

ERSTATNINGSRETTSLIGE FØLGER AV REGULERINGSPLAN MED TILBAKETRUKNE BYGGELINJER MOT SJØEN

Hvilke erstatningsrettslige følger kan en reguleringsplan med tilbaketrukne byggelinjer få i Vestby kommune? Intensjonen i planforslaget er regulering til byggeområder for boliger, som også omfatter eksisterende fritidsbebyggelse, samtidig som man i størst mulig grad søker å verne strandsonen mot ytterligere byggepress innenfor det tidligere nevnte 50-metersbelte med tilpasninger. Kommunen vurderer en eventuell regulering av strandsonen som spesialområde friluftsområde

Området består av eldre hyttebebyggelse/fradelte hyttetomter, samt etter hvert et vesentlig innslag av helårsboliger. Det er videre påpekt at hele området er oppdelt i private tomter ned til sjøen, hvorav noen er ubebygde. Området er beskrevet å være under tiltagende helårspress, og dette er en vesentlig bakgrunn for at kommunestyret har fattet vedtak om å tilrettelegge for fremtidig helårsbebyggelse.

Plansituasjonen for øvrig er at det foreligger vedtatt kommunedelplan for området, samt at denne nå er videreført i ny og revidert kommuneplan. Kommuneplanen er opplyst å være rettskraftig for byggeområder avsatt i planen. I kommuneplanen er det knesatt et prinsipp om byggeforbud i strandsonens 50-metersbelte så langt dette er mulig å praktisere i forhold til allerede eksisterende fritidsbebyggelse m.m. For øvrig er det alt vesentlige av det området som nå omfattes av reguleringsplanforslaget, vist som fremtidig boligbebyggelse i den nye kommuneplanen.

Ved vurderingen av hjemmelsspørsmålet må det tas utgangspunkt i at hele strandsonen i utgangspunktet er belagt med byggeforbud direkte med hjemmel i lov, jfr. bestemmelsen inntatt i pbl. § 17-2 første ledd med forbud mot ny bebyggelse i 100-metersbeltet langs sjøen.

Av samme bestemmelse annet ledd fremgår at det generelle byggeforbudet ikke gjelder i områder som omfattes av reguleringsplanen. Det må kunne legges til grunn at selv om den alt vesentlige del av arealene innenfor reguleringsplanens avgrensning reguleres til byggeområde for boliger – for øvrig som nevnt i samsvar med den nye kommuneplanen med arealdel – innebærer ikke dette en plikt for kommunen til å tillate ny bebyggelse i den del av strandsonen som ligger nærmest strandlinjen. I forhold til situasjonen før vedtakelsen av kommuneplanens arealdel, samt eventuelt vedtak i samsvar med foreliggende reguleringsplanforslag, blir effekten en lettelse i restriksjonsnivå mht. ny bebyggelse i strandsonen, og ikke en innskjerping. På denne bakgrunn må det antas at prinsippet om tilbaketrukne byggelinjer i strandsonen har tilstrekkelig hjemmel i pbl. § 25 nr. 1 sammenholdt med samme lovs § 26. Av sistnevnte bestemmelse fremgår det at det kan fastsettes bestemmelser for bruken eller forbys former for bruk for å fremme eller sikre formålet med reguleringen.

Regulering av ubebygde tomter til friområde og friluftsområde

Når det gjelder de erstatningsmessige konsekvenser, må det sondres mellom reguleringsplanens virkning for allerede bebygde tomter på den ene siden og ubebygde, tidligere fradelte byggetomter, på den andre side. For allerede bebygde eiendommer må man i praksis kunne se bort fra at et vedtak i samsvar med

planforslaget vil utløse rett til å kreve innløsning for berørte grunneiere i henhold til pbl. § 42.

