



FARSUND KOMMUNE

Saksbehandler, innvalgstelefon

Gunnar Refsland, 37 01 75 39

Postboks 100
4552 FARSUND

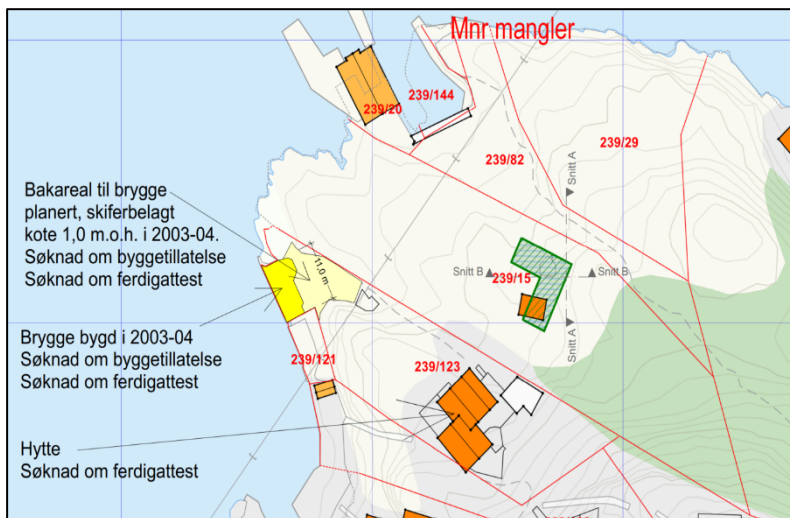
Statsforvalterens lovlighetskontroll av Farsund kommunes vedtak om dispensasjon for oppføring av brygge og skiferplattung på gnr/bnr 239/123, Skremmestø 29

Vi viser til forhåndsvarsel av 09.03.2026 om mulig lovlighetskontroll av Farsund kommunens vedtak av 26.08.2025. Statsforvalteren har funnet at det foreligger forhold som tilsier at det gjennomføres lovlighetskontroll i medhold av kommuneloven § 27-1 andre ledd og fatter følgende **vedtak**:

Farsund kommunens vedtak 26.08.2025 om dispensasjon fra byggeforbudet i plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-8 og reguleringsformål i sjø for oppføring av brygge og skiferplattung og gjenfylling av vik oppheves som ugyldig, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.

1. Sakens bakgrunn

Saken gjelder søknad av om dispensasjon og byggetillatelse for oppføring av brygge, skiferplattung og gjenfylling av vik på gnr/bnr 239/123, Skremmestø 29. Søknaden gjelder ettergodkjenning av allerede utførte arbeider. Eiendommen er bebygd med fritidsbolig og et anneks.



Brygge markert med gul farge – skiferplattung markert med lys gul farge



Det er i liten grad oppgitt mål på brygge og platting i søknaden. Grovmåling på flyfoto tilsier at brygge og skiferplatting totalt er på nærmere 125 kvm, mens den ytterste bryggedelen som er oppført i treverk, er på noe over 40 kvm. Det er ikke vedlagt snitt eller annen informasjon som kan kaste lys over det totale omfanget av terrengarbeider og utfylling i sjøen.

Saken ble behandlet av Farsund kommune v/ utvalg for teknisk 26.08.2025. Søknaden ble innvilget mot administrasjonens innstilling. Vedtaket lyder slik:

Utvalg for teknisk gir med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 dispensasjon fra pbl`s byggeforbud i 100 m beltet langs land jf. Pbl § 1-8 Forbud mot tiltak mv langs vassdrag og sjø, reguleringsplanens §4 Offentlig trafikkområde: Området skal benyttes til trafikkområde i sjø og reguleringsplanens formål offentlig trafikkområde: Sjø, samt avstandskravet på 4 meter fra nabogrense og godkjenner den foreliggende søknad om opparbeidelse av trebrygge, igjenfylling av "mini-vik" med tilhørende etablering av skiferplatting på gnr/bnr 239/123, Skremmestø som omsøkt.

Begrunnelse for vedtaket fremgår av søkers dispensasjonssøknader og støtteskriv. I tillegg anføres:

- brygge vil gi større sikkerhet ved ilandstigning enn direkte på svaberg*
- bryggen er godt landskapstilpasset*
- Det vurderes at tiltaket vil gi bedre allmenn ferdsel langs sjø.*

Ferdigattest for tiltaket er gitt 06.11.2025.

Vi bemerker at kommunen, før behandling av saken, oversendte søknaden til Statsforvalteren for uttalelse. Det ble ikke gitt uttalelse herfra. Statsforvalteren fikk også oversendt kommunens vedtak om å gi dispensasjon, uten at dette ble påklaget.

I brev av 09.03.2026 varslet vi tiltakshaver og kommunen om mulig lovlighetskontroll av saken. Vi mottok merknader fra tiltakshaver 26.03.2026. Tiltakshaver presiserer at det dreier seg om tiltak i et etablert hytteområde og at tiltakene har stått på stedet i 23 år, uten reaksjoner. Tiltakshaver mener brygga ble etablert i god tro og viser til en mulig muntlig tillatelse. Det opplyses at man har latt andre hytteeiere uten strandrett bruke brygga. Tiltakshaver stiller også spørsmål ved om det er riktig med lovlighetskontroll i en sak som dette.

Vi viser til merknadene og de øvrige dokumentene i saken i sin helhet.

2. Statsforvalterens kompetanse i saker om lovlighetskontroll

Det følger av kommuneloven § 27-1 andre ledd at departementet på eget initiativ kan kontrollere om et vedtak er lovlig. Dette kan kun gjøres dersom «særlige grunner» tilsier det. Myndigheten er i hovedsak delegert til Statsforvalteren.¹

Det følger av forarbeidene til kommuneloven at det er opp til Statsforvalterens frie skjønn om saken skal tas opp til lovlighetskontroll.²

¹ Kgl.res 30.08.2019 punkt IX.

² Prop. 46 L (2017-2018) s. 332



Det er i kommuneloven § 27-2 gitt rammer for hvilke avgjørelser som kan kontrolleres. De avgjørelser som ikke kan kontrolleres, er i hovedsak prosessledende beslutninger og avgjørelser i saker om anskaffelser, oppsigelse, ansettelse og avskjed. Ingen av disse unntakene er av betydning for den foreliggende saken.

Innholdet i lovlighetskontrollen er nærmere regulert i kommuneloven § 27-3. Statsforvalteren skal ta stilling til om avgjørelsen har et lovlig innhold, om den er truffet av noen som har myndighet til å treffe det aktuelle vedtaket og om vedtaket er blitt til på lovlig måte. I denne saken er det ikke noen tvil om at kommunens utvalg for teknisk hadde vedtakskompetanse, slik at det blir spørsmålet om tilblivelse og innhold som ev. undergis kontroll. Når det gjelder prøving av vedtakets innhold, er lovlighetskontroll underlagt de samme begrensningene som ved domstolenes prøving av fritt skjønn. Dette har imidlertid ikke betydning i denne saken siden spørsmålet om dispensasjonsvilkårene er oppfylt, er et rettslig spørsmål, og ikke et spørsmål om fritt skjønn.

Vi går etter det over til å vurdere spørsmålet om det foreligger «særlige grunner» for å gjennomføre lovlighetskontroll. Vi redegjør først i punkt. 3.1 nærmere for de rettslige utgangspunktene for vurderingen, deretter i punkt 3.2 for utvelgelsen av saker for mulig lovlighetskontroll og i punkt 3.3 tar vi stilling til om det foreligger «særlige grunner» i denne konkrete saken.

