

Miljøverndepartementet

PLANAVDELINGEN INFORMERER NR 1/96

Juni 1996

Avgjørelser og veiledende uttalelser m.v. vedrørende plan- og bygningsloven - til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn

INNHold

Nr	Pbl §	Tema	Side
1	17-2	Byggeforbudet i strandsonen. Unntak for brygger. RPR for Oslofjorden. Klagesak vedr. flytebrygge og bøye.	3
2	7, 17-2, 20-4 og 84	Krav om opphevelse av fylkesmannens vedtak vedrørende anlegg på eiendom i strandsonen. Departementets kommentar til en stevning (som senere ble trukket)	5
3	20-4 nr 2, 81 og 82	Jakt- og fiskebuer i LNF-områder. Begrepet "stedbunden næring"	10
4	20-4 nr 2, 81 og 82	Buer/koier i LNF-område med sterke villreininteresser. Driftsbygninger i landbruket og fritidsbebyggelse	11
5	7 og 20-4	Oppføring av tilbygg og veranda til hytte i område båndlagt med tanke på vern. Dispensasjon.	14
6	20-4 nr 2	Jordbruksveg i LNF-område	15
7	7 og 20-4	Fradeling for oppføring av hytte i LNF-område som også omfattes av forslag til verneplan. Uttalelse fra Sivilombudsmannen.	17
8	20-1	Kommuneplaners gyldighetstid	21
9	28-2	Rettslige rammer for å stille krav om bebyggelsesplan	22
10	20-4 annet ledd, a	Bruk av bebyggelsesplan for jernbanestrekning	23
11	84	Lavspentlinjer i luft - forholdet til pbl og kommuneplanen	24
12	26	Reguleringsbestemmelser med forbud mot brøyting av veier	25
13	26	Bruk av pbl § 26 på veganlegg/bruer	26
14	33	Midlertidig forbud mot deling og byggearbeide der reguleringen setter krav om bebyggelsesplan som grunnlag for utbygging	27
15	15	Fylkesmannens habilitet og kompetanse som klageinstans ved klage over kommunestyrets reguleringsvedtak	28

INNLEDNING

I denne utgaven av "Planavdelingen informerer" presenterer vi et utvalg av Miljøverndepartementets nyere avgjørelser og uttalelser vedrørende plan- og bygningsloven. Uttalelsene berører bl.a aktuelle problemstillinger i LNF-områder og i 100-metersbeltet langs sjøen, bruk av reguleringsbestemmelser m.m. I tillegg har vi med en uttalelse fra Sivilombudsmannen vedr. dispensasjon for fradeling av grunn til fritidshus i LNF-område.

Uttalelsene presenteres i redigert og noe tilpasset form i forhold til originalavgjørelsene.

Miljøverndepartementets avgjørelser og uttalelser, samt de uttalelser som blir publisert i Sivilombudsmannens årsmelding vil bli inntatt i ReSpons* rettskilderegister.

**ReSpons rettskilderegister inneholder alle aktuelle rettskilder til plan- og bygningsloven (lov, forskrifter, forarbeider, departementets uttalelser, rundskriv, Sivilombudsmannens uttalelser m.m.). ReSpons leveres på CD-rom. Norsk Informasjonsteknologi AS (NIT) er tjenesteleverandør og kan gi nærmere informasjon om systemet og eventuelt abonnement. Systemet oppdateres hvert halvår.*

1.

**KLAGE FRA FYLKESMANNEN OVER FLYTEBRYGGE OG BØYE.
§ 17-2 UNNTAK FOR BRYGGER, RPR FOR OSLOFJORDEN M.M.**

Etter å ha innsendt byggemelding, men uten å avvente approbasjon eller byggetillatelse, plasserte en grunneier en større flytebrygge utenfor sin eiendom på en holme i Oslofjordområdet. Eiendommen er i arealdelen til kommuneplanen disponert til LNF-område. I forhold til de rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden, (RPR), ligger eiendommen innenfor arealbrukskategorien "strandsone".

Kommunen fattet vedtak om ikke å godkjenne bryggen med mindre denne ble gjort 8 meter kortere. Denne reduksjon av bryggen er gjennomført ved at byggherren har fjernet ett flyteelement.

Naboene, samt fylkesmannen og fylkeskommunen motsatte seg såvel den opprinnelige utforming av brygga som en redusert versjon og anførte blant annet;

at bryggeanlegget er større enn nødvendig for sikring av adkomst til eiendommen og således rammes av byggeforbudet i § 17-2.

at anlegget ligger i strandsonen hvor allmene interesser som fri ferdsel og landskapshensyn må veie tungt og hvor utvikling av muligheter for allment friluftsliv går foran utvikling av private fritidseiendommer.

at selv om flytebryggen blir redusert med 8 m vil den fremdeles fremstå som visuelt eksponert i et område som forøvrig ikke har særlig preg av tekniske inngrep.

at foreslåtte brygge ved sin utforming vil virke sterkt privatiserende på de tilliggende landarealene. Hele sundet inn mot denne delen av holmen blir på denne måte vanskeligere tilgjengelig for allmennheten.

Det faste utvalg for plansaker behandlet saken på nytt som klagesak. Det tidligere vedtak om at bryggen skulle gjøres 8 meter kortere og kles med bord helt ned til sjøen, ble opprettholdt.

Miljøverndepartementet utfalte blant annet:

"Den aktuelle eiendom er i arealdelen til kommuneplanen disponert til LNF-område. Planen fastsetter imidlertid intet arealbruksformål for vannmassene eller vannoverflaten der bryggen ligger og gir derfor liten veiledning i forhold til nærværende sak.

Videre fastsetter pbl § 17-2, som hovedregel, forbud mot oppføring av bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen.

I henhold til § 17-2 tredje ledd nr 3 gjelder dog ikke forbudet for "brygge på bebygd eiendom til sikring av eierens eller brukerens adkomst".

Den aktuelle eiendom har kun sjøverts adkomst. Departementet legger til grunn at byggherren har krav på å få anlegge en hensiktsmessig adkomstbrygge. Etter det opplyste motsetter heller ingen av de berørte parter seg dette.

"Spørsmålet blir derfor hvilke krav som kan stilles til bryggens utforming og dimensjonering.

Etter departementets oppfatning strekker ikke unntaket i pbl § 17-2 tredje ledd nr. 3 seg lenger enn til hva som er nødvendig for å sikre adkomsten til eiendommen.

Selv om man kan ha forståelse for at den omsøkte brygge ønskes, og fremstår som hensiktsmessig for byggherre, må disse forhold etter departementets oppfatning settes opp mot hva som er nødvendig for å sikre adekvat adkomst samt allmenne interesser.

Miljøverndepartementet er for sitt vedkommende enig med fylkesmannen og fylkeskommunen i at brygga, selv etter at den er redusert med 8 meter, fremstår som sterkt visuelt eksponert i et område som ellers ikke er særlig preget av tekniske inngrep. Departementet er også av den oppfatning at omhandlede brygge etter reduksjonen fortsatt vil være i strid med bestemmelsene i plan- og bygningslovens § 17-2.

Videre har departementet spesielt merket seg klagernes anførsler om at brygga virker sterkt privatiserende på de tilliggende landarealene. Dette vil være i strid med intensjonene med de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden, som presiserer at mulighetene for allment friluftsliv skal prioriteres fremfor utvikling av private fritidseiendommer.

På bakgrunn av ovenstående og med henvisning til plan- og bygningslovens § 15, jfr. forvaltningslovens § 34 finner Miljøverndepartementet å måtte oppheve kommunens vedtak i planutvalgets sak/95 som ugyldig.

Idet byggherres rett til å ha en brygge på eiendommen imidlertid ikke er omtvistet, anbefales det at grunneier i samråd med kommunen bearbeider sitt prosjekt i samsvar med de rammer som antydes av fylkesmannen/fylkeskommunen."

2.

KRAV OM OPPHEVELSE AV FYLKESMANNENS VEDTAK VEDRØRENDE ANLEGG PÅ EIENDOM I STRANDSONEN

Saken gjelder departementets kommentarer til en stevning (som senere ble trukket) i en sak der eier av en større fritidseiendom ble pålagt å tilbakeføre terrenget i strandsonen langs sjøen etter at det bl.a. var opparbeidet en 150 meter lang og 4 meter bred veitrase.

Departementet vurderte saken slik:

Saksøker påstår at bygningsrådets vedtak pt. 3 er ugyldig som følge av rettsanvendelsesfeil, at det er gjort usaklig forskjellsbehandling og at vedtaket virker sterkt urimelig. Saken reiser følgende rettsspørsmål:

- 1) Om det aktuelle "vei"anlegget med graving/sprengning/oppfylling/ planering er anlegg som rammes av forbudet i PBL § 17-2 første ledd, og evt. er i strid med kommuneplanens arealdel for NN kommune der den aktuelle eiendommen er lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsområde, jfr. PBL § 20-6, andre ledd, første punktum om rettsvirkninger av kommuneplanens arealdel.
- 2) Om de aktuelle arbeider faller inn under PBL § 84 som er bestemmende for hvilke anleggstiltak som uten videre må nabovarsles og meldes til kommunen før de evt. kan gjennomføres. (Etter forarbeidene til § 17-2 er det forutsatt at anlegg som faller inn under § 84 i alle tilfelle omfattes av § 17-2, første ledd. Etter § 20-6, andre ledd, første punktum, har kommuneplanens arealdel i alle tilfelle direkte rettsvirkninger for slike tiltak.)
- 3) Om anlegget evt. faller inn under § 20-6, andre ledd, andre punktum som sier at også andre tiltak enn de som faller inn under §§ 81, 84, 86a og b, og 93 ikke må være i strid med planen når de kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av denne.