Når det gjelder ubebygde, tidligere fradelte byggetomter, fremgår det av saksdokumentene at det ligger flere slike helt nede i strandsonen, dels innenfor 50-metersbeltet og dels innenfor sonen 50 til 100 meter fra sjøen. Status for disse tomtene er rettslig sett beskrevet som å representere en tidligere byggerett i og med delingsvedtak/målebrev som byggetomt, men da slik at retten ikke er utnyttet. Enkelte av disse tomtene er i planforslaget foreslått regulert til hhv. friområde og spesialområde (friluftsområde) med hjemmel i hhv. pbl. § 25 nr. 4 og nr. 6.

Som påpekt av kommunen innebærer valg av reguleringsformål friluftsområde etter nr. 6 at det ikke utløses plikt for kommunen til innløsning etter pbl. § 42. Forutsetningen vil da være at valg av dette reguleringsformål for det aktuelle området fremstår som planfaglig og rettslig forsvarlig. Det klare utgangspunktet er her at kommunens uttrykte intensjon med reguleringen vil måtte legges til grunn av domstolene. Dette ble sist understreket i Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 1998 s. 1140 (Nora). Dersom reguleringsvedtaket ikke angripes gjennom særskilt gyldighetssøksmål, følger det av rettspraksis at domstolene ved den etterfølgende erstatningsfastsettelse i forbindelse med erverv til gjennomføring av reguleringsplanen vil måtte legge det uttrykte formål med reguleringen til grunn.

Unntak fra dette kan nok likevel tenkes dersom det fremstår som klart at kommunen har valgt et reguleringsformål som i det konkrete tilfellet ikke lar seg forsvare verken planfaglig eller rettslig. I slike tilfeller kan man ikke se bort fra at domstolene ved den etterfølgende erstatningsfastsettelse vil skjære igjennom og legge til grunn at f.eks. et område regulert til friluftsområde erstatningsmessig skal behandles som om reguleringsformålet friområde etter nr. 4 hadde vært benyttet. Dette vil kunne få betydning for innløsningsspørsmålet i relasjon til pbl. § 42, men vil ikke nødvendigvis innebære at krav om tomteerstatning tas til følge.

I utgangspunktet er reguleringsområdet friluftsområde etter § 25 nr. 6 tenkt nyttet for store sammenhengende områder utenfor tettsteder som er brukt eller skal brukes av allmennheten til friluftsliv. På slike områder vil det i alminnelighet ikke foreligge behov for opparbeiding av kommunen ut over eventuell opparbeidelse og vedlikehold av stier m.m.

I dette tilfellet dreier det seg om to områder som hver utgjør noen få dekar. Det foreligger allerede etablert fritidsbebyggelse mellom arealene, og det legges i planforslaget, som tidligere nevnt, generelt opp til ytterligere utbygging av helårsboliger innenfor området. Det som her er påpekt, trekker i retning av at det ligger mer naturlig til rette for å regulere arealene til friområde etter nr. 4.

Erstatningsrettslige følger av reguleringsvedtaket

Når det gjelder den erstatningsrettslige bedømmelse av selve reguleringsvedtaket, må denne som kjent skje med utgangspunkt i pbl. § 32 om erstatning for tap ved reguleringsplan. Det fremgår av rettspraksis at terskelen for erstatningsplikt ligger særdeles høyt. Her kan bl.a. nevnes en avgjørelse av Høyesterett inntatt i Rt. 1993 s. 321 (Hydalen). Saken dreide seg om fredning til landskapsområde etter naturvernloven, og fredningen innebar at en del grunneiere ble forhindret å selge

hyttetomter eller bygge utleiehytter. Også eiere av enkeltstående, ubebygde hyttetomter, som ved fredningen ble avskåret fra å føre opp hytter, måtte avfinne seg med fredningen uten erstatning. I premissene er det fastslått at byggesjansen ved rådighetsinnskrenkninger har et svakt erstatningsrettslig vern. Det ble videre lagt vekt på tidspunktet for utskillelsen av tomtene, samt at disse var blitt liggende ubebygde inntil den tid da det i lys av samfunnsutviklingen var blitt et større behov for å bevare naturen og kulturlandskapet.