3. Vurdering av om det bør gjennomføres lovlighetskontroll av saken av eget tiltak

3.1. Rettslige utgangspunkter for vurderingen

Forarbeidene til kommuneloven gir føringer for spørsmålet om når en sak bør tas opp til lovlighetskontroll.³ Det er også gitt nærmere retningslinjer for lovlighetskontroll, og for hvilke tilfeller det kan være aktuelt å ta saker opp til lovlighetskontroll av eget tiltak, i veileder fra daværende Kommunal- og regionaldepartementet.⁴ Veilederen omhandler kommuneloven av 1992 § 59, men ettersom reglene om lovlighetskontroll i ny kommunelov i hovedsak er en videreføring av reglene i 1992-loven, legger vi til grunn at den fortsatt er retningsgivende for vurderingene som skal foretas.

Det følger av forarbeidene at lovlighetskontroll ikke skal benyttes som et statlig styringsmiddel overfor kommunene.⁵ Ordningen er ment som en sikkerhetsventil der det foreligger en særlig grunn eller et særlig behov. Hensikten er ikke å innføre en automatisk lovlighetskontroll, slik situasjonen var før 1992.⁶

Til tross for disse føringene er departementet tydelig på at en sak bør tas opp til lovlighetskontroll dersom avgjørelsen åpenbart lider av alvorlige feil.⁷ Det samme kommer til uttrykk i forarbeidene, der det også vises til at lovlighetskontroll i slike tilfeller kan bidra til å skape ro i saker som har vakt mye oppmerksomhet i lokalsamfunnet. Det er på det rene at lovlighetskontroll i slike tilfeller, ikke innebærer et inngrep i det kommunale selvstyre. Kommunene er ikke gitt frihet til å fatte lovstridige vedtak. Det forarbeidene maner til forsiktighet med, er statlig kontroll uten at det kan vises til særlige grunner eller behov.

³ NOU 2016:4 Ny kommunelov s. 374

⁴ Veileder H-2299 av 21.10.2023

⁵ NOU 2016:4 s. 373

⁶ NOU 2016:4 s. 370

⁷ Veileder H-2299 pkt. 6.3.3 på s. 30



Sakens prinsipielle karakter, tiden som er gått fra vedtaket er fattet og innrettelseshensyn, er også blant de sentrale hensynene i en vurdering av om saken skal tas opp til kontroll på eget initiativ.⁸

I forarbeidene til ny forvaltningslov er det fremhevet at hensynet til det kommunale selvstyret tilsier at normalordningen bør være at kommunene selv endrer vedtaket dersom det oppstår behov for omgjøring.⁹ Uttalelsen er direkte myntet på omgjøring etter fvl. § 35, men hensynet kan også ha en viss relevans for spørsmålet om lovlighetskontroll. Dette kan tilsi at kommunen i en del tilfeller bør gis mulighet til å rydde opp selv, før statlig myndighet ev. griper inn. Dette må imidlertid bero på de konkrete forholdene i den enkelte sak. I mange saker vil det uansett være klart at kommunen ikke ønsker å omgjøre eget vedtak.

Hvor terskelen for kontroll ligger, må antas å bli påvirket av at Statsforvalteren som sektormyndighet har en lovbestemt klageadgang på dispensasjonsvedtak, jf. pbl. § 1-9 tredje ledd. Etter hovedinstruksen (2024) punkt 5.1.7.4 er sektoransvaret, hva gjelder klageretten, knyttet direkte til nasjonale og vesentlige regionale interesser i strandsonen i henhold til pbl. § 1-8 første ledd (natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser). Systemet etter plan- og bygningsloven er altså at kommunene er tillagt et klart hovedansvar for at det fattes rettslig holdbare dispensasjonsvedtak. Sektormyndighetene bidrar på sin side til at nasjonale og vesentlige regionale hensyn ivaretas ved å gi uttalelse og ved å påklage vedtak der dette er nødvendig for å ivareta disse interessene. Lovlighetskontroll skal på sin side bl.a. bidra til å avklare *rettslig* tvil. Ordningene har altså forskjellig formål. Manglende klage fra sektormyndigheten påvirker ikke lovligheten av et vedtak som allerede er fattet, og kan heller ikke tolkes som at Statsforvalteren mener at vedtaket er rettslig holdbart. Det må likevel forutsettes at det skal noe mer til for å gripe inn med lovlighetskontroll når sektormyndigheten allerede har hatt muligheten for å ivareta de interessene vedkommende myndighet har ansvaret for. Dette understøttes også av at departementet i sin veileder, fremhever at doble klage- og kontrollordninger vil kunne bidra til mye administrasjon og samtidig rettsusikkerhet ved at kommunen eller partene ikke kan innrette seg i tråd med avgjørelsen før alle klage- og kontrollmuligheter er uttømte.¹⁰

Vi legger på bakgrunn av de hensyn som er nevnt ovenfor til grunn at vurderingen av om saken skal tas opp til kontroll vil bero på en konkret helhetsvurdering, der det vil veie tungt om det foreligger klare holdepunkter for at det er alvorlige feil ved kommunens saksbehandling eller lovforståelse.

3.2. Statsforvalterens gjennomgang av dispensasjonssaker i strandsonen og nærmere om generelle kriterier for identifisering av saker for lovlighetskontroll

Statsforvalteren skal som sektormyndighet, i tillegg til å få oversendt saker til uttalelse, også få oversendt alle innvilgede dispensasjonsvedtak slik at vi kan vurdere om det er grunnlag for å påklage vedtak. I 2025 fikk vi oversendt 178 vedtak om dispensasjon fra byggeforbudet i hundremetersbeltet langs sjø.

Statsforvalteren besluttet på bakgrunn av en konkret sak om oppføring av fritidsbolig i Farsund¹¹, som skapte svært mye oppmerksomhet regionalt og nasjonalt, på nytt å gjennomgå alle disse vedtakene fra 2025. Saken fra Farsund var et eksempel på en dispensasjon for et omfattende tiltak i strandsonen langs sjø, gitt i strid med gjeldende regelverk.

⁸ Veileder H-2299 pkt. 6.3.3 på s. 32-33

⁹ Prop. 79 L (2024-2025) s. 332

¹⁰ Veileder H-2299 pkt. 5.2 på s. 8

¹¹ Sak med vår ref. 2025/12122, vedtak av 16.12.2025



Gjennomgangen ble gjort for å avdekke omfanget av lovstridige dispensasjonsvedtak og klarlegge i hvor stor grad hensyn bak byggeforbudet i hundremetersbeltet ble tilsidesatt i de enkelte sakene. Formålet var dels å gi grunnlag for en vurdering av om det burde foretas lovlighetskontroll av flere dispensasjonsvedtak enn den ene saken i Farsund, der vedtaket allerede var kontrollert. Vi viser til at det å ta en enkelt sak opp til lovlighetskontroll, slik det her var gjort, uten å undersøke om det finnes andre saker som burde undergis tilsvarende kontroll, kan oppfattes som vilkårlig myndighetsutøvelse. Dels var formålet at undersøkelsene skulle gi grunnlag for en vurdering av om Statsforvalteren burde innskjerpe egen praksis for uttalelse og klage.

Gjennomgangen av sakene avdekket at det var mangler ved ca. 80 prosent av vedtakene.