- MD vil videre omtale PBL § 7 om dispensasjon, og den selvstendige søknadsplikten etter § 7, første ledd for arbeider og tiltak som er i strid med noen materiell bestemmelse i plan- og bygningslovgivningen, men som i utgangspunktet ikke faller inn under søknadsplikten etter § 93.

- MD vil også gi en vurdering av saksøkers anførsel om det er utvist usaklig /diskriminerende forskjellsbehandling

- Til slutt vil MD peke på kravet i PBL § 114 som forutsetter at arbeider som skal kunne kreves rettet må være vesentlig i strid med noen bestemmelse i PBL, d.v.s. om et evt. rettingskrav i forhold til det her utførte arbeide kan hjemles i § 114.

PBL § 17-2, første ledd, § 20-6, andre ledd og § 84

Det er klart at § 17-2 første ledd gjelder i det aktuelle området, siden det ikke er tettbygd strøk, og det ikke foreligger reguleringsplan eller strandplan. Området er heller ikke lagt ut til byggeområde i kommuneplanens arealdel. Kommunen har i kommuneplanens arealdel utlagt området til landbruks-, natur- og friluftsområde, og i en "bestemmelse" til planen bekreftet at byggeforbudet i 100-metersbeltet skal gjelde.

§ 17-2, første ledd fastsetter et generelt forbud mot gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, konstruksjoner, innhegning samt fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen. Bestemmelsen svarer til § 3 nr. 1 i strandplanloven slik den lød etter lovendringen 1. juni 1984.

Saksøker argumenterer for det første for at veianlegget/plattingen ikke er et slikt anlegg som faller inn under 17-2 første ledd. Videre argumenteres også for at eiendommen fra gammelt av har vært en landbrukseiendom, at det nå skal dyrkes frukt der, og at tiltaket således vil falle inn under unntaket i § 17-2, andre ledd nr 1, som gir fritak for bl.a. anlegg m.v. som er nødvendig for landbruket.

Fylkesmännens utlegning av denne bestemmelsen kan vi i det alt vesentlige slutte oss til. Det er heller ikke noe å bemerke til kommunens og fylkesmannens vurdering om at tiltaket for det første må ansees som et anlegg som faller inn under § 17-2 første ledd, og at det heller ikke kan være tale om et landbrukstiltak. Eiendommen nyttes nå faktisk til fritidseiendom, og eventuell hagedrift i denne sammenheng er ikke landbruksdrift eller annen stedbunden næring.

Hvilke konstruksjoner og anlegg som faller inn under ordlyden i § 17-2 første ledd er på enkelte punkter lite avklart i rettspraksis og lovforarbeider, men både såvel bestemmelsene i den tidligere strandplanloven, som den nåværende § 17-2 fanget/fanger opp anlegg konkret. Vedtatt strandplan fanget også opp andre tiltak og bruk til formål som i vesentlig grad ville vanskeliggjøre gjennomføring av planen, jfr. strandplanloven § 13. Tiltak som fanges opp av søknadsplikten etter § 93 og meldeplikten etter § 84 er uten videre antatt å falle inn under bestemmelsen.

Om hensynene bak virkeområdet for strandplanlovens plankrav, som skulle avløses av konkrete planer vises til r.skr. H-7/72, s. 1 De forhold som ble fastlagt i strandplanen (nå arealdel til kommuneplan og reguleringsplan) må i utgangspunktet antas å være fanget opp av forbudet. Etter strandplanlovens § 7 nr. 4 kunne fylkesmannen for nærmere avgrenset strandplanområde gi retningslinjer om arealdisponering, bebyggelse og utnyttingsgrad, om ordning av adkomst, parkering, båthavn, brygge, båthus, båtopplag, vann, kloakk og renovasjon og om bebyggelsens avstand fra strand, utsiktspunkt og dyrket mark. Fylkesmannen kunne også gi andre bestemmelser om utbygging og bruk av strandplanområdet. For at forbudet/plankravet skulle ha den nødvendige effektivitet i påvente av at eventuell strandplan ble utarbeidet, gjaldt båndleggingsbestemmelsene i lovens § 3,1 helt ut.

Også ellers taler reelle hensyn for at det ikke skal stilles særlig store krav til tiltakets/inngrepets omfang før at det faller inn under byggeforbudet. Dette er nødvendig for at strandvernbestemmelsen skal ha en rekkevidde som fanger opp de saker som er aktuelle for å ha et reelt strandvern. Miljøverndepartementet har f.eks. antatt at landfeste for akvakulturanlegg fanges opp.

Det samlede terrenginngrepet i foreliggende sak har et betydelig fysisk omfang, og har f.eks. etter herredsrettens vurdering endret landskapsbildet i strandsonen totalt. Fylkesmannen, kommunen og de andre uttaleinstansene ser ut til, med noe andre betegnelser, å ha lagt den samme vurdering til grunn. Hvorvidt de aktuelle terrengarbeider faller inn under meldeplikten i § 84 må til en viss grad bero på en konkret vurdering ut fra bl.a. tiltakets størrelse, hvilke virkninger det vil få for eiendommen og omgivelsene, og om det vil føre til skade eller ulempe. Det er et sentralt hensyn bak bestemmelsen i § 84 at den skal fange opp tiltak som har betydning for en hensiktsmessig disponering av arealene og utforming av terrenget, f.eks. der vern av landskapet har betydning, jfr. sidene 20-23 i rundskriv H-20/86 "Ny plan- og bygningslov byggesaksreglene" som knytter seg til Ot.prp. nr. 57 (1985-86) s. 55-60 om § 84.

Spørsmålet om meldepliktens omfang i forhold til terrenginngrep er nærmere beskrevet og utviklet på sidene 146- 149 og side 199 i Ot.prp. nr. 39 (1993-94) "Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven". Her er det bl.a. en omtale av gjeldende rettsforståelse av § 84. I proposisjonen gis det uttrykk for at endringene i § 84 primært er av begrepsmessig og klargjørende karakter for å sikre at den får det anvendelsesområde som det hele veien har vært meningen at den skal ha. På denne bakgrunn må det være rettslig holdbart å hevde, slik fylkesmannen gjør, at § 84, både etter bygningsloven og plan- og bygningsloven, har et virkeområde som fanger opp tiltaket det her er tale om. For øvrig har KAD lagt til grunn at sprengningsarbeider i terrenget er ett kriterium som taler for at meldepliktsbestemmelsen kommer til anvendelse.

Så langt har vi ikke full oversikt over det samlede omfanget av inngrepene på tidspunktet de ble gjennomført, men det bør kunne hevdes at meldeplikten før igangsettingen måtte vurderes i forhold til de samlede utførte arbeider. At visse deler av terrengendringene (og innhegningen) skal være rettet i ettertid er uten betydning for meldeplikten.

Som fylkesmannen gir uttrykk for rammes tiltaket direkte av forbudet i § 17-2, første ledd uavhengig av forholdet til § 84. Som følge av at tiltaket vil falle inn under § 84 vil det imidlertid også rammes direkte av rettsvirkningsbestemmelsen i PBL § 20-6, andre ledd, første punktum, som sier at bl.a. § 84-tiltak ikke kan gjennomføres hvis de er i strid med planen, d.v.s. når tiltaket ikke har sammenheng med landbruk, natur eller friluft. Tiltaket har etter det som fremgår av de foreliggende opplysninger sammenheng med eierens fritidsbruk av eiendommen, og må vel nærmest betraktes som en del av den fysiske tilretteleggingen av eiendommen til dette formålet. Dette skjer da på en måte som er til skade og ulempe for eiendommens kvaliteter som natur- og friluftsområde, d.v.s. i strid med planen. Dersom retten mot formodning ikke finner å gi staten

medhold i at tiltaket faller inn under § 84 må det fra statens side subsidiært kunne hevdes at tiltaket vil rammes av § 20-6, andre ledd andre punktum som forbyr andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen. Kommunen og fylkesmannen berører ikke disse spørsmål særskilt, men vi antar at det foreligger hjemmel både etter § 17-2, første ledd og etter § 20-6, andre ledd, første, evt. andre punktum, for å forby tiltaket.

Dispensasjon etter PBL § 7

Kommunen og fylkesmannen har vurdert tiltaket i forhold til PBL § 7 om dispensasjon fra § 17-2, og om det har foreligget grunnlag for å godkjenne tiltaket ved dispensasjon. Det er her først grunn til å peke på at alle tiltak, også de som bare er meldepliktige, eller på annen måte er i strid med noen materiell bestemmelse i plan- og bygningslovgivningen, er avhengig av søknad, varsel til berørte naboer og myndigheter m.v. før tillatelse kan gis for gjennomføring av tiltaket, jfr. PBL § 7. Det påligger enhver tiltakshaver en plikt til på forhånd å vurdere og undersøke om et planlagt bygge- eller anleggstiltak kan gjennomføres uten offentlig melding/søknad/tillatelse. Slike opplysninger kan som oftest lett fås hos kommunens plan- og bygningsmyndigheter. Saksøkers anførsel om at hun ikke kjente til at arbeidene ble fanget opp av offentlige bestemmelser kan således vanskelig aksepteres som grunnlag for å påberope at det foreligger unnskyldelig rettsvillfarelse. Det er vel snarere allment kjent at bygge- og anleggsarbeider generelt er undergitt offentlig godkjenning, og spesielt i strandområdene.

