning fra dommen.

På den ene siden heter det i avsnitt 76 fjerde punktum at «brygger som kun var beregnet til privat bruk for den eiendommen den ga atkomst til, og som ikke avvek fra normal størrelse og karakter for slike brygger», falt utenfor meldeplikten.

Vi antar at mange tradisjonelle atkomstbrygger var av mer begrenset størrelse, det vil si vesentlig mindre enn bryggen i Bergen. Slik vi tolker dommen, ville slike brygger generelt falle utenfor meldeplikten, det vil si uten behov for en nærmere vurdering basert på lovformålet. Den underliggende begrunnelsen må som nevnt være at brygger av en slik størrelse og karakter, var noe man uansett kunne godta i relasjon til hensynene bak meldeplikten.

På den annen side følger det av avsnitt 77 at bryggen i Bergen ble ansett som «relativt stor». Avsnitt 78 viser videre at det ble gjort en nærmere vurdering av hvordan bryggen forholdt seg til lovformålet.

Selv om størrelsen på bryggen i Bergen var et resultat av at konstruksjonen måtte nå frem til tilstrekkelig dyp sjø, antar vi at også mindre brygger må være gjenstand for en nærmere virkningsvurdering opp mot lovformålet. Vår oppfatning er at bryggen i Bergen, som altså var på 76 m², ikke angir en nedre grense for hvilke brygger som må bli underlagt en nærmere vurdering i relasjon til lovformålet.

Virkningsvurderingen må uansett være konkret ut fra forholdene på stedet. Hvilke konsekvenser en og samme brygge kan få for lovformålet, vil i stor grad kunne variere med hvor bryggen er plassert.

Om man for tanken ser anser den negative innvirkningen på de relevante interessene som **marginal**, **moderat** eller **vesentlig**, kan den konkrete vurderingen av bryggen i Bergen kort og upresist bli fremstilt som følger:

Hensyn	Innvirkning
«sikkerhet» «trafikk» med videre	
«terrenginngrep»	
«estetiske»	
«nabogrensa»	

Om man derimot ser for seg at den *samme* bryggen lå i et *annet* område, kunne den konkrete vurderingen ha blitt fremstilt slik:

Hensyn	Innvirkning
«sikkerhet» «trafikk» med videre	
«terrenginngrep»	
«estetiske»	
«nabogrensa»	

Selv om det ikke er mulig å trekke opp en absolutt grense mellom kategori 2 og 3, kan vi vanskelig komme bort fra at plasseringen av bryggen i Bergen var av sentral betydning for vekten av virkningselementet.

15.2 Konsekvensene av dommen

Ettersom spørsmålet om historiske tiltak i strandsonen er en sammensatt materie, vil vi si noe overordnet om rekkevidden av HR-2024-2211-A. Dommen gjaldt bare gjaldt tolkning og bruk av bygningsloven av 1965 § 84 om meldeplikt. Det som derimot kan være avgjørende i andre saker om eldre tiltak i strandsonen, herunder brygger, er følgende:

- Forholdet til detaljplan etter bygningslovene av 1924 eller 1965, eventuelt strandloven av 1971.
- Forholdet til krav om tillatelse etter bygningsloven av 1924 § 131 eller bygningsloven av 1965 § 93.
- Forholdet til lokale bygningsvedtekter etter bygningslovene av 1924 eller 1965. Lokale bygningsvedtekter kunne for eksempel oppstille forbud mot eller krav til oppføring av brygger.
- Forholdet til strandsonevernet etter strandlovene av 1965 eller 1971, samt friluftsløven av 1957. I noen tilfeller ville stadfestet reguleringsplan eller godkjent strandplan være avgjørende for lovligheten av brygger. I andre tilfeller kunne lovligheten av brygger bero på en nærmere vurdering av uttrykket «tettbygd strøk». Et annet avgjørende forhold kunne være tolkningen og bruken av det generelle bryggeunntaket i strandlovgivningen.
- Forholdet til sektorlovgivningen. Lovligheten av en brygge kunne for eksempel være betinget av at det er gitt tillatelse etter havne- og farvannslovgivningen.

Dommen i HR-2024-2211 gir liten eller ingen veiledning om ovennevnte forhold. Avgjørelsen synliggjør likevel at det ikke er noen «direkte sammenheng» mellom bygningslovgivningen og strandsonelovgivningen, men med reservasjon for følgende: En atkomstbrygge som falt *innunder* bryggeunntaket i strandloven, ville som et utgangspunkt også falle *utenfor* meldeplikten etter bygningsloven.

Selv om dommen etablerer en høyere terskel for meldeplikt enn hva som var den rådende oppfatningen i forvaltningen, mener vi at resultatet i hovedsak vil få praktisk betydning for brygger som «klart falt utenfor» meldeplikten, det vil si vanlige eller sedvanlige atkomstbrygger som var omfattet av bryggeunntaket i strandlovene av 1965 og 1971. Slik vi tolker dommen, var slike brygger generelt unntatt fra meldeplikten.

Brygger som ikke «klart falt utenfor» meldeplikten, typisk fordi det var tale om noe annet enn en vanlig eller sedvanlig atkomstbrygge, vil derimot stå i en annen stilling. Slike brygger krever (fortsatt) en nærmere vurdering basert på lovformålet.

I forlengelsen av det ovennevnte, vil vi fremheve viktigheten av å skille mellom lovtolkning og subsumsjon, det vil si bruk av loven i den enkelte sak. Det prinsipielle ved dommen er at vi får klarlagt den generelle tolkningen av § 84. Kjernepunktet i tolkningen er at loven, for visse brygger, gir anvisning på to vurderingselementer, nærmere bestemt en terskelvurdering og en virkningsvurdering. Dersom et tiltak ikke klart faller innenfor eller utenfor meldeplikten, fordi det opplagt ikke er tale om en tilstrekkelig «stor» eller «liten» konstruksjon, må tiltaket bli underlagt en konkret vurdering i forhold til lovformålet. Hvordan virkningsvurderingen vil slå ut for et bestemt tiltak, vil bero på omstendighetene i den enkelte tilfelle. Dersom bryggen i Bergen var plassert på et annet sted, kunne de konkrete omstendighetene ha medført at tiltaket var meldepliktig. Etter vår oppfatning vil det være i strid med loven, slik den er tolket av Høyesterett, å hevde at «alle» brygger av tilsvarende størrelse og karakter som bryggen i Bergen, var fritatt fra meldeplikt. Poenget er snarere at også mindre brygger enn bryggen i Bergen, kan være meldepliktige, fordi man i hver enkelt sak må gjøre en vurdering av tiltaket opp mot lovformålet.