Andelen vedtak med mangler samsvarer med det Sivilombudet fant i sin undersøkelse av dispensasjoner i strandsonen i 2021. Manglene var av ulik karakter og alvorlighetsgrad, der gjengangere var at dispensasjoner var gitt uten at ett eller begge dispensasjonsvilkår i loven er oppfylt, eller at kommunen ikke hadde gjort noen reell vurdering av lovens vilkår. Antallet mangler indikerte at Sivilombudets tidligere funn fortsatt gjør seg gjeldende.

Statsforvalteren fant etter gjennomgangen, at situasjonen var såpass alvorlig, både når det gjaldt mengden feil og virkningen av feilene for de hensyn byggeforbudet skal ivareta, at det var nødvendig å iverksette tiltak. Vi besluttet derfor å endre praksis for forhåndsuttalelser, slik at kommunene får klarere signaler. Videre vil vi vurdere å påklage flere vedtak som sektormyndighet. Vi fant det også nødvendig å vurdere de sakene som fremsto mest alvorlige nærmere med tanke på mulig lovlighetskontroll. Vi la imidlertid til grunn at lovlighetskontroll måtte forbeholdes et mindre antall av de alvorligste sakene for ikke å utfordre rammene for hva lovlighetskontrollordningen er ment brukt til.

I 23 av sakene skjedde det etter vår vurdering utvilsomt en vesentlig tilsidesettelse av hensyn bak byggeforbudet, lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller vesentlige regionale interesser, altså var det første vilkåret for dispensasjon i pbl. § 19-2 andre ledd ikke oppfylt. Sett hen til at det i 2025 kun ble gjennomført 10 lovlighetskontroller av eget tiltak på landsbasis, og at ordningen er ment som en sikkerhetsventil, fant vi at også 23 lovlighetskontroller ville bli et for stort antall.

Ved den nærmere utvelgelsen av hvilke saker det er aktuelt å gjøre kontroll av, er det lagt vekt på å identifisere de dispensasjonene som har klarest negativ innvirkning på de hensyn som er angitt i pbl. § 1-8 første ledd, og som fra lovgivers side er forutsatt særlig hensyntatt i hundremetersbeltet, dvs. hensynet til natur- og kulturmiljøer, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Følgende momenter er vektlagt ved vurderingen:

- Hvor stor avstand tiltaket har til sjø
- Hvor uberørt området er
- Om det dreier seg om en vesentlig økning i bebygd areal/bryggeareal
- Om tiltaket søkes oppført i verdifullt landskap
- Om tiltaket har en negativ visuell landskapsvirkning
- I hvilken grad tiltaket krever bearbeiding av terreng (graving, fylling, sprenging)
- Om tiltaket har negativ innvirkning på kulturmiljøer
- I hvilken grad tiltaket påvirker natur- og naturmangfold
- Privatiseringseffekten tiltaket har
- Arealplanstatus i området
- Mulighet for allmenn ferdsel og opphold (også i sjøen)



- Om tiltaket medfører utfylling og inngrep i sjø

Det er foretatt en konkret vurdering av hver enkelt av de 23 sakene med tanke på hvilke av disse momentene som gjør seg gjeldende, og i hvor sterk grad. De alvorligste sakene ble vurdert å være de sakene der mange av momentene slo inn, eller enkelte av momentene gjorde seg særlig sterkt gjeldende. De sakene vi fant at hadde størst negativ betydning, var følgende:

- En sak om oppføring av fritidsbolig på ubebygd eiendom, som er regulert til friluftsområde.
- En sak om oppføring av bolig på ubebygd eiendom, avsatt til LNF-formål.
- En sak om riving og oppføring av ny fritidsbolig med betydelig større areal enn eksisterende, der eiendommen er avsatt til LNF-formål med hensynssone friluftsliv.
- En sak om riving og oppføring av ny fritidsbolig, der det skjedde noe mindre, men likevel betydelige utvidelser, i et område med store landskapsverdier og eksponert beliggenhet.
- En sak som gjelder brygge og plattning nær sjøkanten, der tiltaket også innebar utfylling i sjø.
- To saker som gjelder oppføring av store og eksponerte bryggeanlegg.

Den nærmere begrunnelsen for at den enkelte sak tas opp til kontroll vil nødvendigvis måtte fremgå i detalj ved behandlingen av den enkelte sak. Vi viser til punkt 3.3 under. Årsaken til at de 16 resterende sakene ikke vil bli tatt opp til lovlighetskontroll, er i hovedsak at alvorlighetsgraden er vurdert å være lavere enn i de nevnte syv sakene. I enkelte av sakene var det også andre grunner som gjorde seg gjeldende. I en av sakene var byggearbeidene fullført og det var gitt ferdigattest for det omsøkte tiltaket. I en annen sak hadde kommunen selv endret de mest problematiske delene av eget vedtak, mens det i en tredje sak var uklarheter knyttet til historikk tilbake til 1950-tallet. I en av sakene var vedtaket fattet i 2024, slik at det av den grunn ikke var aktuelt å vurdere lovlighetskontroll.

3.3. Foreligger det «særlige grunner» til å gjennomføre lovlighetskontroll av denne saken?

Ved vurderingen av om det foreligger særlige grunner til å ta kommunens vedtak opp til lovlighetskontroll på eget initiativ, finner vi det naturlig å ta utgangspunkt i om det foreligger klare holdepunkter for alvorlige feil ved kommunens vedtak når det gjelder lovforståelse eller saksbehandling.

I dette tilfellet er det grunn til å presisere at tiltakene er utført i 2003, ifølge tiltakshaver. Det dreier seg altså om søknad om ettergodkjenning og det er sikker rett at søknaden skal vurderes som om tiltakene ikke er utført.

Når det gjelder tiltakshavers henvisning til en mulig muntlig tillatelse, er dette ikke nærmere underbygget på noen måte. At det gis muntlige byggetillatelser så sent som i 2003 må ha formodningen mot seg. At det skal være gitt en slik tillatelse er heller ikke gitt noen tilslutning fra kommunens side.

Som vi redegjør nærmere for under punkt 4, er det helt klare utgangspunktet at det ikke tillates ny bebyggelse eller nye anlegg i 100-metersbeltet mot sjøen, jf. pbl. § 1-8. Unntak gjelder der bygging har hjemmel i rettslig bindende arealplan eller der vilkårene for dispensasjon etter pbl. § 19-2 er oppfylt. Dispensasjonsadgangen er fra lovgivers side forutsatt praktisert strengt.¹² Det rettslige handlingsrommet for å tillate oppføring av nye brygger og plattinger mot sjø, vil være svært begrenset. Vi viser i denne forbindelse til nylig avgjørelse i Høyesterett, der Høyesterett kom til at

¹² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243



dispensasjonsvilkårene ikke var oppfylt for en langt mindre brygge, plassert i et betydelig mer tettbygd strøk, enn det er tale om i denne saken¹³. I dette tilfellet er det på det rene at tiltaket langt overstiger det som er nødvendig for å gi mulighet for atkomst fra sjøen. At kommunen likevel dispenserer for oppføring for brygge og plutting i det omfang det er tale om her, er derfor i seg selv en klar indikasjon på at det kan ligge alvorlige feil til grunn for dispensasjonsvedtaket.