Fylkesmannens redegjørelse for hvordan han forstår innholdet av PBL § 7, og om det foreligger grunnlag for å dispensere i foreliggende sak, har vi ikke bemerkninger til. Vi legger så langt også hans skjønsmessige avveining av de kryssende hensyn i saken til grunn. I denne forbindelse vises til vedlegg til dette brev om vurdering av friluft- og naturverdiene i dette området. Dette gjelder en byggesak som Miljøverndepartementet avgjorde i 1983. Vi viser ellers til s. 21 flg. i vedlagte rundskriv T-2/87 Naturforvaltning og plan- og bygningsloven om innholdet i § 7, og om dispensasjonsvurderingen i forhold til § 17-2 og 20-6.

I tilfelle staten får rettens medhold i at tiltaket faller inn under forbudet i § 17-2, og evt. er i strid med kommuneplanens arealdel, kan for øvrig retten ikke avsi dom for at det skal gis dispensasjon. Om det skal gis dispensasjon når det foreligger overvekt av særlig grunner avgjøres i utgangspunktet av kommunens faste planutvalg, og bygger på dette organets frie skjønn.

Forskjellsbehandling

Det må i utgangspunktet være opp til saksøker å påvise konkret at slik forskjellsbehandling foreligger. Videre må det normalt foreligge en ganske kvalifisert grad av forskjellsbehandling i parallelle/like saker i samme område før et slikt forhold anses som ugyldighetsgrunn. Påstanden om forskjellsbehandling er hyppig forekommende i plan- og bygningsretten, men medfører ikke ofte at forvaltningsvedtak blir underkjent av domstolene eller ombudsmannen. Forskjellsbehandling fører normalt ikke til ugyldighet med mindre den fremstår som vilkårlig eller kvalifisert urimelig.

PBL er et lovsystem for plan- og byggesaksbehandling som legger opp til en systematisk og begrunnet forskjellsbehandling m.h.t. hva som tillates av arealbruk og utbygging fra område til område, og fra eiendom til eiendom for den saks skyld. Det rettslige utgangspunktet er at kommunen som planmyndighet bestemmer hva de forskjellige områdene skal bukes til, og at de forskjellige tiltak ikke kan gjennomføres i strid med bindende planer, eller de generelle bestemmelsene i plan- og bygningslovgivningen ellers. Godkjenning av enkelttiltak som i utgangspunktet er i strid med noen bestemmelse, må skje etter en saksbehandling og en dispensasjonsvurdering der saksforholdet og omstendighetene i det enkelte tilfelle er avgjørende. Det rettslige vilkåret for å dispensere er at det foreligger overvekt av "særlige grunner". PBL § 7 gir således anvisning på en konkret og individuell vurdering av det omsøkte tiltak i forhold til forholdene på stedet og de planhensyn og øvrige hensyn som ligger bak bestemmelsene(e) det søkes om dispensasjon fra. Også nytteverdien av en dispensasjon for den aktuelle søker, d.v.s. hans behov, samt forholdet til naboer, allmennhet, offentlige myndigheter m.v. er også av betydning ved vurderingen av om dispensasjon bør/ønskes gitt. Berørte private og myndigheter skal høres før vedtak gjøres. At resultatet av slik saksbehandling, og et slikt avgjørelsesgrunnlag blir at noen søkere får tillatelse og andre ikke, er en følge av lovens virkemåte, og i seg selv legalt.

For øvrig vil det ved vurderingen av om det foreligger usaklig forskjellsbehandling også være av interesse å få en oversikt over i hvilke tilsvarende saker kommunen, med eventuell tilslutning fra fylkesmannen, har avslått søknader om dispensasjon.

Urimelighet

Anførselen om at vedtaket virker sterkt urimelig fremstår som lite underbygget. For det første ville saksøker ikke ha kommet opp i denne situasjonen hvis hun hadde kontaktet kommunen og fått nødvendig informasjon og veiledning derfra før arbeidene ble igangsatt, jfr. foran. Videre foreligger det ikke opplysninger om at de faktiske og økonomiske konsekvensene av å gjennomføre retting av tiltaket vil være særskilt vanskelige å overkomme for saksøker. Videre er rettingskravet i seg selv moderert til det som må anses som rimelig for å gjenopprette topografien og vegetasjonen i strandsonen.

3.

JAKT- OG FISKEBUER I LNF-OMRÅDER/BEGREPET "STEDBUNDEN NÆRING" - PBL § 20 - 4 ANNET LEDD BOKSTAV C

En stortingsrepresentant stilte følgende spørsmål til miljøvernminister Thorbjørn Berntsen;

"Hvilke muligheter er det for at jakt-/fiskebuer under visse forutsetninger kan defineres som "driftsbygninger" i landbrukssammenheng?"

Miljøverndepartementet utfalte blant annet:

"I et LNF-område er det i utgangspunktet ikke hjemmel for å begrense den alminnelige landbruksdrift herunder oppføring av bygninger som har tilknytning til (alminnelig) landbruksdrift. Oppføring av hytter er i utgangspunktet ikke tillatt i disse områdene, selv om hyttene er med på å skaffe gården inntekter ved utleie. Heller ikke bruksendring av driftsbygninger til fritidsformål vil være tillatt. En eventuell endring av f.eks. en seter til utleieformål eller en del av en driftsbygning til gårdsturisme er i strid med planformålet og må eventuelt avklares med kommunen ved søknad om dispensasjon.

Dersom det fra kommunens side er ønskelig å legge til rette for en spredt utbygging av hytter i LNF-områder eller bruksendring som nevnt, må det skje i medhold av bestemmelse til § 20-4 annet ledd bokstav c, om spredt bebyggelse i LNF-område. I så fall må det gis kriterier for lokalisering og omfang av bebyggelsen.

Om grensen mellom driftsbygninger og fritidsbebyggelse

"I utgangspunktet er grensedragningen mellom hva som er driftsbygninger som er tillatt å oppføre i LNF-områder og fritidsbebyggelse uproblematisk. Med "driftsbygning" i landbruket forstås normalt bygninger som er et nødvendig/tjenlig ledd i, og driftsmiddel for en hensiktsmessig landbruksdrift på en enhet. Driftsbygninger i landbruk som går inn under § 81, omfatter driftsbygninger for jordbruk, husdyrbruk, skogsdrift, hagebruk, gartneri og pelsdyravl dersom dette er en del av tradisjonell landbruksdrift.

I begrepet "driftsbygninger" i landbruket og "stedbunden næring" i LNF-områder inngår også setre, skogskoier, rorbuer og andre hus som nyttes i forbindelse med primærnæring. Det er landbruksmyndighetene som vurderer og avgjør* det landbruksfaglige behovet og gir den landbruksfaglige begrunnelse for at tiltaket omfattes av § 81. Men det er kommunen, eventuelt fylkesmannen i klageomgangen som avgjør om tiltaket er ledd i "stedbunden næring" i lovens forstand.

Hva som er å anse som fritidsbebyggelse etter § 82, er ikke definert i loven og må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle med avgjørende vekt på det funksjonelle formålet med, og den aktuelle bruken av en bygning.

Vanlige private hytter og utleiehytter er ikke "driftsbygning" i lovens forstand. Naust, koier, jakt- og fiskehytter o.l. som nyttes i landbruksvirksomheten, anses som "driftsbygninger". Tilsvarende bygninger som benyttes til utleie, er "fritidsbebyggelse" i lovens forstand og må behandles etter de regler som styrer slik bebyggelse."

** NB! Endelig avgjørelse om hvilke bestemmelser i loven tiltaket går inn under, tas av vedkommende plan- og bygningsmyndighet.*

4.

**KLAGE OVER VEDTAK OM Å TILLATE OPPFØRING AV
BUER/KOIER I LNF-OMRÅDE MED STERKE VILLREIN-
INTERESSER. GRENSEN DRIFTSBYGNINGER I LANDBRUKET, PBL §
81 OG FRITIDSBEBYGGELSE", PBL § 82**

Vedtak i bygningsrådet om å tillate oppføring av fem koier/buer i LNF-område der villreininteressene er sterke, ble påklaget av fylkeskommunen og fylkesmannen dels på grunn av villreininteressene i området, dels under henvisning til at bygningene ikke var "driftsbygning i landbruket", men "fritidsbebyggelse".

Miljøverndepartementet bemerket blant annet følgende:

"Saken reiser dernest for det første spørsmålet om oppføringen av buene/koiene er å anse som fritidsbebyggelse, jf plan- og bygningsloven § 82, slik klagerene hevder, eller om de er å anse som driftsbygninger i landbruket, jf § 81 og bygningsrådets vedtak.

Kommuneplanens arealdel for området ble vedtatt av kommunestyret den 27. juni 1992. Fire av de omsøkte buer/koier ligger i områder som i kommuneplanens arealdel er utlagt til LNF områder, kategori C: "LNF- område med vanlig rettsvirkning, men i tillegg spesielle naturforvaltningsinteresser (viltstell, naturvern og friluftsliv) Jfr kommuneplanbestemmelsene nr. 2 og 3." En av buene ligger i LNF- område med vanlig rettsvirkning, jf bestemmelsene nr. 2 og 3.

