



SANDEFJORD KOMMUNE

Juridisk notat

Seksjon: Kommuneadvokaten
Advokat Julie Holte-Ambjørnsen

Tlf.: 99026423

Dato: 18.03.2025

Saken gjelder: Regulering og merking av kyststi i Roabukta

1. Oppdrag

Det er bedt om en juridisk vurdering av om regulering og påfølgende tilrettelegging og merking av trasé for kyststi i Roabukta, på sjøsiden av byggegrensen, ikke er mer inngripende for grunneier enn det som følger av krav og forutsetninger gitt i ulike vilkår. Videre om grunneier vil ha rett til å motsette seg regulering eller fysisk tilrettelegging som er nødvendig for gåendes ferdsel.

Dette er versjon 2 av notatet. Det er gjort mindre endringer og presiseringer etter merknader fra én grunneier. Konklusjonen er imidlertid den samme.

2. Forutsetning og avgrensning

Vurdering baserer seg på de dokumenter som er lagt inn i sak 22/42219 dokument 47 i Websak, samt utdrag fra saker om fradeling og sammenføring, byggesøknader og tillatelser til å anlegge brygger på eiendommene gnr/bnr 111/498, 111/304, 111/140 og 111/444.

At allmennheten sikres atkomstmulighet og ferdselsrett vil ikke si at det samtidig er gitt oppholdsmulighet på eiendommene. *Det er ferdsel over eiendommene for gående som det skal legges til rette for.* For en kyststi er ferdselen i seg selv det sentrale; den særegne opplevelsen ved å bevege seg langs sjøen og i miljøet ved strandkanten.

Det forutsettes at allmennheten generelt opptrer i samsvar med frilufsloven §§ 2 og 11 og ferdes hensynsfullt, med tilbørlig varsomhet og ikke etterlater seg søppel og annet som kan virke skjemmende.

Det tas i vurderingen ikke stilling til om de aktuelle strandområdene er innmark eller utmark. Det utelukkes imidlertid ikke at det for det meste av området langs sjøen med høy sannsynlighet vil være å anse som utmark. Betydningen av om det er innmark eller utmark handler om hvorvidt

allemannsretten etter friluftsløven kan håndheves eller ikke.

3. Vurdering

Ut fra de nevnte dokumenter som er vurdert fremgår det at kommunen har lagt til grunn at det skal være mulig for allmennheten å ferdes langs sjøen i Roabukta over flere tiår og det er satt vilkår i bl.a. fradelingssaker og bygge- og bryggetillatelser fra så tidlig som 1970-tallet for å ivareta dette.

Det er i de ulike sakene gitt dispensasjon til deling, bygging o.l. med hjemmel i den til enhver tid gjeldende plan- og bygningslovgivning. Når det gis dispensasjon har kommunen anledning til å sette vilkår for tillatelsen, da dispensasjon kan gis etter en skjønnsvurdering i tråd med gjeldende dispensasjonshjemmel. Det betyr at dersom tiltaket strider med vilkår som er satt, så er det et ulovlig tiltak. Ulovlig tiltak følges opp av kommunens administrasjon, med muligheter for å ilegge tvangsmulkt til ulovligheten er rettet opp.

I det videre vil én og én grunneiendom bli vurdert opp mot om det foreligger en rettighet for allmennheten til ferdsel over eiendommen basert på vilkår eller erklæring.

3.1. Gnr/bnr 111/498

Eiendommen ble opprettet ved fradeling fra eiendommen gnr/bnr 111/2 i 2008. Fradelingen ble godkjent med forutsetning om at et eierskifte ikke skulle være til hinder for allmennhetens atkomstmulighet langs sjøen. Det har ikke vært tinglyst noen rettighet til ferdsel på denne eiendommen eller på gnr/bnr 111/2. Deling er imidlertid gjort i medhold av plan- og bygningsloven fra 1985, med hjemmel i § 93. Det betyr at delingen er gjort med dispensasjon fra delingsforbudet i § 17-2 (forbud mot deling i 100-metersbeltet langs sjøen), jf. § 7. Det fremgår ikke opplysninger om at vedtaket er påklaget. Det er samme eier av eiendommen i dag som det var ved delingssaken.

Ideelt sett skulle allmennhetens ferdselsrett vært tinglyst ved fradeling. Forutsetningen er likevel gjeldende som den står. Kyststi var for øvrig regulert over eiendommen ved fradelingen.

Vurderingen er at allmennheten har rett til ferdsel over eiendommen, og at grunneier har akseptert dette vilkåret i delingssaken.