Når det gjelder virkningen av tiltaket på hensyn bak byggeforbudet i strandsonen, merker vi oss særlig tiltakets størrelse, nærhet til sjøen, privatiseringseffekten og påvirkning på landskapet. Videre er det sentralt at tiltaket griper direkte inn i det marine naturmiljøet på stedet ved at brygge og skiferplutting forutsetter gjenfylling av en mindre vik, like ved et lokalt viktig ålegressområde. Tiltaket vurderes derfor å ha stor negativ innvirkning på hensyn bak byggeforbudet i strandsonen.

Det foreligger videre klare mangler ved tilblivelsen av kommunens vedtak, bl.a. ved at de rettslige vilkårene for dispensasjon ikke er tilstrekkelig vurdert og at saken ikke er tilstrekkelig opplyst. Dette understøtter ytterligere at vedtaket bør kontrolleres. Manglene ved saksbehandlingen utdypes nærmere under punkt 4.

Situasjonen er dermed at det er klare holdepunkter for at dispensasjonsvedtaket bygger på en feil forståelse av dispensasjonsreglene. Bli vedtaket stående, uten kontroll, kan dette skape usikkerhet om hvor de rettslige grensene for dispensasjoner i strandsonen går. Andre kommuner kan som følge av dette bli i tvil om de har vært for strenge i sine saker. Samtidig har mange erfart at dispensasjoner oppheves eller omgjøres av Statsforvalteren som klageinstans i saker om mindre omfattende tiltak enn saken i Farsund. Dette kan oppleves klart urimelig.

Når det gjelder tiden som har gått fra kommunen fattet vedtaket i saken den 26.08.2025, er dette et moment som i utgangspunktet taler mot lovlighetskontroll. Selv om dette ikke er en klagesak, mener vi imidlertid det har en viss relevans for vurderingen at man er innenfor den absolutte klagefristen på ett år som følger av fvl. § 31 siste ledd. Vi viser også til at Sivilombudet har uttalt at grensen for når det er akseptabelt at forvaltningen omgjør eget vedtak etter fvl. § 35 første ledd bokstav c, som et generelt utgangspunkt er passert når det er gått 2 1/2 år.¹⁴ I en slik sammenheng er de ca. 6 1/2 månedene som har medgått her, fram til varsel om lovlighetskontroll ble sendt, ikke spesielt lang tid. I senere uttalelse har Sivilombudet riktignok presisert at det med dette ikke er oppstilt en tidsfrist for forvaltningens adgang til omgjøring etter fvl. § 35 første ledd bokstav c, men at omgjøringsadgangen må bero på en konkret vurdering, hvor tiden som er gått, partenes innrettelse og i hvilken grad de er å bebreide, er blant de sentrale momentene.¹⁵

Etter vårt syn er det naturlig å se tidsaspektet i sammenheng graden av innretning etter vedtaket. I dette tilfellet er tiltakene allerede utført uten søknad. Innrettingen vil dermed i hovedsak være av psykologisk karakter. En slik innrettelse er ikke uten betydning, men innrettingshensyn vil veie vesentlig tyngre der tiltaket er påbegynt og tiltakshaver har lagt ned betydelige ressurser i tillit til avgjørelsen. Vi merker oss at tiltakshaver i søknaden har tilkjennegitt planer om å selge eiendommen, men per dags dato er det ikke tinglyst urådighet eller eierskifte på eiendommen. Vi kan ikke se at planer om salg i seg selv kan tillegges vekt.

Det forhold at Statsforvalteren ikke har klaget som sektormyndighet, er av betydning for om det foreligger «særlige grunner». Som nevnt under punkt 3.1 legger vi til grunn at klagemuligheten i

¹³ HR-2026-730-A

¹⁴ SOM-2012-1080

¹⁵ SOM-2013-2835



noen grad påvirker terskelen for når kontroll bør gjennomføres. I dette tilfellet mener vi imidlertid at de hensyn som taler for kontroll er så tungtveiende at manglende bruk av klageretten ikke kan være avgjørende. Vi viser til det som er sagt ovenfor om ordningenes forskjellige formål.

Oppsummert er vi kommet til at tungtveiende samfunnsmessige hensyn taler for lovlighetskontroll. Vi legger vesentlig vekt på at det foreligger klare indikasjoner på at kommunens vedtak kan være feil, og at det vil skape uklarhet rundt forståelsen av dispensasjonsreglene hvis vedtaket blir stående uten kontroll. Selv om det er gått over 6 måneder fra vedtaket ble fattet, er hensynet til innrettelse av mindre betydning i denne saken. Vi kan heller ikke se at det kan legges avgjørende vekt på at Statsforvalteren som sektormyndighet ikke har klaget. En samlet vurdering tilsier at kravet om «særlige grunner» i kommuneloven § 27-1 andre ledd klart er oppfylt i dette tilfellet.

Vi går etter dette over til å vurdere vedtakets lovlighet i punkt 4 og deretter om vedtaket er ugyldig i punkt 5.

4. Vurdering av vedtakets lovlighet

4.1. Videre fremstilling og sakens opplysning

Det avgjørende for vedtakets lovlighet, vil i første rekke være om lovens vilkår for dispensasjon er oppfylt. Den konkrete vurderingen av dette gjøres i punkt 4.5 under.

Før vi foretar denne vurderingen, er det nødvendig først å gå gjennom de rettslige rammene som er gitt for utbyggingen, herunder arealplanstatusen for tiltakseiendommen og tilstøtende områder samt rammer som følger av plan- og bygningsloven (punkt 4.2). Deretter gjennomgår vi vilkårene som må være oppfylt for at dispensasjon skal kunne innvilges (punkt 4.3). Vi ser så på kravene til begrunnelse av dispensasjonsvedtak og foretar en vurdering av kommunens begrunnelse i saken (punkt 4.4).

Det følger av fvl. § 17 at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Vi finner at de faktiske forholdene i saken er tilstrekkelig belyst gjennom kart, bilder og flyfoto til at vi kan ta stilling til vedtakets lovlighet. Vi har derfor ikke funnet det nødvendig å foreta befarings. Vi vil imidlertid bemerke at søknaden, som dannet grunnlaget for kommunens vedtak, på flere punkter er mangelfull. Vi viser til at det ikke foreligger noen fullstendig målsatt situasjonsplan og det er ikke utarbeidet tegninger av brygga. Vi viser videre til at eldre flyfoto av området viser at det før tiltakene ble gjennomført var en mindre vik der brygge og skiferplattning er oppført. Vi oppfatter det slik at vika er gjenfylt for å lage fundament til plattningen og brygga. På hvilken måte dette er gjort og i hvilket omfang fremgår ikke av søknaden. Ved tiltak i strandsonen må kravene til at søknaden gir tilstrekkelige opplysninger praktiseres strengt. Etter vår vurdering er tillatelse i dette tilfellet innvilget uten at søknadsgrunnlaget var tilstrekkelig og saken var dermed ikke tilstrekkelig opplyst til at denne kunne behandles. Vi kommer tilbake til betydningen av dette i punkt 5.

I forlengelsen av dette er det heller ikke vurdert om utfylling i sjø krever tillatelse etter forurensingsforskriften. På bakgrunn av at det er en lokalt viktig forekomst av ålegress i sjøen rett utenfor strandlinjen på stedet, er dette en mulig vesentlig mangel ved saksbehandlingen.

Når en sak berører naturmangfold, er det nødvendig å foreta en vurdering etter de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven (nml.) §§ 8-12 jf. § 7 for at saken skal være tilstrekkelig opplyst etter fvl. § 17. I denne saken er opprinnelig vik allerede fylt igjen og dette påvirker muligheten for å



få gjort en fullgod vurdering av naturmangfoldet. Vi kommer tilbake til naturmangfoldloven nedenfor.