Av bestemmelsenes nr. 2 fremgår: "I LNF- områder merket A kan spredt bolig- og ervervsbebyggelse uten tilknytning til landbruket tillates, men i LNF- områder

merket B og C er slik bebyggelse ikke tillatt." Av nr. 3 fremgår: "I LNF-områdene er ny eller vesentlig utvidelse av eksisterende fritidsbebyggelse ikke tillatt."

Dersom koiene er å betrakte som fritidsbebyggelse i henhold til § 82 i plan- og bygningsloven, vil utbygging være i strid med kommuneplanens arealdel med bestemmelser, jf § 20-6, og spørsmålet om dispensasjon fra plan etter lovens § 7 må i så fall eventuelt vurderes.

Hva som skal anses som fritidsbebyggelse utover at det omfatter fritidsboliger og tilhørende uthus, er ikke nærmere definert i loven. Dette må vurderes konkret i det enkelte tilfelle med avgjørende vekt på det funksjonelle formålet med, og den aktuelle bruken av en bygning. Ifølge lovforarbeider, rettspraksis og forvaltningspraksis omfatter tiltak etter § 82 sportshytter, sommerhus, kolonihagehus, campinghytter, setre, støler, naust, rorbuer o.l. som kan nyttes for friluftsmål i privat bruk eller for utleie. Utleiehytter, sports-, turist- og overnattingshytter for fritidsbruk vil således falle inn under § 82, selv om utleien kan være en del av næringsgrunlaget for utøver av primærnæringen.

Innholdet i bestemmelsen om "driftsbygninger i landbruket" er nærmere spesifisert som setre, skogskoier, rorbuer og andre hus som nyttes i forbindelse med husdyrhold eller annen virksomhet i jordbruk, skogbruk eller lignende næringsutøvelse, dvs bygninger som er et nødvendig tjenlig ledd og driftsmiddel for en hensiktsmessig landbruksdrift på en bruksenhet. Det vises blant annet nærmere til rundskriv H - 20/86 fra Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Miljøverndepartementets har i vedlagte publikasjon "Planavdelingen Informerer" nr. 1 for 1993 (nr. 4 og 5) redegjort nærmere for begrepene og grensetilfellene som kan oppstå i sontringen mellom fritidsbebyggelse og driftsbygninger i landbruk. Det er blant annet vist til dom i Agder lagmannsrett (Rettens Gang 1982 side 362) der retten fant at jaktbu som fortrinnsvis skulle nyttes under reinsjakten måtte bli å anse som hytte etter § 82, selv om bruken hadde sammenheng med høstingen av naturens overskudd og grunneierens inntekt av jaktutleien. Jaktbuer i fjellet kan imidlertid bli å anse som driftsbygninger dersom de er nødvendig for overnatting i forbindelse med oppsyn m.v., eller der de benyttes av eier av eiendommen ved næringsmessig fiske, fangst og jakt. En forutsetning er da at produktet av fisket og jakten selges og utgjør en nevneverdig del av brukets driftsinntekt.

I angjeldende sak er virksomheten knyttet til koiene hovedsakelig beskrevet som utleie av husvære i forbindelse med utnyttning av utmarksressurser (jakt, fiske og hundetrening). Det er fra søker opplyst at denne form for salg av utmarksprodukter er langt mer lønnsom enn om søker eller de ansatte selv skulle drevet jakten og fisket, istedenfor å administrere og tilrettelegge utmarksproduktene ved utleie. Det er videre opplyst at denne form for høsting av naturressurser er noe leietakerne er villig til å betale ekstra godt for, noe som igjen skyldes den kombinasjon av naturopplevelse, friluftsliv, spenning og matauk som jakt og fiske innebærer. Ut fra de opplysninger som foreligger i saken, og slik

virksomheten fremstår, legger departementet avgjørende vekt på at bruken og den aktivitet som drives, må sies å bære preg av friluftsliv eller fritidsaktivitet. I samsvar med praksis vedrørende forståelsen av § 82 i loven, finner departementet at oppføring av koiene faller inne under fritidsbebyggelse i henhold til lovens § 82.

I lys av den effektivisering/rasjonalisering som generelt har skjedd innen landbruket i den senere tid, vil innholdet i begrepet "tradisjonell landbruksdrift" skifte over tid, jf merknadene fra Landbruksdepartementet om at tilretteleggingstiltak generelt er viktig for å få en hensiktsmessig økonomisk drift av en slik eiendom.

Dette endrer imidlertid ikke Miljøverndepartementets vurdering i denne saken, basert på forarbeider og praksis vedrørende sonringen mellom driftsbygninger i landbruk og fritidsbebyggelse etter plan- og bygningsloven, jf §§ 81 og 82. Selv om koiene i denne saken kan utgjøre et viktig element i drift og utnyttelse av utmarksressursene, må en i vurderingen ta hensyn til at den aktivitet som drives har karakter av friluftsliv og fritidsformål. De forhold det er pekt på i brevet fra Landbruksdepartementet er hensyn som må tas opp til vurdering ved en eventuell søknad om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, jf at dispensasjon etter plan- og bygningslovens § 7 kan gis når det foreligger "særlige grunner".

Vi har ikke funnet grunn til å gå inn på bruken av hver enkelt koi, da virksomheten ut fra de opplysninger som fremkommer i sakens dokumenter synes å være basert på de samme prinsipper. Vi vil imidlertid knytte noe kommentarer til bua påfjellet, da denne i tillegg til utleie for elgjakt etter det som er opplyst, også benyttes i forbindelse med oppsyn av eventuell tyvjakt på rype i området. Buer som er nødvendig for å drive tilsyn og oppsyn med en virksomhet, kan i enkelte tilfeller vurderes som nødvendig for selve driften, og derved falle inn under begrepet driftsbygning. Det er opplyst at skogsbilveinettet i området er godt utbygget, og fremkommeligheten må sies å være tilfredsstillende i jakttiden, jf og vedlegg til søknaden med detaljert kartutsnitt med veinett for den enkelte koi. Bua påfjellet ligger etter departementets vurdering ikke lenger fra hovedeiendommen enn at oppsyn tilfredsstillende bør kunne drives derfra. Også bruken av denne koia må derfor hovedsakelig sies å være til fritidsformål, og vil derved være å anse som fritidsbebyggelse etter § 82.

Oppføring av koiene/buene i de angjeldende områder er i strid med kommuneplanen i likhet med annet fritidsbebyggelse, jf plan- og bygningsloven § 20-6."

Dersom buene skal tillates oppført, må dette skje ved eventuell dispensasjon fra kommuneplanen."

Departementet fant at oppføring av buene/koiene i de angjeldende områder var i strid med kommuneplanen i likhet med annen fritidsbebyggelse. Bygningsrådets vedtak ble opphevet og saken sendt tilbake til fornyet behandling i bygningsrådet.

5.

**KLAGE OVER FYLKESMANNENS VEDTAK OM OMGJØRING AV
BYGNINGSRÅDETS VEDTAK OM DISPENSASJON FRA
KOMMUNEPLANENS AREALDEL FOR OPPFØRING AV TILBYGG OG
VERANDA TIL HYTTE.**

Vedtak fra fylkesmannen om omgjøring av en kommunes dispensasjonsvedtak fra kommuneplanens arealdel for oppføring av tilbygg på 14 m² og veranda på 7m² til eksisterende hytte på 36 m² ble påklaget til departementet. Område var båndlagt for vurdering av vern etter bestemmelsene i naturvernloven.

Miljøverndepartementet hadde følgende bemerkning:

“Klager har av kommunen fått dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for oppføring av tilbygg på 14 m² og veranda på 7 m² til eksisterende hytte. Området er i kommuneplanens arealdel båndlagt for vern etter naturvernloven i medhold av bestemmelsene i plan- og bygningslovens § 20-4 nr. 4. Gjennomføring av det omsøkte byggetiltaket forutsetter dispensasjon fra kommuneplanens arealdel i medhold av bestemmelsene i plan- og bygningslovens § 7.

En forutsetning for å gi en slik dispensasjon er bl.a. at det foreligger særlige grunner.

Av fylkesmannens ovennevnte vedtak om omgjøring av den gitte dispensasjon fremgår bl.a. at søkeren har angitt som begrunnelse for det omsøkte byggetiltaket at bygningen, når den hadde fått det omsøkte tilbygget og verandaen, ville bli mer i samsvar med tradisjonell byggestil på støler i området.

Fylkesmannen har sett det slik at dette er tilfelle med skifte av utvendig kledning og vinduer som det er gitt samtykke til, men at det ikke forholder seg slik med tilbygget og verandaen som ønskes oppført. Det er opplyst i søknaden at det dreier seg om en driftshytte, men det er ikke dokumenter behov for større hytte i driftssammenheng.

Det området der det er søkt om tilbygg og veranda ligger som nevnt i kjerneområdet for villreinstammen, og her er det generelt sett ikke ønskelig med økt aktivitet. En utvidelse av hytta som omsøkt kan lett føre til dette.

Direktoratet har i sin uttalelse pekt på at fylkesmannens vedtak om omgjøring av kommunens dispensasjon er begrunnet med at byggetiltaket er i strid med det planlagte landskapsvernet i området. Vern av villreinens leveområde er Norge forpliktet til gjennom internasjonale avtaler, og sålenge vernearbeidet ikke er fullført, kan en ikke forutse hvilke restriksjoner som vil bli lagt på det aktuelle området. Direktoratet konkluderer sin uttalelse med å tilrå at klagen over fylkesmannens omgjøringsvedtak ikke blir tatt til følge.