Det følger av dette at selv ikke en regulering som avskjærer bebyggelse av en tidligere fradelte byggetomt nødvendigvis vil utløse krav på erstatning for tapt byggemulighet. Dette har sammenheng med at bestemmelsen etablerer et krav om årsakssammenheng mellom reguleringen og det tapet som kreves erstattet. Det er bare dersom tapet fremstår som en direkte følge av reguleringen, at byggesjansen vil kunne være erstatningsrettslig vernet.

Så langt man befinner seg innenfor området for byggeforbudet etter pbl. § 17-2, må kommunen kunne vise til at områdene ikke ville blitt tillatt utbygd i dagens situasjon, selv om reguleringsplanen tenkes borte. På denne bakgrunn antas det at det skal mye til for at vedtakelsen av planforslaget i seg selv vil utløse erstatningsplikt for tapt byggemulighet.

Om kommunen enten eksproprierer arealet til gjennomføring av reguleringsplanen, eller den erstatningsmessige vurdering skjer i tilknytning til et krav om straksekspropriasjon (innløsning) etter pbl. § 42, vil situasjonen være følgende:

Temaet vil være hva som er en påregnelig utnyttelse av arealet. Det følger av rettspraksis at det i utgangspunktet ikke er anledning til å se bort fra regulering til friområde ved erverv til gjennomføring av planen. Unntak gjelder etter rettspraksis for de såkalte interne friområder, dvs. områder som avsettes til friareal innenfor et område som ellers skal bebygges, og der området i det vesentlige vil bli benyttet av de som bor i strøket.

Også på dette punkt må planforslaget kunne sies å representere et grensetilfelle der man ved en erstatningsfastsettelse ved erverv til gjennomføring av reguleringsplanen ikke kan utelukke at domstolene vil se bort fra denne. Kommunen vil imidlertid da kunne vise til at området både i den tidligere og nylig vedtatte kommunedelplanen, er avsatt til LNF-område, samtidig som området ligger innenfor det tidligere nevnte byggeforbudet etter pbl. § 17-2.

Alternativ regulering av strandsonen

Det fremgår av saksframlegget at det er lagt opp til en vurdering av en regulering av strandsonen nærmest sjøen som spesialområde friluftsområde alternativt til opplegget med tilbaketrukkne byggelinjer mot sjøen. Formålet med en slik alternativ regulering er angitt å være at man får en ytterligere understreking av friluftslovens ferdselsrett, og at man ytterligere underbygger de hensyn som sikrer at strandbeltet skal holdes ubebyggelig i fremtiden.

Det kan innledningsvis være grunn til å bemerke at den praktiske nytteverdien av en slik regulering langt på vei vil falle sammen med hvordan friluftslovens utmarksbegrep blir definert. Allmennhetens rettigheter til ferdsels- og oppholdsrett er

som kjent knyttet til utmark. En alternativ regulering til friluftsområde av strandlinjen vil altså ikke i seg selv påvirke allmennhetens muligheter til utnyttelse av friluftslovens rettigheter til ferdsel og opphold.

En sentral rettsavgjørelse er her som kjent Høyesteretts dom i den såkalte Furumoasaken inntatt i Rt. 1998 s. 1164. Dommen har utvilsomt bidratt til å befeste allmennhetens rettigheter til ferdsel etter friluftsloven. I drøftelsen av om det aktuelle området i strandsonen skulle betraktes som inn- eller utmark, er det spesielt grunn til å merke seg følgende: Det ble stilt strenge krav til hvilke arealer som kan henføres til begrepet "*hustomt*", og dermed som innmark. Videre ble det reist spørsmål ved om ikke strandsonen må betegnes som et område som faller utenom de tilfeller som i friluftsloven er listet som innmark.

Planfaglig og rettslig vil en slik alternativ regulering kunne underbygges ved at man får en gjennomgående grønn korridor langs strandlinjen.