4.2. Rettslige rammer for utbygging

4.2.1. Planstatus

Kommuneplanen for Farsund består av seks kommunedelplaner. Den aktuelle eiendommen omfattes av kommunedelplan for Kystsonen i Spind, gjeldende fra 10.09.2015, hvor den er markert som hensynsone; sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret, jf. pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f.

Vi legger til grunn kommunens standpunkt om at reguleringsplanen er styrende for arealbruken i området. Den rettslige betydningen av hensynsone etter pbl. § 11-8 tredje ledd er for øyeblikket noe uavklart etter departementets uttalelse av 15.05.2025, men kommunedelplanen er uansett uten arealformål for det aktuelle området og kan dermed vanskelig overstyre reguleringsplanen, selv om kommuneplanen er av nyere dato.

Eiendommen inngår i reguleringsplan for Skarstein Ytre (planid. 06300), fra 1998, hvor arealet på land er avsatt til byggeområde for fritidsboliger, mens arealet i sjø er regulert til offentlig trafikkområde i sjø. Trafikkområde i sjø skal sikre at sjøarealene er tilgjengelige for ferdsel til sjøs. Basert på eldre luftfoto, er omsøkte brygge og skiferplattning delvis plassert på areal som var en del av sjøarealet og som dermed er regulert til trafikkområde i sjø. Utfylling i sjøen og oppføring av brygge over det som er sjøareal er ikke i tråd med tillatt arealbruk.

4.2.2. Byggeforbudet i pbl. § 1-8

Det følger av pbl. § 1-8 første ledd, at det i 100-metersbeltet langs sjøen skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Av bestemmelsens andre ledd første punktum fremgår det at «andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann.».

Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. pbl. § 1-8 tredje ledd. Det er i dette tilfellet ikke fastsatt en avvikende byggegrense i gjeldende arealplan.

Omsøkt tiltak er i strid med byggeforbudet i pbl. § 1-8 andre ledd og en godkjenning krever dermed dispensasjon fra dette.

4.3. Generelt om vilkårene for dispensasjon

Plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd oppstiller to vilkår som begge må være oppfylt for at det skal kunne gis dispensasjon. For det første kan ikke dispensasjonen vesentlig tilsidesette «hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser». For det andre må fordelene ved å gi dispensasjonen være «klart større» enn ulempene.

Det følger av lovforarbeidene at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke.¹⁶

¹⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242



Den klare hovedregelen er at planer skal følges inntil de oppheves eller endres.¹⁷ Når det gjelder vilkåret om at fordelene må være klart større enn ulempene, er det primært samfunnsmessig areal- og ressursdisponering som er relevant. Fordeler av privat karakter vil kun unntaksvis kunne vektlegges i interesseavveiningen.¹⁸

Hvis lovens to vilkår er oppfylt, «kan» kommunen gi dispensasjon, jf. pbl. § 19-2 første ledd første punktum. Dette betyr at kommunen har en skjønnsmessig adgang, men ingen plikt, til å gi dispensasjon der vilkårene etter loven er oppfylt.

Vurderingen av om de to vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt er en juridisk vurdering (rettsanvendelse), og ikke fritt skjønn. Det betyr at verken kommunens administrasjon eller politikerne kan legge vekt på hva de mener er rimelig eller hensiktsmessig i saken. De kan heller ikke legge vekt på politiske synspunkter om hva som bør være lov eller hva de ønsker å tillate. Lokalpolitiske vurderinger og hensynet til det kommunale selvstyret har derfor ingen plass i vurderingen av om dispensasjonsvilkårene er oppfylt.¹⁹ Derimot vil kommunens avgjørelse av om den skal benytte den skjønnsmessige adgangen til å innvilge dispensasjon der vilkårene er oppfylt, være underlagt kommunens frie skjønn. Det sistnevnte har imidlertid ikke betydning i denne saken, siden spørsmålet er om dispensasjonsvilkårene er oppfylt.

4.4. Om kravene til begrunnelse av dispensasjonsvedtak og vurdering av kommunens begrunnelse i saken

4.4.1. Kravene til begrunnelse

Det følger av pbl. § 1-9 at forvaltningsloven (fvl.) gjelder for vedtak etter plan- og bygningsloven. Dispensasjonsvedtak er enkeltvedtak etter fvl. § 2 første ledd bokstav a og b, og dermed gjelder kravene til begrunnelse i fvl. §§ 24 og 25. Kravene som følger av disse bestemmelsene, er å anse som minimumskrav.

Når det gjelder begrunnelse av *dispensasjonsvedtak* etter pbl. § 19-2, har Sivilombudet uttalt at det må være et grunnleggende krav at det fremgår at hvert av lovens nødvendige vilkår er vurdert, og hvilke konklusjoner vurderingene munner ut i.²⁰ Når det nærmere gjelder hva som kreves ved vurderingen av om det første vilkåret for dispensasjon er oppfylt, har Sivilombudet uttalt at hensynene bak bestemmelsen må identifiseres, og at kommunen deretter må «vurdere om den konkrete dispensasjonen innebærer vesentlig tilsidesettelse av hvert enkelt av disse hensynene».²¹ Om vurderingen av det andre dispensasjonsvilkåret, heter det at kommunen må kartlegge hva som er relevante fordeler og ulemper ved dispensasjonen, og veie disse mot hverandre. Det må foreligge «relevante, klare og positive fordeler som er 'klart større' enn ulempene dispensasjonen medfører» for at vilkåret kan anses oppfylt.²²

4.4.2. Om kommunens begrunnelse for dispensasjon

I utvalgets begrunnelse for å innvilge dispensasjon i denne saken, er det ingen henvisning til de to rettslige vilkårene som må være oppfylt for at dispensasjon skal kunne innvilges, og det er heller ikke foretatt en dispensasjonsvurdering som er knyttet opp mot disse. Som det fremgår ovenfor, er det

¹⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242

¹⁸ Prop. 169 L (2020-2021) pkt. 6.6.4 s. 44-45

¹⁹ Sivilombudets undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen, *temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner*, s. 10

²⁰ Sivilombudets uttalelse i sak 2011/2812

²¹ Sivilombudets undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen, s. 12

²² Sivilombudets undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen, s. 15



et grunnleggende krav at slike vurderinger er gjort. Det skal i tillegg vurderes om hensyn i lovens formålsbestemmelse og nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Disse vurderingene mangler helt i utvalgets vedtak, men det er gjort en viss vurdering fra administrasjonens side, uten at utvalget viser til denne. Det er heller ikke gjort noen vurdering som tilfredsstillende naturmangfoldlovens krav.

Vi bemerker at en ren henvisning til søkers dispensasjonssøknad som begrunnelse for hvorfor vilkårene for dispensasjon er oppfylt, ikke er tilstrekkelig. Det er kommunen som skal foreta vurderingen og som skal begrunne hvorfor vilkårene er oppfylt.