På bakgrunn av de nasjonale og internasjonale interesser som ligger bak behovet for vern av villreinstammene i Sør-Norge, samt at allmenne interesser generelt tilsier en restriktiv praksis, har departementet kommet til at begrunnelsen for kommunens vedtak om å meddele dispensasjon fra kommuneplanens arealdel ikke er tilstrekkelig tungtveiende i forhold til de hensyn som taler mot det omsøkte tiltaket.

Under henvisning til dette og det som ellers er opplyst i saken finner departementet å måtte fastholde fylkesmannens omgjøringsvedtak. Klagen over fylkesmannens vedtak etter dette ikke tatt til følge.”

6.

BYGGING AV JORDBRUKSVEG I LNF-OMRÅDE

Miljøverndepartementet ga uttalelse om begrepet "jordbruksveg" i relasjon til arealdelen i kommuneplanen i brev til fylkesmannen. Spørsmålet kom opp i forbindelse med at en jordbruksveg i nærheten av nasjonalparkgrense også skulle benyttes av NN i forbindelse med vedlikehold av damanlegg (fjerning av breslam for å motvirke slitasje på turbiner.) Brukeren ønsket å dimensjonere vegen til å tåle 10 - 12 tonn akseltrykk.

Fylkesmannen uttalte bl.a.:

“ I tillegg til det som er nemnt om at vegen må ha ein reell funksjon som jordbruksveg, finn fylkesmannen grunn til å understreke at plan- og bygningslova også må oppfattast slik at det berre er jordbruksvegar av vanlig standard som vil vere i samsvar med arealbruksformålet i LNF-områda. Dette kan nærare presiserast slik at det berre er jordbruksvegar med slik standard som er nødvendig for formålet som vil falle inn under arealbrukskategorien LNF. Fylkesmannen meiner vidare at eit slikt “nødvendighetskriterium” må tolkast strengt, og at einkvar standard ut over det som objektivt sett er nødvendig for vegen sin funksjon som jordbruksveg vil falle utanfor arealbruksformålet, og dermed vere i strid med kommuneplanen sin arealdel, jf plan- og bygningslova § 20-6.

Fylkesmannen peikar på at det er kommunane som etter plan- og bygningslova § 10-1 har ansvar for å sjå til at plan- og bygningslovgjevinga vert halden. Sidan kommunen har bede om fylkesmannen sin vurdering av spørsmåla omkring eit veganlegg som dette, finn vi likevel grunn til å

konkludere med at bygging av ein veg med slik standard at den også skal tene NN sine formål, etter vårt syn klårt vil vere i strid med kommuneplanen sin arealdel.

I tilknytning til vurderingane ovanfor meiner vi at det som kan seiast nødvendig for formålet jordbruksveg, vil vere ein veg som kan køyrast med traktor, evt. liten gardslastebil. Med standard for tunge køyrety opp til 10 tonns akseltrykk er det snakk om eit veganlegg som vil falle utanfor formålet i plan- og bygningslova § 20-4, 1.ledd nr 2 jf også § 20-6. I tillegg kjem at bruken til anna enn landbruksformål ikkje vil vere uvesentleg. Dei økonomiske sidene ved å gje NN ein bruksrett finn vi ikkje grunn til å nemne ut over det som går fram av vår tidlegare fråsegn av 23.06.94, i det vi finn at desse ikkje har verknad for konklusjonen ovanfor."

Denne fråsegna har Miljøverndepartementet slutta seg til i brev til fylkesmannen.

"Ein er samd i den forståing av omgrepet "jordbruksveg" som fylkesmannen har gjeve uttrykk for i si fråsegn av 26. juni 1995. Dersom vegen får ein standard som overstig det som er naudsynt i høve til jordbruket, er det her ikkje lenger ein jordbruksveg i plan- og bygningslova sin forstand, og det vil då vere naudsynt med dispensasjon frå føresegnene i plan- og bygningslova for anlegg av slik veg. Om sakshandsaminga viser vi til føresegnene i § 7 i plan- og bygningslova."

Om dimensjoneringen av jordbruksvegen og bruken av denne har Miljøverndepartementet gitt slik uttalelse:

"Som fylkesmannen og Miljøverndepartementet allerede har pekt på, jf det som ovenfor er nevnt om dette, er det den standard som jordbruket har behov for for utøvelse av sin virksomhet som er avgjørende for dimensjoneringen av veganlegget. I denne saken er veganlegget tenkt nyttet til transport av dyr frem til beiteområdet samt i forbindelse med tilsyn av dyrene.

Videre har NN ved gitte anledninger behov for å nytte den planlagte vegen for tømning av breslam fra vann i dalen for å motvirke slitasje på turbiner fra bekkeinntak i dalen, og NN er derfor villig til å delta i finanseringen av vegen. Dette har en ikke merknader til.

Den bruken av vegen som NN har behov for er ikke i samsvar med arealbruksformålet i kommuneplanen som legger området ut til LNF-område. Spørsmål om unntak fra planen, dispensasjon, når behovet for transport av breslam melder seg, må bedriften ta opp med kommunen som egen sak.

Som det fremgår av fylkesmannens brev hit er jordbruksvegen planlagt nær grensen til Jotunheimen nasjonalpark. Ved anlegg av vegen i terrenget må det derfor legges særlig vekt på å oppnå en best mulig landskapsmessig

tilpassing. Eventuelle sår i terrenget bør tilplantes eller gis annen tilfredsstillende behandling."

Om det for dette veganlegget ligg føre plikt til regulering etter føresegnene i § 23 i plan- og bygningslova er avhengig av storleiken på tiltaket. Dette er noko som må vurderes i det einskilde tilhøve."

7.

SØKNAD OM FRADELING AV HYTTETOMT I LNF-OMRÅDE . UTTALELSE FRA SIVILOMBUDSMANNEN AV 21. MAI 1996.

A søkte om fradeling for oppføring av hytte i et LNF-område som i tillegg også var omfattet av forslag til verneplan.

Kommunens vedtak om å gi dispensasjon fra kommuneplanens arealdel ble påklaget av fylkesmannen v/miljøvernavdelingen.

Miljøverndepartementet tok klagen til følge. Saken ble deretter brakt inn til Sivilombudsmannen for en samlet vurdering.

Klager viste bl.a. til at fylkesmannen klaget på fradeling av et areal, mens argumenteringen til fylkesmannen og Miljøverndepartementet bare går mot utnyttningen av arealet til hyttebygging, ikke på selve fradelingen. Klager mente også at fylkesmannen hadde gjort seg skyldig i forskjellsbehandling, i det han i oktober 1992 ikke gikk i mot bygging av hytter på to andre tomter/teiger i det samme området. Selv om disse var klarert for fradeling i 1985 og 1987, så var fristen for bygging i medhold av tidligere gitte byggetillatelser gått ut og kunne ikke være gyldige i oktober 1992. Klager mente at hytta kunne sees som en "gjenskaping" av et av husene som var falt ned. Det ble pekt på at vedtaket var en sterk urett mot klageren, og at fylkesmannen ikke vurderte de to tomtene klagen gjaldt individuelt.

Av Miljøverndepartementets kommentarer til saken siteres:

"Som en mer generell kommentar til saken vil imidlertid departementet bemerke at hensynet til lik og forutberegnelig saksbehandling veier tungt i forvaltningen. Likevel kan det ikke ses å være kritikkverdig at det forekommer enkelte variasjoner i utfallet av tilsynelatende likeartede saker, så lenge disse variasjoner er begrunnet konkret og saklig og/eller er resultat av endringer i samfunnssyn og politiske prioriteringer."

Saken ble på nytt lagt frem for Miljøverndepartementet. Fra dette brevet siteres:

“Før ombudsmannen avslutter saken bes departementet redegjøre nærmere for forholdet mellom departementets avgjørelsesmyndighet for så vidt gjelder den konkrete klagesaken etter plan- og bygningsloven og departementets/fylkesmannens oppgaver som fredningsmyndighet. I og med at båndleggingen etter § 20-4 nr. 4 automatisk faller bort etter 4 år, jf. plan- og bygningsloven § 20-6 annet ledd, kan det stilles spørsmål om en slik båndlegging eventuelt bør følges opp med en søknad om forlengelse av båndleggingen dersom det er behov for dette i stedet for, slik det ble gjort her, å fastlegge i bestemmelser til kommuneplandelens arealdel at spredt fritidsbebyggelse kan tillates i LNF-område, sone 4 dersom sektormyndighetene ikke har innvendiger. Kan ikke sistnevnte fremgangsmåte åpne mulighet for omgåelse av de bånd som lovgiver har valgt å legge på myndighetene etter plan- og bygningsloven § 20-6 annet ledd tredje og fjerde punkt.?”

Ville det ikke kunne ha vært et alternativ her å vedta rikspolitiske bestemmelser etter plan- og bygningsloven kapittel IV eller vedtak om midlertidig vern etter naturvernloven § 18 for å sikre verneinteressene i det aktuelle område inntil varig vern eventuelt finner sted, fremfor å tillegge disse hensyn så vidt betydelig vekt som det ble gjort i denne saken som gjelder spørsmålet om dispensasjon fra arealdelen av kommuneplanen.”