3.2. Gnr/bnr 111/444

Eiendommen ble opprettet ved at strandarealet nord på eiendommen ble fradelt eiendommen gnr/bnr 111/4 og gitt gnr/bnr 111/444, registrert i grunnboken 23.12.1991. Deretter ble det fradelt en boligtomt fra gnr/bnr 111/140, gitt gnr/bnr 111/443 registrert i grunnboken 23.12.1991. Begge fradelingene er tillatt med vilkår om at allmennheten rett til å ferdes til fots på eiendommenes strandareal. Fra bygningssjefens vedtak av 07.11.1991:

«Søkeren opprettholder ønsket om at strandarealet skal tillegges byggetomten (gnr/bnr 111/334, min uth.). Han har i den forbindelse avgitt en erklæring som gir almenheten rett til å ferdes til fots på strandarealet, både på det som ønskes som del av tomten og gnr. 111 bnr. 140. Erklæringen kan tinglyses som hefte på eiendommene.

(...)

VEDTAK:

Søknaden om fradeling imøtekommes. Det fremlagte forslaget til erklæring må tinglyses som hefte på de aktuelle eiendommene. Oppmålingsavdelingen er ansvarlig for at erklæringen tinglyses.»

Det fremgår for øvrig av teksten i vedtaket at kommunen har et ønske om å anlegge kyststi i området. Mottaker av vedtaket var Kjell Christensen, daværende eier av eiendommene og far til dagens eier Arild J. Christensen. Fradelingen ble gjort for å gi sønnen tomt for boligbygging.

Det ble avgitt erklæring om ferdselsrett datert 29.10.1991 og tinglyst 27.01.1992. Erklæringen gjelder fra datoen den er avgitt. Erklæringen gir allmennheten rett til ferdsel langs stranden. Retten innebærer også rett til å opparbeide sti og forbehold om at ferdselen ikke skal være til fortrengsel for eiers egen bruk. Erklæringen er gitt av daværende eier Kjell Christensen. Erklæringen er avgitt til kommunen som myndighet for ivaretagelse av allmennhetens rettigheter.

Eiendommen gnr/bnr 111/443 ble deretter sammenslått med gnr/bnr 111/444, registrert i grunnboken 14.01.1992.

Byggesøknad for bolig ble første gang godkjent i 1991, og ble flere ganger fornyet etter det, senest i 2001.

I den tinglyste erklæringen ble det gitt et forbehold om at ferdselen ikke skal skje til fortrengsel for eiers egen bruk. Det er i denne erklæringen også gitt rett til å opparbeide sti. Ordlyden i erklæringen er at grunneier kan godkjenne utførelse og plasseringen av stien. Det forutsettes at plassering og utførelse kan gjøres i samsvar med grunneiers ønsker. Bruken av ordet *kan* i erklæringen åpner for at det ikke må være i samsvar med grunneiers ønsker. Grunneier bør uansett bli gitt en mulighet til å ytre sin mening om plassering og utførelse. Men det vil være i strid med erklæringens formål, og vilkår for fradelingen, dersom grunneier kan motsette seg enhver plassering og tilrettelegging av sti.

Når det gjelder hva som vil være til fortrengsel for eiers egen bruk er det grunn til å se hen til høyesterettsdommer som gjelder allmennhetens rett til å ferdes i strandsonen og vurdering av hva som er innmark og hva som er utmark. Høyesterett har i flere saker vurdert at det skal mye til før allmennhetens bruk vurderes å være til fortrengsel for eiers egen bruk.

Selv om det i denne vurderingen ikke tas stilling til om områdene langs sjøen er innmark eller utmark så er dommene likevel analogisk relevante når det gjelder å vurdere hva som vil være til fortrengsel for eiers egen bruk. Det gis en grundig gjennomgang av hva som må regnes å være til fortrengsel for eiers egen bruk i HR-2012-1183-A (Rt-2012-882). Sammendraget fra dommen på lovdata.no er som følger:

«I 2009 ga Miljøverndepartementet Nesodden kommune tillatelse etter friluftsløven § 35 til merking av en planlagt kyststi på vestsiden av Nesodden. En berørt grunneier gjorde gjeldende at allmennhetens ferdsel over hans eiendom ville være til utilbørlig fortrengsel for ham og at eiendommen derfor var innmark, jf. friluftsløven § 1a. Han påsto på dette grunnlaget tillatelsen kjent ugyldig. Dette førte ikke frem. Ved utilbørlighetsvurderingen la Høyesterett vekt på at grunneieren hadde uteplasser hvor sjenansen fra turgåere måtte regnes som nærmest ubetydelig, og fant at det ikke var grunnlag for å anta at fremtidig ferdsel ville bli så omfattende at den ville bli til utilbørlig fortrengsel av ham. Grunneierens privatiserende tiltak i strandsonen var uten betydning ved denne vurderingen, men de økte behovet for merking.»