Kommunen har også listet opp en del momenter for å innvilge dispensasjon og som i første rekke gjelder dispensasjonsvilkår nr. 2. Når det gjelder omsøkt brygge, har kommunen vist til at den vil gi større sikkerhet ved ilandstigning. Dette er etter vårt syn et generelt hensyn, som vil kunne gjelde en rekke søknader om brygger til fritidseiendommer. Vi kan ikke utelukke at sikrere ilandstigning kan være et relevant hensyn i dispensasjonsvurderingen i noen tilfeller. Da må det imidlertid begrunnes hvorfor dette hensynet gjør seg gjeldende i saken. Det er heller ikke begrunnet hvorfor man mener en brygge med så stort areal som her er omsøkt er nødvendig. Utvalget har videre vist til at bryggen er godt landskapstilpasset. Dette er etter vårt syn mer å anse som en opplysning, enn et moment som tilsier at dispensasjonsvilkårene er oppfylt. Krav om god tilpasning til omgivelsene følger uansett av pbl. § 29-2. I utvalgets vedtak er heller ikke de angivelige fordelene ved tiltakene veid mot ulemper.

Samlet er det vårt syn at dispensasjonsvedtaket ikke oppfylder forvaltningslovens krav til begrunnelse av enkeltvedtak, jf. fvl. §§ 24 og 25, og at vurderingen av dispensasjonsvilkårene er klart mangelfull.

For ordens skyld påpeker vi også at kommunen gir dispensasjon fra avstandskravet mot naboeiendom, uten at det begrunnes hvorfor vilkårene for slik dispensasjon er oppfylt. Vi går imidlertid ikke nærmere inn på dette i det følgende, da dette dispensasjonsforholdet må anses underordnet de øvrige forholdene i saken.

Selv om begrunnelsen er mangelfull, mener vi saken er godt nok opplyst til at vi kan foreta en konkret vurdering av om dispensasjonsvilkårene er oppfylt. Vi gjør denne vurderingen i det følgende.

4.5. Statsforvalterens vurdering av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt

Vi vurderer først om hensynene bak byggeforbudet i pbl. § 1-8, arealformålet i reguleringsplanen, hensynene i lovens formålsbestemmelse, og nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt hvis dispensasjon gis.

Hensyn bak arealformålet; trafikkområde i sjø og pbl. § 1-8 er til dels gjennomgått over. Vi gjentar kort at trafikkformålet skal sikre at vannarealene er tilgjengelige for ferdsel til sjøs. Det er dermed ikke tillatt å gjøre byggetiltak innenfor areal som omfattes av dette formålet. Byggeforbudet i pbl. § 1-8 andre ledd skal ivareta hensynet til natur- og kulturmiljø, landskap, friluftsliv, herunder blant annet oppholds- og ferdselsmuligheter og andre allmenne interesser.

Om strandsonevern uttales følgende i lovforarbeidene:²³

²³ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) side 243



Det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle. Regjeringen ønsker en strengere og mer langsiktig strandsoneforvaltning. Det er derfor nødvendig med en streng praksis ved behandlingen av dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet i § 1-8 mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen veier tungt. Det skal svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging her, spesielt i områder med stort utbyggingspress.

Høyesterett har uttalt at dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2 er generell og gjelder svært mange ulike sakstyper, og at den nærmere terskelen for dispensasjon derfor må fastlegges konkret. Når det gjelder tiltak i hundremetersbeltet langs sjø er det uttalt at disse i så måte står i en særstilling, ettersom lovens utgangspunkt er at det gjelder et absolutt forbud mot å sette i verk tiltak nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen. Det heter videre at lovens ordlyd og forarbeider samlet sett klargjør at vilkårene for dispensasjon skal tolkes «særlig strengt» der hensynene bak strandsoneforvaltningen gjør seg gjeldende, og søknaden i tillegg gjelder byggetiltak i et område med stort utbyggingspress.²⁴

Statsforvalteren bemerker også at det er fastsatt statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen.²⁵ Formålet med planretningslinjene er å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen. Disse gjelder i 100-metersbeltet langs sjøen, med den rekkevidde som følger av pbl. § 1-8. Kommunen skal legge retningslinjene til grunn både i den kommunale planleggingen, planbehandlingen og behandlingen av dispensasjonssøknader. Landet er i planretningslinjene delt inn i tre hovedområder, og Farsund kommune hører i likhet med de andre kystkommunene i Agder til kategorien «andre områder der presset på arealene er stort». Av de generelle retningslinjene punkt 6 følger det at avklaring av arealbruk skal skje gjennom planlegging, og ikke gjennom enkeltvis dispensasjoner. I punkt 9.3 er det også presisert at eventuell fortetting i eksisterende områder skal være godkjent i oppdatert kommuneplan og reguleringsplan. Det følger av retningslinjene pkt. 9.2 at ny utbygging skal unngås på arealer med betydning for natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

Når det gjelder aktuelle hensyn i lovens formålsbestemmelse (pbl. § 1-1) viser vi til at loven skal fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner og at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Vi understreker for ordens skyld at det forhold at arealene på land er regulert til byggeområde for fritidsboliger ikke innebærer at områdene nærmest sjøen kan benyttes til bebyggelse eller anlegg. Inntil planen revideres eller erstattes av ny plan, gjelder det en 100-meters byggeforbudssone, også innenfor de regulerte byggeområdene. Ved eventuell revisjon av planen med sikte på å få inn byggegrense mot sjø, må kommunen ivareta de hensyn som følger av plikten til å ta særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser, jf. pbl. § 1-8 første ledd.

Tiltakseiendommen har en størrelse på 1215 m² og grenser mot sjøen, der brygge og platting er oppført. Eiendommen er fra før bebygd med en fritidsbolig og et annekst som ligger tilbaketrukket rundt 30 metter fra strandlinjen og på et høyere nivå i terrenget. Som nevnt er det ikke oppgitt arealmål for tiltaket, men grovmåling på flyfoto tilsier at brygge og platting til sammen er på nærmere 125 m², mens den ytterste bryggedelen isolert er på over 40 m². Arealene nærmest sjøen

²⁴ HR-2026-730-A avsnitt 59 og 61

²⁵ Fastsatt ved ggl. resolusjon 28.05.2021



på eiendommen har bestått av svaberg og en mindre vik, noe som fremgår av flyfoto fra før 2002, men er nå dekket av det omsøkte tiltaket.

Området nord og nordøst for tiltaket består av svaberg og skrånende terreng ned mot sjøen, før man i forlengelsen av dette finner et større båtanlegg på pynten av odden. Øst for båtanlegget er nærmeste fritidseiendom Skremmestø 21, hvor fritidsboligen ligger helt nede ved sjøen. Mot sør er det oppført flere mer eller mindre sammenhengende brygger langs land. Området er ellers bebygget med ytterligere 3 fritidsboliger mot sør og sørøst, (Skremmestø 25, 27 og 31), mens man finner et større ubebygget og i hovedsak inngrepsfritt område som strekker seg ned mot sjøen mellom disse og fritidsboligene mot nordøst og øst (Skremmestø 17, 19 og 21). Gjennom dette ubebygde området går det sti/gangvei ned til det nevnte båtanlegget nord på odden. Langs strandlinjen er situasjonen at det med unntak av det nevnte båtanlegget, som inkluderer et større sjøbod/båthus, ikke er bebyggelse mellom tiltakshavers fritidsbolig og Skremmestø 21. Korteste avstand i luftlinje fra omsøkte brygge til Skremmestø 21 er noe over 100 meter, mens avstanden langs strandlinjen er over 150 meter.