Til dette svarte Miljøverndepartementet at departementets rolle som klageorgan i denne konkrete saken var å ta stilling til om vilkårene i plan- og bygningsloven § 7 var til stede samt om disse var tilstrekkelig drøftet ved kommunens behandling av saken. Videre uttalte departementet at når det gjelder verne-/fredningssaker, har sektorlover som naturvern- og kulturminnelov lagt vedtaksmyndighet til departementet direkte og etter delegasjon fra Kongen. I visse tilfeller er departementets vedtaksmyndighet delegert til Direktoratet for naturforvaltning eller Riksantikvaren.

Når det gjaldt denne konkrete saken, opplyste departementet at det hadde vært en stor fordel om kommunen hadde søkt om å utvide båndleggingen av området, men dette var ikke gjort, og loven åpner ikke for forlenging av perioden uten etter søknad fra kommunen.

Departementet uttalte videre:

“Derimot ville departementets hjemmel i plan- og bygningslovens §17-1,2. ledd til å nedlegge midlertidig forbud i inntil 10 år mot særskilt angitte bygge- og anleggstiltak innenfor nærmere avgrensede områder kunne være et egnet virkemiddel.

Departementet kan i den forbindelse vise til at rikspolitisk båndlegging etter § 17-1 2. ledd ble innført for forslag til naturreservat i tilgrensede områder (den omsøkte hyttetomt lå like utenfor grensen) ved kgl.res. 9. januar 1987

som erstatning for tidligere vedtatt fylkesplanvedtak. Båndleggingen bortfalt 18. desember 1991 da søknad om forlengelse ikke ble fremmet i tide. På bakgrunn av ovenstående var det ikke aktuelt for departementet å gå til nedlegging av rikspolitisk båndlegging for omhandlede landskapsvernområde.

Departementet kan heller ikke se at etterfølgende vedtak om midlertidig vern i medhold av naturvernlovens § 18 ville gitt den nødvendige avklaring i forhold til nærværende sak.”

Klager holdt fast ved at manglende båndlegging og planer fører til forskjellsbehandling og viste til at ytterligere to personer med tilknytning til området har fått tillatelse til å føre opp hytter i dalen slik at nå har minst fire fått byggetillatelse der etter at klager ble nektet.

Sivilombudsmannen uttalte blant annet:

“Arbeid og tiltak som nevnt i §§ 81, 84, 86 a, 86 b og 93 samt fradeling av eiendom til slike formål må, når ikke annet er bestemt, ikke være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i endelig arealplan.”

Det går fram av saksdokumenta at foremålet med fradelinga er bygging av hytte. Oppføring av hytte krev løyve etter § 93. Det følger såleis direkte av § 20-6 andre leden første punktum at fradeling til eit slikt foremål ikkje må vere i strid med arealdelen i kommuneplanen. Eigedomen X ligg i eit område som i arealdelen i kommuneplanen er lagt ut til landbruks-, natur og friluftsområde (LNF-område), jf. plan- og bygningslova § 20-4 første leden nr. 2. I dei ligg: “Spredt bolig, nærings- og fritidsbebyggelse kan tillates dersom sektormyndighetene ikke har avgjørende innvendinger”.

Det aktuelle området var foreslått bandlagt som landskapsvernområde og var difor avmerka i arealdelen i samsvar med plan- og bygningslova § 20-4 nr. 4. Denne bandlegginga var mellombels og fall bort i juni 1993, før Miljøverndepartementet hadde fatta vedtak i saka. Når eigedomen ligg i eit område som i arealdelen til kommuneplanen er disponert til LNF-område og vilkåra i dei utfyllande fråsegnene ikkje er oppfylt ettersom fylkesmannen som sektormyndigheit hadde avgjerande innvendingar mot fradelinga, vil ei fradeling som omsøkt vere i strid med kommuneplanens arealdel og dermed óg med lova, jf. plan- og bygningslova § 20-6. Det vil difor vere naudsynt med dispensasjon etter plan- og bygningslova § 7 for å tillate fradeling.

I plan- og bygningslova § 7 første leden heiter det:

“Når særlige grunner foreligger, kan kommunen, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift.”

Dersom vilkåret "særlige grunner" er oppfylt, er det med andre ord opp til bygningsmyndighetene å avgjøre om dei bør gi dispensasjon. Dette inneber at det må liggje føre særlege grunnar som etter en konkret vurdering har ein slik karakter og tyngd at dei kan slå gjennom overfor dei omsyn som den regelen det er aktuelt å dispensere frå, er meint å ivareta. Derom dette vilkåret er oppfylt, vil det avhenge av ei skjønsviss vurdering om ein skal gi dispensasjon.

Miljøverndepartementet la både prinsipielle og konkrete omsyn til grunn for sitt vedtak i denne saka. Eg finn det både sakleg og relevant at departementet i sitt vedtak óg fann grunn til å leggje vekt på dei prinsipielle sidene herunder hensynet til verneinteressene, ved ein frådelling i dette aktuelle området.

Prinsipielt meinte departementet at det ikkje bør vere ei kurant sak å gjere unntak frå gjeldande kommuneplan som har blitt til gjennom ein omfattande avgjerdsprosess samstundes som utarbeidinga av ein særskild verneplan for området talar for ein særleg restriktiv dispensasjonspraksis frå kommunen si side. Vidare var departementet samd i fylkesmannen sitt prinsipielle syn på at all framtidig hyttebygging i området bør ta utgangspunkt i ein samla og overordna plan som kan samordne utbyggings- og verneinteressene og omsynet til lik handsaming.

Konkret la departementet vekt på at det utifrå det opplyste ikkje var noko som tyda på at dei to planlagde hyttene ville vere til vesentleg mindre skade for verneinteressene enn andre prosjekt i området. Departementet viste til at det var planar om til saman 86 hytter idalen og at konsekvensane av å gi løyve til frådelling i dei to sakene, når det ikkje låg føre heilt spesielle høve, lett ville skape ein uønska presedens.

Departementet fann etter dette ikkje at det låg føre "særlige grunner" for å gi dispensasjon. Utifrå det opplyste finn eg ikkje grunn til å kritisere departementet si vurdering på dette punkt.

De meiner óg at fylkesmannen har gjort seg skuldig i forskjellshandsaming idet han etter at A ble nekta løyve ikkje har gått imot bygging av hytter på fire andre tomter i same området. To av desse tomtene var frådelt allereie i 1985 og 1987. Fylkesmannen gav uttrykk for at han hadde "sterke innvendingar til vidare hyttebygging innafor det foreslåttedalen landskapsvernområde "før verne-spørsmålet var avklara og før det låg føre ein samla plan for utnytting av dette området til m.a. hyttebygging. Ifølgje fylkesmannen var det ikkje sendt inn byggjemelding då de to tomtene blei frådelt i 1985 og 1987, men han har gitt uttrykk for at "det arealmessige avklaringa når det gjeld desse sakene i høve til PBL var skjedd under frådelingsprosessen...". Fylkesmannen rådde likevel til at ei eventuell utbygging var utsett i påvente av ein samla planprosess for området, men han meinte at han hadde eit "svakt juridisk grunnlag for å presse fram ei slik løysing". Bygningsrådet sitt samtykke blei difor ikkje påklaga. Eg kan etter dette ikkje sjå at det er kome fram opplysningar om andre saker som gjer at eg kan slå fast at det har funne stad ei usakeleg forskjellshandsaming.

Eg kan ut i frå det opplyste heller ikkje sjå at bygging av hytte på den aktuelle tomte kan sjåast som ei erstatningshytte for eit av dei husa som hadde falle ned påsetra eller at det er forhold tilbake i tid som fører til at departementet sitt vedtak kan kritiseras."

8.

KOMMUNEPLANERS GYLDIGHETSTID - § 20-1 FØRSTE OG SJETTE LEDD

Fra en fylkesmann er det reist følgende spørsmål om gyldighetstiden for arealdelen av kommuneplanen;

"Når kommunene godkjenner arealdelen av kommuneplaner, forekommer det at det i vedtaket og/eller på plankartet er uttrykkelig sagt f.eks. at "planen gjøres gjeldende for perioden 1.1.92 - 1.1.96. Spørsmålet er om planer som er godkjent slik, likevel skal anses for å gjelde utover denne perioden, eller om det må til en ny formell behandling med bl.a. utlegging av planen til nytt offentlig ettersyn og nytt vedtak i kommunestyret."

Departementet bemerker:

"Etter plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd plikter kommunene å drive en løpende kommuneplanlegging. Heri ligger en forutsetning om at kommunen foretar en kontinuerlig vurdering av behov for endringer i planen.

Etter § 20-1 sjette ledd skal kommunestyret minst en gang hver valgperiode vurdere kommuneplanen samlet, herunder om det er nødvendig å foreta endringer i den. Denne vurderingen skal omfatte både den langsiktige og den kortsiktige del av planen. Vanligvis vil det være behov for å vurdere spørsmålet om endringer i elementer i kommuneplanen oftere enn en gang hver valgperiode. Lovens krav er oppfylt ved at planen er vurdert minst en gang pr. valgperiode. I dette ligger at planen må ha vært oppe til behandling i kommunen, dvs. vurdert av kommunestyret. Det er tilstrekkelig at den har stått på dagsordenen. Dersom kommunestyret ikke finner det nødvendig med endringer, vil planen fortsatt gjelde med de samme rettsvirkninger som tidligere. Det kreves ikke ny formell planbehandling ved utløpet av hver periode med mindre kommunen selv tar planen opp til hel eller delvis revisjon.