Høyesterett legger i dommen vekt på allmennhetens mulighet til å se inn i boliger og hytter, og innsyn til uteoppholdsarealer i umiddelbar tilknytning til boligen. I ovennevnte sak på Nesodden

uttalte Høyesterett: «Jeg tar utgangspunkt i at topografien på stedet medfører at hovedhusene og uteområdene rundt disse som nevnt naturlig er plassert på et platå 4-5 meter over stien. Her har eieren etablert romslige uteplasser, for en stor del uten eller med begrenset innsyn.»

Høyesterett legger til grunn at ulempen for grunneier må være betydelig:

«Det fremgår av den rettspraksis jeg tidligere har vist til at utilbørighetsnormen er streng. Selv en åpenbar ulempe er normalt ikke tilstrekkelig med mindre den også er vesentlig. Ulempen for grunneieren må således være betydelig.»

Selv om loven bruker uttrykket «fortrengsel» kreves ikke at grunneieren blir helt utestengt eller drevet vekk. Ved utilbørighetsvurderingen bør det etter mitt syn stå sentralt hvilken sjenanse eller ulempe allmennhetens ferdsel utgjør for grunneieren ved en slik utnyttelse av eiendommen som er naturlig og påregnelig etter dens bruksformål og forholdene på stedet. Det vil her være naturlig å ta utgangspunkt i situasjonen slik den er i dag, men også i noen grad trekke inn hvilke muligheter eieren har til å tilpasse sin utnyttelse av eiendommen til allmennhetens behov.»

Ut fra disse forutsetningene skal det gjøres en skjønnsmessig bedømmelse etter de lokale forhold i det enkelte tilfellet. Momenter som arealets størrelse, terrengforhold, arrondering og tomtens plassering har særlig betydning for å vurdere om en eiendom, eller en del av den, vil fortrenge av allmennhetens ferdsel på tomten.

Den konkrete vurderingen av de lokale forhold her baserer seg på kart, bilder fra området, samt flyfoto.

For eiendommen gnr/bnr 111/444 er det under 1/3 av eiendommens lange grense mot sjø som ligger foran boligen. Boligen på gnr/bnr 111/444 ligger i noe høyde over strandområdet, forsiktig anslått 5-7 høydemeter. Uteoppholdsområdet er hovedsakelig anlagt på sjøsiden av huset. Det er god skjerming for beboerne ved ferdsel i strandsonen på grunn av høydeforskjellen som er mellom strandsonen og boligen med uteoppholdsområder - det er ikke direkte innsyn for turgåere inn i boligen eller på områdene rundt boligen. Det vil derfor være fullt mulig for eierne å benytte uteområder rundt boligen uten å være sjenert av forbipasserende.

Andre områder på eiendommen som eierne velger å benytte seg av kan ikke vektlegges tilsvarende de umiddelbare uteoppholdsområdene rundt boligen i vurderingen av fortrengsel for egen bruk. Det følger av vurderingen av begrepet hustomt som brukes i friluftsløven. Hustomt er definert til å være de nærmeste områdene i tilknytning til boligen.

Boligen er oppført i 2001/2002, og det forelå som vist over den gang en tinglyst ferdselsrett for allmennheten, etter erklæring gitt av dagens grunneiers far. Det må derfor kunne legges til grunn at grunneier kjente godt til erklæringen og ferdselsretten, og hvor det var naturlig at allmennheten tok seg frem langs sjøen. Plassering av hus og uteområder må derfor ses i sammenheng med det grunneier har visst da boligen ble oppført og de muligheter han har hatt til å tilpasse plasseringen av boligen etter hvor ferdselen skjer.

I søknadsprosessen fra 2003 om etablering av brygge har grunneier selv oppgitt at valg av treplattung langs land vil bidra til å bedre fremkommeligheten for ferdsel langs strandkanten. Det ble derfor i vedtak om tillatelse til oppføring av brygge satt som vilkår at treplattingen på land ikke skulle etableres på en måte som ville virke privatiserende. I 2011 ønsket grunneier å endre utførelsen av brygga. I behandling av klage på endringen presiserer rådmannen at utsetting av solstoler på treplattingen er et uønsket privatiserende tiltak som hindrer den frie ferdselen og dermed er i strid med tillatelsen, samt at plattingen ikke er godkjent som et privat uteoppholdsareal.