Brygge og skiferplattning markert med rød ring – sett fra øst mot vest

Etter vår vurdering er det liten tvil om tiltaket ved sin plassering og størrelse utfordrer hensynet til å bevare kystlandskapet mest mulig ubebygget. Brygga her en markert front i trematerialer, i én meters høyde. Tiltakseiendommen ligger på et nes, og brygga og skiferplattningen har en beliggenhet som gjør disse svært synlige i landskapsbildet. Ved at det er fylt masser i sjøen, som tiltaket dels er plassert på, er fronten på brygga kommet lenger ut i sjøen enn det terrenget skulle tilsi og den naturlige formen på landskapet er endret. Samlet sett fremstår virkningen av inngrepet som betydelig når inngrepet vurderes i lys av landskapets karakter og verdi. Det ligger allerede en sammenhengende rekke med brygger mot sør og en ytterligere forlengelse av denne, slik søknaden legger opp til, vil bidra til en klar reduksjon av det som gjenstår av ubebygde svaberg på stedet, og som dermed har en betydelig landskapsverdi. Samlet er det vårt klare syn at størrelsen på tiltaket og



den virkningen den har på landskapet, medfører at landskapshensyn blir vesentlig tilsidesatt dersom dispensasjon gis.

Dette er i seg selv tilstrekkelig til å konstatere at det første vilkåret for å gi dispensasjon ikke er oppfylt. Når kommunens dispensasjonsvedtak undergis lovlighetskontroll, er det imidlertid hensiktsmessig også å vurdere andre virkninger av tiltaket for å få fram den totale effekten tiltaket har på de hensyn som ligger til grunn for byggeforbudet, jf. det som er uttalt ovenfor om kriterier for utvalg av vedtak for lovlighetskontroll.

Byggeforbudet skal ikke bare ivareta landskapet, men også naturmiljøet i strandsonen. Siden brygga er plassert delvis over det som var sjøareal før tiltaket ble gjennomført, strekker brygge og skiferplattning seg ut over den opprinnelige strandlinjen. I utgangspunktet rekker byggeforbudet i pbl. § 1-8 bare til strandlinjen, men i dette tilfellet må plattning og brygge anses som ett sammenhengende tiltak hvor en del av tiltaket også ligger innenfor opprinnelig strandlinje, slik at det også er relevant å ta hensyn til at det fylles ut i sjø når virkningene for byggeforbudet vurderes.

Tiltaket forutsetter gjenfylling av en mindre vik, og dermed ødelegges også en del av det marine naturmiljøet på stedet. Det må legges til grunn at det skal lite til av inngrep av denne typen før skadevirkningene må betraktes som betydelige. Det er registrert en lokalt viktig forekomst av ålegress rett utenfor brygga²⁶, noe som tilsier at området er attraktivt bl.a. for fiskeyngel, og det må anses overveiende sannsynlig at det også gjør seg gjeldende andre naturverdier i sjøen på stedet. I og med at tiltaket både er utført og det heller ikke er søkt om tillatelse etter forurensningsforskriften til utfylling i sjø, er det vanskelig å ha full oversikt over de konkrete virkningene. Av naturmangfoldloven § 9 følger imidlertid et generelt «føre var»-prinsipp for offentlig beslutningstaking som innebærer at når det treffes beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå vesentlig skade på naturmangfoldet. Etter vår vurdering tilsidesetter kommunens vedtak klart dette prinsippet ved at de mulige konsekvensene ikke er hensyntatt i vedtaket. Vi legger etter dette til grunn at en dispensasjon i vesentlig grad tilsidesetter hensynet til naturmiljøet på stedet.

Når det gjelder friluftinteressene i området, har tiltaket en stor privatiseringseffekt ved at det ikke bare etableres brygge, men også en stor privat uteplass helt nede ved sjøen. Tiltaket fører til en klar utvidelse av den private sonen på eiendommen i retning mot sjøen. I denne forbindelse viser vi også til at det er anlagt en brosteinsbelagt gangvei fra fritidsboligen og ned til skiferplattningen, slik at forbindelsen til fritidsboligen på oversiden blir visuelt særlig tydelig. Den omsøkte brygga berører dels areal i sjø som er registrert som svært viktig friluftsområde i Miljødirektoratets naturbase²⁷. En ytterligere nedbygging med brygge og privat uteplass helt nede ved sjøen bidrar til å redusere opplevelsesverdien av dette arealet ved utøvelse av friluftsliv og motvirker dermed også hensynet bak planformålet som forutsetter at området har verdi som område for allmenn ferdsel til sjøs.

Slik området fremtrer i dag, er det fullt mulig å ta seg ned til sjøen på stedet i medhold av friluftslovens regler, delvis via tidligere nevnte sti/gangvei. Vi merker oss også at områdene rundt Skremmestø preges av relativt mye bratt terreng, noe som kan ha betydning for verdien av de områdene som er tilgjengelige til fots. Hvor attraktivt det er å ferdes i det aktuelle området, vil imidlertid i noen grad avhenge av enkelte faktiske forhold på stedet som fremstår uavklart. Vi har bl.a. ikke fått noe entydig svar fra kommunen på om den brosteinsbelagte gangveien ned til skiferplattningen er godkjent. Denne bidrar til å privatisere området ned mot sjøen på tiltakshavers

²⁶ Naturbase faktaark, ID BM00057125

²⁷ Naturbase faktaark, ID FK00024367



eiendom. Det er også uklart hva som er status for en tidligere godkjent fritidsbolig på gnr/bnr 239/15, som er naboeiendommen nordøst for tiltakseieendommen. Dersom det oppføres en fritidsbolig her, vil tilkomsten til sjøen på stedet bli ytterligere privatisert. Det er opplyst fra kommunen at det ble gitt igangsettingstillatelse til en fritidsbolig her i 2020, noe som i så fall betyr at denne tillatelsen er utløpt, uten at noen arbeider er påbegynt. For ordens skyld skal det bemerkes at det kun er eksisterende bebyggelse, i form av en mindre bygning, som er inntegnet på reguleringskartet på den aktuelle eiendommen. Reguleringsplanen gir derfor ikke rettslig grunnlag for å føre opp en ny fritidsbolig på den aktuelle eiendommen, jf. at det ikke finnes byggegrense mot sjø i planen.

Etter vår vurdering, kan det samlet sett ikke utelukkes at dispensasjonen innebærer at det også skjer en vesentlig tilsidesettelse av friluftsinnteressene i området. Usikkerheten rundt status på de nevnte tiltakene, kombinert med at kommunen ikke selv har gjort noen vurdering av friluftsinnteressene i området, gjør det imidlertid vanskelig å konkludere entydig på dette punkt. At tiltaket er til *ulempe* for friluftsinnteressene kan imidlertid ikke være tvilsomt, jf. også de omtalte friluftsinnteressene i sjøen. Dette vil dermed være et forhold som må inngå i fordel- og ulempevurderingen, og som i en slik avveining klart vil tale for at vilkår nr. 2 heller ikke er oppfylt.

Det neste spørsmålet blir om hensyn i lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt. Et sentralt hensyn bak byggeforbudet i pbl. § 1-8, er bevaring av en mest mulig uberørt strandsone til bruk for allmennheten i et langsiktig perspektiv. Enten man ferdes til lands eller til sjøs, skal man i et område som dette, kunne forvente en strandsone med bevarte natur- og landskapskvaliteter. Både i forarbeidene til pbl. § 1-8 og i statlige planretningslinjer, er det forutsatt en streng og langsiktig strandsoneforvaltning, hvor fremtidig bruk av arealene avklares gjennom arealplaner.²⁸ Disse hensynene henger tett sammen med hensyn i lovens formålsbestemmelse, og da særlig hensynene til en bærekraftig utvikling, medvirkning og forutsigbarhet, samt vektlegging av løsninger som er langsiktige. Det klare utgangspunktet er da at annen bruk av arealene bør vurderes gjennom arealplanlegging, og at det ikke gis dispensasjon i enkeltsaker. Etter vårt syn vil en dispensasjon i denne saken klart gå på bekostning av hensynet til både forutsigbarhet og medvirkning som byggeforbudet og arealformål i sjø skal sikre. Avklaring av eventuell ytterligere utbygging i dette området må altså skje gjennom en planprosess der alle berørte interesser blir belyst.