Kommuneplaner er etter sin art "midlertidige" og gjelder fortløpende inntil de endres."

9.

SPØRSMÅL OM RETTSLIGE RAMMER FOR Å STILLE KRAV OM BEBYGGELSESPLAN

Miljøverndepartementet uttalte følgende etter spørsmål fra en kommune om hvorvidt ordlyden i plan- og bygningsloven § 28-2 første ledd krever at områder hvor det skal utarbeides bebyggelsesplan må vises på plankartet

Bebyggelseplan etter plan- og bygningsloven § 28-2 er bare aktuelt i de tilfelle kommunestyret har vedtatt bestemmelse i kommuneplanens arealdel, eller i reguleringsplan om at slik utfyllende plan kreves før gjennomføring av aktuelle arbeider og tiltak.

I kommuneplanens arealdel kan bestemmelse med krav om bebyggelsesplan bare knyttes til enkelte av formålskategoriene, jfr. plan- og bygningslovens § 20-4 andre ledd bokstavene a), c) og g). I forhold til kommuneplanens arealdel vil det således være grensene for de aktuelle formål på plankartet som angir i hvilke områder krav om bebyggelsesplan er stilt.

Bebyggelsesplankrav etter bokstav c) for spredt utbygging i landbruks- natur- og friluftsområde forutsetter at det i planbestemmelser først er gitt hjemmel for slik utbygging, og at bebyggelsens omfang og lokalisering er tilstrekkelig angitt. Disse angivelsene vil da gi rammen for når, hvor og i hvilket omfang bebyggelsesplan kan utarbeides. Etter bokstav g) kan bebyggelsesplan nyttes i stedet for reguleringsplan for enkelte strekninger eller enkelte tiltak på vegnettet. Dette forutsetter at den aktuelle vegstrekning er vist og avgrenset i arealdelen, og at det er angitt nærmere hvilke vegstrekninger eller tiltak bebyggelsesplankravet retter seg mot.

I reguleringsbestemmelse etter plan- og bygningslovens § 26 kan det etter kommunens skjønn stilles krav om bebyggelseplan for planområdet generelt eller for enkelte delfelt, delområder/formål, eller for enkelttomter og enkelttiltak. I denne situasjonen blir det i utgangspunktet grensene for hver plan, hvert felt, hvert formål, eller hver eiendom som angir det geografiske virkeområdet for plankravbestemmelsen.

Ordinært fastsettes krav om bebyggelsesplan for bygge- og anleggstiltak som fanges opp av søknads- og meldepliktsbestemmelsene i plan- og bygningslovens §§ 81, 84, 86a, 86b og 93 samt deling etter § 63. Plankravet innebærer at slike tiltak ikke godkjennes og gjennomføres før bebyggelsesplan er utarbeidet innenfor det område som er angitt på reguleringsplankartet.

En eventuell plankravbestemmelse kan innenfor forannevnte forutsetninger nyanseres slik at den bare omfatter byggetiltak av en viss art eller over en viss størrelse/et visst omfang. Også størrelsen på det areal som skal bygges ut eller eller disponeres i forbindelse med det enkelte tiltak kan nyttes som kriterium i slik plankravbestemmelse.

Vi forstår det slik at spørsmålet fra kommunen har bakgrunn i at planområdene det er tale om er meget store, og at det derfor er reist spørsmål om (del-)områdene som det kreves bebyggelsesplan for må markeres særskilt på plankartet innenfor planens/formålets/feltets avgrensning. Miljøverndepartementet kan ikke se at plan- og bygningsloven har noe eksplisitt krav om slik detaljering for at planen skal være gyldig, jfr. foran, så fremt plankravbestemmelsen klart angir hvilke tiltak og situasjoner som fanges opp, og at planvedtaket ellers oppfyller de generelle forvaltningsrettslige krav til entydighet, forsvarlighet o.s.v.

10.

BRUK AV BEBYGGELSESPAN FOR JERNBANESTREKNING

Det ble reist spørsmål fra en kommune om det er hjemmel i plan- og bygningslovens (Pbl) § 20-4 annet ledd bokstav a til å fastsette bestemmelser om bebyggelsesplankrav for området i en kommunedelplan for en jernbanestrekning.

Departementet uttalte:

Etter den nevnte bestemmelse kan det fastsettes slik bestemmelse når et område bl.a. er lagt ut til "utbyggingsformål", d.v.s. "Byggeområder" etter Pbl § 20-4 første ledd. Til denne arealbrukskategorien kan det knyttes enten krav om reguleringsplan eller krav om bebyggelsesplan.

Ordinært fremstår det som mest nærliggende å legge ut arealet for en jernbanetrase til § 20-4 første ledd nr. 6 "Viktige ledd i kommunikasjonssystemet".

I andre ledd bokstav f, er det særskilt hjemmel for å fastsette bestemmelse om at det er tilstrekkelig med at enkelte vegstrekninger eller enkelte tiltak på vegnettet inngår i bebyggelsesplan før tiltaket gjennomføres. Dette fremstår som en oppmykning av kravet i Pbl § 23 nr. 1 som sier at det skal foreligge reguleringsplan før gjennomføring av større bygge- og anleggsarbeider. Nye veier ses ordinært som større bygge- og anleggsarbeider. Tilsvarende vil nye jernbanestrekninger måtte betraktes som større bygge- og anleggsarbeider som må fastlegges i reguleringsplan før gjennomføring.

Imidlertid har ikke Pbl § 20-4 andre ledd tilsvarende særbestemmelse for jernbanestrekninger og jernbanetiltak som for veier.

LAVSPENTLINJER I LUFT - FORHOLDET TIL PLAN- OG BYGNINGSLOVEN OG KOMMUNEPLANEN.

I brev til Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet spurte en kommune om lavspentlinjer i luft falt inn under pbl § 84.

Miljøverndepartementet hadde følgende merknader:

I sitt brev til kommunen har Kommunal- og arbeidsdepartementet gjeve slik fråsegn:

“Departementet kan ikkje ta stilling til den konkrete sak, men vil generelt merka:

Departementet har lagt til grunn at kraftledningsanlegg/master er omfatta av § 84. “Mindre tiltak” som lågspentlinjer i luft av den typen som vert nytta i dag har vi antatt normalt ikkje er omfatta av § 84 i plan- og bygningslova og er såleis ikkje meldepliktig. Storleiken på tiltaket vil vere avgjerande. I denne samband merker vi at vurderinga vert den same anten det dreier seg om høgspent - eller lågspentlinje. Det har som utgangspunkt ikkje noko å seia i relasjon til § 84 om det ligg føre kommuneplan (t.d. definert LNF-område) eller reguleringsplan. Om pbl § 84 viser vi elles til vedlagde rundskriv H-20/86 av 1. juli 1986, serleg side 21. Her er m.a. kraftleidningsanlegg rekna opp.

Departementet har tidlegare gjeve fråsegn i samsvar med ovanstående.”

Til dette skal Miljøverndepartementet merka:

Føresegnene i § 20-6 i plan- og bygningslova om rettsverknader av kommuneplanen har slik ordlyd:

“Kommuneplanen skal legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen.

Arbeid og tiltak som nevnt i §§ 81, 84, 86 a, 86 b og 93 samt fradeling av eiendom til slike formål må, når annet ikke er bestemt, ikke være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i endelig arealplan. Det samme gjelder andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen. For områder som skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover, jfr. § 20-4 første ledd nr. 4, er virkningen av arealdelen begrenset til 4 år fra planen er vedtatt av kommunestyret. Departementet kan etter søknad fra kommunen forlenge virkningen med inntil 2 år.

Når annet ikke er bestemt, gjelder kommuneplanens arealdel foran eldre rikspolitiske bestemmelser, reguleringsplan og bebyggelsesplan, men faller

bort i den utstrekning den strider mot slike bestemmelser som senere blir gjort gjeldende.”

Denne lovføresegnen gjev difor kommunen heimel til å gripe inn mot oppføring av ledningsmaster, sjølv om dei ikkje kjem inn under reglane i § 84, dersom ledningstraseen kan seiast å vere til vesentleg ulempe for gjennomføring av planen. Dette kan lett verta tilfelle for område som er tenkt sikra for naturvern eller rekreasjonsområde.”

12.

REGULERINGSBESTEMMELSER MED FORBUD MOT BRØYTING AV VEIER I HYTTEOMRÅDER - PBL § 26

En fylkesmann stilte spørsmål om pbl § 26 gir hjemmel til å fastsette rettslig bindende reguleringsbestemmelser med forbud mot brøyting av veier i hytteområder.

Departementet bemerket på generelt grunnlag:

"I reguleringsplan kan det med hjemmel i § 26 gis bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i planområdet, f.eks. utnyttingsgrad, antall etasjer, høyde, støyskjerming, avkjørselsforhold, utbyggingsrekkefølge m.v. Bestemmelsene kan sette vilkår for bruken eller forby former for bruk. Forutsetningen er at reguleringsbestemmelsene gis for å fremme eller sikre formålet med reguleringen. I Rt. 1993 side 278 er det fastslått at det her siktes til formålet med reguleringen totalt sett, jf § 2. Etter Høyesteretts mening bør bestemmelsen forstås slik at det ikke kan gis bestemmelser som vanskeliggjør en forsvarlig utnyttelse av området til det reguleringsformål som er fastsatt. Det er adgang til å stille vilkår også under hensyn til tilstøtende arealer og til de interesser som totalt sett knytter seg til området. Reguleringsbestemmelsene må være saklig begrunnet og ligge innenfor lovens rammer angitt av lovens formål i § 2, definisjonen av reguleringsplan i § 22 og reguleringsformålet i § 25.