Vurderingen av om allmennhetens ferdsel er til fortrengsel for eiers egen bruk må også ses i lys av at det er avgitt en erklæring. Dersom enhver ferdsel over eiendommens strandkant ville være å anse som fortrengsel så ville erklæringen ikke ha noen verdi. Vilåret for fradeling ville dermed ikke lenger være oppfylt.

Basert på de føringer Høyesterett har gitt for hva som vil være til fortrengsel for eiers bruk, samt de forhold som er beskrevet over, er vurderingen at ferdsel langs sjøen på eiendommen gnr/bnr 111/444 ikke vil være til fortrengsel for eiers bruk.

Vurderingen er dermed at allmennheten har rett til ferdsel over eiendommen gjennom vilkår satt for fradeling og gjennom tinglyst erklæring.

3.3. Gnr/bnr 111/140

Eiendommen ble opprettet fra eiendommen gnr/bnr 111/4 i 1953. Erklæring om allmennhetens rett til ferdsel er likelydende som for gnr/bnr 111/444 og ble tinglyst 27.01.1992. Både uttalelsen og erklæringen er gitt av daværende eier Kjell Christensen, som er far til dagens eier Anders Christensen.

Om allmennhetens ferdsel over eiendommen er til fortrengsel for eiers egen bruk vil vurderes etter de samme premisser som for gnr/bnr 111/444.

Boligen på gnr/bnr 111/140 ligger i noe høyde over strandområdet, forsiktig anslått 6-8 høydemeter. Uteoppholdsområdet er hovedsakelig anlagt på sjøsiden av huset. Det er god skjerming for beboerne ved ferdsel i strandsonen på grunn av høydeforskjellen som er mellom strandsonen og boligen med uteoppholdsområder - det er ikke direkte innsyn for turgåere inn i boligen eller på områdene rundt boligen. Det vil derfor være fullt mulig for eierne å benytte uteområder rundt boligen uten å være sjenert av forbipasserende.

Basert på de føringer Høyesterett har gitt for hva som vil være til fortrengsel for eiers bruk, samt de forhold som er beskrevet over, er vurderingen at ferdsel langs sjøen på eiendommen gnr/bnr 111/140 ikke vil være til fortrengsel for eier.

Tillatelse til å anlegge brygge ble i 2003 gitt under forutsetning om at tiltak på land ikke skal hindre allmennhetens ferdsel. Videre er tillatelse til innfesting av brygge fra 2016 gitt basert på følgende forutsetning: *«Ved vurderingen av om fordelene i dette tilfelle er klart større enn ulempene, så anses fordelene ved at det er tilrettelagt for allmennheten og at det skal skiltes for kyststi som så tungtveiende at vilåret anses som oppfylt.»* Det er fra grunneiers side lagt til grunn i søknaden at innfestingen av bryggen vil gi lettere tilgang for allmennheten.

Vurderingen er at allmennheten har rett til ferdsel over eiendommen gjennom vilkår i tillatelser etter plan- og byningsloven og gjennom tinglyst erklæring.

3.4. Gnr/bnr 111/304

Eiendommen er opprettet fra gnr/bnr 111/140 i 1975. Ved søknad om fradeling opplyste daværende grunneier Kjell Christensen at allmennheten skulle sikres fri ferdsel langs strand. Vedlagt uttalelsen var også et kart som viste aktuell trasé for ferdsel for allmennheten. Fradeling ble tillatt under forutsetning om at det skulle tinglyses en erklæring om allmennhetens ferdselsrett. Grunneier ga en erklæring som ble vurdert å oppfylle vilåret, men tinglyste i ettertid en annen erklæring der kun bryggerettshavere til brygge ved Roabukta ble gitt fri passasje. Allmennhetens frie ferdsel over

eiendommen har derfor aldri blitt tinglyst. Den opprinnelige erklæringen må uansett anses å være en del av fradelingssaken, som grunnlag for at fradeling ble tillatt.

I 1976 hadde grunneier ulovlig ført opp en forstøtningsmur i hele tomtens lengde ned mot strandlinjen. Tiltaket var søknadspliktig. Kommunen fattet vedtak om flytting av muren og Fylkesmannen i Vestfold ga kommunen medhold da grunneier klaget på vedtaket. Fylkesmannen mente at den tinglyste erklæringen ikke oppfylte vilkåret for fradeling, og at forstøtningsmuren hindret allmennhetens frie ferdsel.