Konklusjonen er etter dette at landskaphensyn og hensynet til naturverdier som ligger til grunn for byggeforbudet i pbl. § 1-8, hensyn i lovens formålsbestemmelse og nasjonale og regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon. Det første nødvendige vilkåret i pbl. § 19-2 andre ledd for å gi dispensasjon, er dermed ikke oppfylt.

Det er etter dette egentlig ikke nødvendig å vurdere det andre vilkåret for dispensasjon, altså om fordelene er klart større enn ulempe. Vi bemerker likevel at det ut fra saksdokumentene fremstår klart at heller ikke dette vilkåret er oppfylt. Fordelen med tiltaket er at tiltakshaver får en bedre tilrettelagt atkomst fra sjøen med båt. Størrelsen på anlegget går imidlertid langt utover det som er nødvendig for å sikre trygg atkomst fra sjøen og det fremstår klart at hensynet til atkomst kunne ha vært ivaretatt på en betydelig mer skånsom måte enn det som er gjort her. De fordelene som er påberopt av tiltakshaver og som er lagt til grunn av utvalget, er ellers i stor grad å anse som faktaopplysninger og helt generelle hensyn som kan påberopes i enhver søknad om tilsvarende tiltak. Øvrige anførte fordeler, bl.a. knyttet til etablering av uteplass, fremstår som rent private fordeler for tiltakshaver, og ikke som relevante areal- og ressursdisponeringshensyn.

²⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243 og «Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen», pkt. 6



5. Er vedtaket ugyldig?

Som det fremgår av punkt 4 er vi kommet til at det foreligger klare og alvorlige feil ved kommunens vedtak. Det gjelder både tilblivelsesmangler i form av mangelfull begrunnelse og mangelfull saksopplysning, og innholdsmangler ved at dispensasjon er innvilget uten at vilkårene for dette er oppfylt. Vi tar i det følgende stilling til hvilke konsekvenser dette får for vedtaket.

Det følger av kommuneloven § 27-3 fjerde ledd at Statsforvalteren skal oppheve vedtaket hvis det er gjort feil som gjør det ugyldig. Departementet presiserer i veilederen at det i flere tilfeller kreves (ut over selve feilen) tilleggsbetingelser for at vedtaket skal kjennes ugyldig.²⁹ Vi legger til grunn at de vurderinger som her forutsettes, langt på vei tilsvarer de vurderinger som må gjøres ved spørsmål om omgjøring av vedtak etter fvl. § 35. Praksis og teori knyttet til fvl. § 35 vil dermed være relevant også ved spørsmål om ugyldighet ved lovlighetskontroll.

Departementet fremhever i veilederen at det er viktig å avgjøre hvilken betydning feilen kan ha hatt. En saksbehandlingsfeil fører som regel ikke til ugyldighet med mindre det er grunn til å regne med at feilen kan ha virket bestemmende for avgjørelsens innhold. Selv om feilen kan ha virket bestemmende for innholdet, kan avgjørelsen enkelte ganger opprettholdes som gyldig. Det gjelder for eksempel i tilfeller der ugyldighet vil være til skade for den som avgjørelsen retter seg mot, og vedkommende ikke kjente til feilen eller har medvirket til den.³⁰ Det er i dette tilfellet ingen tvil om at det i vedtaket er gitt en åpenbart mangelfull begrunnelse for at det gis dispensasjon. Kommunen har heller ikke vurdert det såkalte «kan-skjønnnet», altså om dispensasjon ikke bør gis selv om vilkårene skulle være oppfylt. Det er redegjort for dette under punkt 4.4.2. Manglene ved vedtaket er av et slikt omfang at disse klart kan ha påvirket sakens utfall. Situasjonen faller derfor utenfor anvendelsesområdet for gyldighetsregelen i fvl. § 41.

Når det gjelder innholdsmangler, presiserer departementet i veilederen at det klare utgangspunktet er at en avgjørelse som etter sitt innhold er i strid med gjeldende rett skal kjennes ugyldig.³¹ Innholdsmangelen består i dette tilfellet av at kommunen har innvilget dispensasjon på tross av at man ikke hadde materiell kompetanse til å fatte et slikt vedtak. Vi viser til vurderingene under punkt 4.5. Innholdsmangler fører nesten alltid til ugyldighet. Visse unntak kan likevel tenkes der ugyldighet er til ugunst for den private parten. Dette er særlig aktuelt der det er gått lang tid etter at en avgjørelse ble truffet og parten har innrettet seg etter den.³²

Ved den nærmere vurderingen av om vedtaket skal kjennes ugyldig, må de samfunnsmessige hensyn som ligger til grunn for byggeforbudet i strandsonen veie tungt. Vi viser i denne forbindelse til at Sivilombudet i en sak som gjaldt et ulovlig vedtak om lysthus i strandsonen og spørsmål om omgjøring etter fvl. § 35, fremhevet at tillatelsen ble gitt i strid med loven og de hensyn til beskyttelse av strandsonen som begrunnet pbl. § 1-8 og at dette med tyngde talte for at vedtaket om byggetillatelse omgjøres.³³ De samme hensynene gjør seg gjeldende med betydelig vekt i denne saken.

²⁹ Veileder H-2299 punkt 7.1.1 på s. 36

³⁰ Veileder H-2299 punkt 7.1.1 på s. 36

³¹ Veileder H-2299 punkt 7.1.2 på s. 36

³² Eckhoff/Smith. Forvaltningsrett 8. utg. s 444

³³ SOM-2019-12



Vi har foran, under spørsmålet om saken bør tas opp til lovlighetskontroll, vurdert betydningen av tidsforløpet og innrettelsen tiltakshaver har gjort som følge av vedtaket. Vi legger de samme vurderingene til grunn for spørsmålet om ugyldighet og er kommet til at disse forholdene ikke er tilstrekkelig tungtveiende til at vi kan opprettholde vedtaket når dette er så klart i strid med loven som i dette tilfellet.

Konklusjonen må etter dette bli at kommunens vedtak av 26.08.2025 er ugyldig. At vedtaket dermed skal oppheves følger direkte av kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.

6. Konklusjon og avsluttende merknader

Farsund kommunenes vedtak av 26.08.2025 oppheves som ugyldig, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre etter forvaltningslovens regler.

Statsforvalterens myndighet er begrenset til å *oppheve* vedtaket, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd. Det betyr at vi ikke kan *omgjøre* vedtaket og avslå søknaden om dispensasjon. Kommunen har dermed formelt sett en adgang til å behandle søknaden på nytt.

Statsforvalteren har ikke tatt stilling til og har heller ikke grunnlag for å vurdere om terrenget på stedet kan tilbakeføres helt eller delvis. Dette må vurderes som en egen sak etter pbl. kap 32, uavhengig av dispensasjonsspørsmålet.

Med hilsen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Alv Lundegaard

Bekkeveien 8

4550

Farsund