Spørsmål om det med hjemmel i § 26 kan gis rettslig bindende bestemmelser til reguleringsplan med forbud mot brøyting av veier, er noe tvilsomt og ikke løst i praksis. Departementets oppfatning er at regulering av snøbrøyting i utgangspunktet er et forhold som faller utenfor plan- og bygningslovens virkeområde og formål. Adgangen til å gi reguleringsbestemmelser må også sees i sammenheng med planens rettsvirkning, jf § 31. Et eventuelt brøyteforbud med hjemmel i § 26 vil vanskelig kunne håndheves gjennom plan- og bygningsloven med någjeldende ordlyd. Det vil normalt være mest nærliggende å løse en interessekonflikt om brøyting gjennom private avtaler, ikke gjennom å gi rettslig bindende bestemmelser til reguleringsplan. Det er imidlertid antatt at det med

hjemmel i § 26 kan gis bestemmelser om ferdselsregulering i natur- og friluftsområder. Slike bestemmelser vil i tilfelle også kunne fange opp brøyting.

Spørsmålet om det med hjemmel i § 26 kan gis bestemmelser som forbyr brøyting, kan således ikke besvares generelt. § 26 er fra lovgivers side bevisst formet som en rammebestemmelse som ikke uttømmende regulerer de forhold som omfattes av bestemmelsen. Det vil derfor alltid bero på en konkret vurdering av forholdene på stedet og de aktuelle interesser som knytter seg til et område, hvorvidt det med hjemmel i plan- og bygningsloven § 26 kan gis bestemmelser med et slikt innhold.

Som det fremgår av Gaulosen-dommen (Rt. 1993 s. 278), vil det være adgang til å gå forholdsvis langt i å stille vilkår med hjemmel i § 26."

13.

BRUK AV § 26 I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN PÅ VEGANLEGG/BRUER

En fylkeskommune reiste spørsmål om det med hjemmel i plan- og bygningslovens § 26 kan gis reguleringsbestemmelse med krav om bl.a. utforming av en vegbro.

Departementet svarte:

Plan- og bygningslovens § 26 er utformet som en rammebestemmelse og ikke som tilsvarende bestemmelse i tidligere bygningslov. Av forarbeidene går det fram at den i alle fall dekker oppregningen i tidligere § 26. Formuleringen som ble valgt i PBL § 26 er ment å fange opp også nye situasjoner utover oppregningen i tidligere lov. Hva som kan fastsettes av reguleringsbestemmelser er begrenset både av lovens formål og det reguleringsformål som er fastsatt.

Av bestemmelsen fremgår at det kan fastsettes hvordan utforming og bruk av arealer og bygninger i et reguleringsområde skal være, dvs. bestemmelser om utnyttingsgrad, antall etasjer, høyde, utforming av uteareal, oppføring av branntrygge bygninger, støyskjerming m.v. Forutsetningen er imidlertid som nevnt at bestemmelsene må være innenfor lovens ramme, jfr. formålsbestemmelsen i lovens § 2 om lovens saklige virkeområde

Miljøverndepartementet har lagt til grunn som ganske åpenbart at det også kan gis bestemmelser om utforming av anlegg m.m, jfr. at anlegg og konstruksjoner er meldepliktige tiltak etter plan- og bygningslovens § 84 som fastlegges med rettsvirkninger etter § 31. Etter § 84 skal også lovens øvrige bestemmelser anvendes på anlegg og konstruksjoner så langt de passer, f.eks. § 74 nr. 2 vedr.

krav til bygningers utseende. D.v.s at også anleggs utseende er et relevant hensyn etter loven.

Lovens § 28-2 om bebyggelsesplan sier at: "Med bebyggelsesplan forstås i loven en plan vedtatt av det faste utvalget for plansaker selv, og som fastlegger arealbruk og utforming av bygninger, anlegg og tilhørende utearealer innenfor et nærmere avgrenset område hvor det etter arealdelen av kommuneplan eller reguleringsplan er stilt krav om slik plan som grunnlag for utbygging." Anlegg er her uttrykkelig nevnt uten at det innebærer noen realitetsforskjell i forhold til hva som kan fastsettes i reguleringsplan etter lovens § 25 og § 26.

Departementet har også tidligere lagt til grunn at broer faller inn under hva som kan og skal reguleres i en reguleringsplan etter plan- og bygningslovens § 25 nr. 3. I denne sammenheng fastlegges f.eks. både høyde, bredde og bruspenn.

Departementet mente at det også må kunne oppstilles andre formingskrav innefor rammen av de hensyn loven ivaretar, og under forutsetning av at vedkommende bestemmelse har en saklig begrunnelse

14.

MIDLERTIDIG FORBUD MOT DELING OG BYGGEARBEIDE DER REGULERINGEN SETTER KRAV OM BEBYGGELSESPAN SOM GRUNNLAG FOR UTBYGGING

Fra en fylkesmann er det reist spørsmål om hvorvidt det kan nedlegges midlertidig bygge- og deleforbud der reguleringen setter krav om bebyggelsesplan som grunnlag for utbygging.

Miljøverndepartementet uttalte:

"Bestemmelsene i plan- og bygningslovens § 33 gir hjemmel for bygningsrådet til å nedlegge midlertidig forbud mot deling og byggearbeid når rådet finner at et område bør reguleres eller omreguleres.

Forbudet mot deling og byggearbeid kan gjøres gjeldende for alle slags arbeid som er omtalt i lovens §§ 81, 84, 86a, 86b og 93.

Det samme gjelder tiltak som vil kunne vanskeliggjøre planleggingen eller gjennomføringen av planen.

Den omstendigheten at det i reguleringsbestemmelsene til en plan er satt krav om bebyggelsesplan som vilkår for utbygging, er etter departementets oppfatning ikke

til hinder for at bygningsrådet kan nedlegge midlertidig forbud mot deling og byggearbeid.

Det avgjørende for rådets myndighet til å nedlegge midlertidig forbud mot deling og byggearbeid er, som det fremgår av lovbestemmelsen, at rådet finner at det aktuelle området bør reguleres eller omreguleres.

Miljøverndepartemente deler etter dette ikke den rettsoppfatning Backer har gitt uttrykk for i sin bok om at midlertidig byggeforbud ikke kan nyttes ved utarbeidelse av bebyggelsesplan.”

15.

FYLKESMANNENS HABILITET OG KOMPETANSE SOM KLAGEINSTANS I FORBINDELSE MED KLAGE OVER KOMMUNESTYRETS REGULERINGSVEDTAK

Saken gjelder fylkesmannens habilitet og kompetanse som klageinstans til å behandle klage på reguleringsvedtak.

Statens vegvesen Buskerud hadde under planprosessen fremmet innsigelse til reguleringsplanen. I den forbindelse ble det avholdt befarings- og meklingsmøte. Under meklingsmøtet ble det fra fylkesmannens side gitt uttrykk for at han ville støtte vegvesenets innsigelse. Kommunen tok innsigelsen til følge og reguleringsplanen ble deretter egengodkjent av kommunestyret.

På bakgrunn av sitt tidligere standpunkt i saken, mente fylkesmannen at han var inhabil til å behandle klage over reguleringsvedtaket.

Departementet hadde følgende merknader:

“Ved rundskriv T-8/86 av 1. juli 1986 ble departementets myndighet til å avgjøre klager på kommunale vedtak overført til fylkesmannen. Det fremgår videre av rundskrivet at fylkesmannen også skal være klageinstans når annet offentlig organ påklager kommunale vedtak.

Det hender imidlertid at fylkesmannen får med samme sak å gjøre i forskjellige funksjoner eller stillinger. Som utgangspunkt bør en generelt unngå at en og samme tjenestemann/organ opptrer i flere forskjellige funksjoner på en slik måte at det skapes tvil og uklarhet om ens partiskhet. Dette spesielt ut fra et rettssikkerhetssynspunkt. Slik kompetansekombinasjon ansees ikke som et egentlig inhabilitetsspørsmål og vil normalt ikke føre til inhabilitet. Det bør likevel understrekes at det kan stille seg noe forskjellig etter hvilken rolle/oppgaver det gjelder og hvilket grunnlag det er for dobbeltstillingen.

Det forhold at fylkesmannen under meklingsmøtet ga uttrykk for et planfaglig syn som var i samsvar med innsigelsesorganet, vil normalt ikke føre til inhabilitet. Selv om meklingen ikke er noen lovpålagt oppgave, kan det imidlertid tenkes tilfeller der fylkesmannen under planprosessen (tidligere trinn) kommer i en så direkte motsetningsforhold til parten/klageren på grunn av faglig uenighet eller særlig engasjement i saken (forhåndsstandpunkt), at han må fratre som klageinstans etter forvaltningslovens § 6, 2, ledd. Dette vil særlig gjelde de forhold der fylkesmannen har opptrådt utad overfor allmennheten og gått utenfor sin regulære saksbehandlingsoppgave.

Departementet kan derfor ikke se at det foreligger slike "særegne forhold" som gjør at fylkesmannen er inhabil til å behandle og avgjøre klagen på reguleringsvedtaket. Det er heller ikke fra klagerens side reist krav om at fylkesmannen skal fratre."