I 1984 ble det godkjent oppsetting av bryggeanlegg på eiendommen, med vilkår om at bryggen ikke skulle hindre den frie ferdselen over eiendommen.

Med bakgrunn i dette vurderes det at det er godtatt at allmennheten har fri ferdsel ihht avgitt erklæring av 12.03.1974 og påtegnet kart. Det er uheldig at dette ikke er tinglyst som en rettighet på eiendommen, men det vil ikke være avgjørende fordi det foreligger tilstrekkelig med dokumentasjon som kan og bør følge som opplysninger om eiendommen ved overdragelse.

I tillegg følger det av senere tillatelser at allmennhetens frie ferdsel må sikres for at tiltakene skal være lovlige.

3.5. Skissert boligutvikling på Vera-tomten

Høsten 2024 kom Jotun med skisser for ønsket utvikling på gnr/bnr 111/2 teig 2, den såkalte Vera-tomten som ligger inntil Roabukta. Det er skissert inntil 500 boliger. Det er knyttet stor usikkerhet til prosjektet, og det kreves en opprydding av forurenset grunn for å oppnå boligstandard på tomten. I tillegg vil det måtte utredes trafikkavvikling, o.a. Det er med andre ord mange steg på veien, inkludert en reguleringsprosess som også er tidkrevende. Det er med andre ord ikke besluttet at det vil bli boligutvikling på tomten.

Lagt til grunn at det blir boligutvikling på tomten så vurderes det at slik utvikling ikke legger noen begrensning på de erklæringer og vilkår som er vist til i dette notatet. Når man bor sentralt må det regnes med at utvikling og utbygging kan komme til å skje. Selv om en større boligmasse på tomten ved siden av området ikke var aktuelt på tidspunkt for avgivelse av erklæring eller fastsettelse av vilkår så vil likevel ikke allmennhetens rett til å ferdes automatisk falle bort på grunnlag av at flere kan komme til å ferdes på stien.

4. Kyststi

Det er en forutsetning for kommunen ved gjennomføring av PLART at reguleringen skal skje med størst mulig grad av frivillighet for de berørte grunneierne. Med de vilkår, forutsetninger og bestemmelser som følger av tillatelser og dispensasjoner gjennom flere år så kan det legges til grunn at allmennhetens ferdsel er sikret gjennom den frivilligheten som allerede har vært utvist fra grunneiere gjennom årene.

Det er på det rene at regulering av kyststi alene ikke vil gi kommunen rett til å opparbeide og/eller tilrettelegge og/eller merke sti over eiendommene. Videre følger det ingen automatisk rett for kommunen til å utføre tiltak på de berørte eiendommene selv om allmennheten er sikret ferdsel over de samme eiendommene.

Behovet for å gjøre tiltak for å bevare sti og sikre kyststi varierer.

På eiendommene gnr/bnr 111/444 og gnr/bnr 111/140 er det tinglyst en rett til å opparbeide sti på vegne av allmennheten.

Siden det er vurdert å foreligge ferdselsrett over alle eiendommene bør det være i grunneiernes interesse at kommunen gis tilgang til å tilrettelegge for ferdsel. Dette vil kunne gjøre ferdselen mer ensartet, og sikre at det ikke lages ulike naturlige stier over større deler av eiendommen. I stor grad vil det være tilstrekkelig med merking og/eller skilting. Plassering av merker bør avklares nærmere med grunneier.

Merking av trasé for kyststi vil bekrefte allmennhetens rett til ferdsel og være viktig for allmennhetens opplevelse av tilgjengelighet på tross av de til dels privatiserende tiltakene som fradelinger, boligbygging og anlagte brygger utgjør.

Avtalene som inngås i forbindelse med regulering av området må være skriftlige og må kunne tinglyses.

I områder som ligger i utmark kan kommunen gjennomføre tiltak for å lette ferdselen. Dette innebærer å merke og varde ruter og turstier, og også bygge klopper og bruer på betsemte steder. Kommunen har også hjemmel til å ekspropriere til gjennomføring av reguleringsplan i plan- og bygningsloven § 16-2.

5. Konklusjon

Kommunen har gjennom flere tiår sikret allmennheten å kunne ferdes fritt langs sjøen i området Roabukta, og særlig på de 4 eiendommene som er vurdert her. Vurderingene over viser at det foreligger juridisk grunnlag for å påberope allmennheten hensynsfull, fri ferdsel langs sjøen.