



Sivilombudsmannens kontor
Postboks 3 Sentrum
0101 Oslo

Sendt per e-mail

Oslo, 31. august 2021

Ansvarlig advokat: Bård Amundsen
Ansvarsbegrensning iht. Domstolsloven 232

**LILLESTRØM OG OMEGN PISTOLKLUBB – KLAGE TIL
SIVILOMBUDSMANNEN PÅ VEDTAK OM AVSLAG PÅ
DISPENSASJONSSØKNAD VEDRØRENDE KORPÅSEN PISTOLBANE I
LILLESTRØM**

Klager: Lillestrøm og Omegn Pistolklubb
Adresse: c/o Geir Ove Finstad, Tiriltungeveien 22
Postnr./sted: 2016 Frogner

Innklaget: Statsforvalteren i Oslo og Viken
Adresse: Postboks 325
Postnr./sted: 1502 Moss
Statsforvalterens ref.nr.: 2019/9469

1. INNLEDNING

Undertegnede representerer Lillestrøm og Omegn Pistolklubb (heretter benevnt enten som "LOP" eller "Klager").

Statsforvalteren i Oslo og Viken (heretter benevnt "Statsforvalteren") har i vedtak av 26.03.2021 stadfestet Lillestrøm kommune sitt vedtak av 07.09.2020 med avslag av LOP sin søknad om midlertidig dispensasjon for oppføring av klubbhus, skyteskur og støyvoll på Korpåsen pistolbane. LOP har derfor uttømt sine klagemuligheter gjennom forvaltningen. Vilkåret for å påklage avslaget og saksbehandlingen til Sivilombudsmannen (heretter benevnt «SOM») er med dette oppfylt i angjeldende sak. Statsforvalteren sitt vedtak påklages herved til SOM.

Stadfestelsen av avslaget er begrunnet med at vilkårene for midlertidig dispensasjon fra arealformålet LNF og byggeforbudet i kommuneplanen § 6-1 ikke er oppfylt, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 19-2.



Fra klagers side anføres at Statsforvalteren i sitt vedtak har foretatt uriktig rettsanvendelse ved å legge til grunn at oppføringen av klubbhus, skyteskur og støyvoll på pistolbanen er ulovlig og at tiltakene krever dispensasjon fra bestemmelsene som er vurdert i henhold til plan- og bygningsloven. Vedtaket må derfor oppheves.

2. SAKENS BAKGRUNN

Det foreligger relativt omfattende korrespondanse i saken og en rekke vedtak både fra Skedsmo kommune og Statsforvalteren. Det er gitt en oppsummering av sakens bakgrunn i kommunens vedtak av 07.09.2020 og i Statsforvalterens siste vedtak av 26.03.2021.

Bilag 1: Vedtak fra Lillestrøm kommune av 07.09.2020.

Bilag 2: Vedtak fra Statsforvalteren av 26.03.2021.

Videre er det foretatt en grundig gjennomgang av den tidligere saksgangen i kommunens saksfremlegg av 13.01.2021 og som fremlegges.

Bilag 3: Saksfremlegg fra Lillestrøm kommune av 13.01.2021.

På denne bakgrunn og for å unngå en vidløftiggjøring av saken vil det i det følgende bli gitt en kortfattet oversikt over sakens bakgrunn.

Bygningsrådet i Skedsmo kommune ga den 27.10.1977 følgende tillatelse til skytevirksomhet ved Flaenveien 119 på Korpåsen:

«Bygningsrådet vil ikke motsette seg at et mindre område av gnr. 5, bnr. 1, som vist på vedlagte kartutsnitt, midlertidig anvendes til pistolskyting.

Forholdet må opphøre såfremt bygningsrådet forlanger det.»

Bilag 4: Tillatelse fra Skedsmo kommune av 27.10.1977.

Da denne tillatelsen ble gitt var området ikke planmessig disponert og således ikke avsatt til LNF. Det forelå dermed ikke noe byggeforbud på eiendommen.

Som følge av tillatelsen inngikk LOP avtale med grunneier om en langvarig om leie av tomten. Siden dette fant sted for lenge siden har det ikke lyktes å fremskaffe kopi av den opprinnelige leieavtalen, men det er i utskrift fra møtebok fra møte i Skedsmo kommune av 12.10.1993 (se bilag 7) opplyst om at:

«Arealet er leiet av Lars Kristian Hauglid.»

Inngåelsen av leieavtalen underbygges også ved at LOP har fått tippemidler for å delfinansiere oppføringen av skytebanen. I henhold til regelverket ville slike midler ikke ha blitt innvilget dersom det ikke var fremlagt dokumentasjon for at det forelå leieavtale med grunneier. Leieavtalen ble fornyet for 45 år i leieavtale med Lars Kristian Hauglid av 01.12.2012.



Bilag 5: Leieavtale mellom LOP og grunneier Lars Kristian Hauglid av 01.12.2012.

Skyteskuret/standplassen ble godkjent av Skedsmo bygningsråd i henhold til approbasjon av 15.05.1979, hvorav følgende hitsettes:

«Godkjennes midlertidig.

Virksomheten må opphøre når bygningsrådet krever det.

Approbasjonen må fornyes etter 1 år.»

Bilag 6: Approbasjon av 15.05.1979.

Det ble ikke søkt om forlengelse av denne tillatelsen.

Etter søknad og bygningsrådssak 818/86 godkjente bygningsrådet den 21.10.1986 2 stk. midlertidige «Moelven»-brakkere frem til 31.12.1988. Det er disse brakkene som i klagesaken er betegnet som klubbhuset.

LOP har ikke søkt om forlengelse av tillatelsen.

Det var etablert en støy- og sikkerhetsvoll på skytebanen da den ble offisielt åpnet i september 1979. Oppføring av slik voll var påkrevd for å tilfredsstille sikkerhetskravene som gjaldt for sivile skytebaner. Etter noe tid sank imidlertid vollen og det var behov for å etterfylle masse for å overholde høydekravene i henhold til sikkerhetskravene. LOP sendte på denne bakgrunn i 1993 «søknad/forespørsel» til bygningsrådet om utbedring av vollen og utvidelse av skyteskuret. Klubben formidlet også et ønske om å søke om permanent tillatelse for skytebanen. Bygningsrådet var imidlertid ikke villig til å ta endelig stilling til utbedringen før det var innsendt en utfyllende søknad om forholdet. Videre ble det uttalt at det var utelukket å vurdere en permanent brukstillatelse fordi:

«.. gjeldende kommuneplans arealdel er bindende for området som altså er avsatt til LNF.»

Bilag 7: Utskrift fra møtebok fra møte i Skedsmo kommune av 12.10.1993 med vedtak.

Det ble ikke innsendt søknad før kommunen valgte å iverksette ulovlighetsoppfølging 24 år senere i 2017.

Når det gjelder tidligere vedtak og korrespondanse i saken anses tilstrekkelig å vise til redegjørelsen som er gitt i punkt 2 i kommunens saksfremlegg av 13.01.2021.

3. FEIL VED STATSFORVALTERENS VEDTAK

3.1 Spørsmålet om lovligheten ved tiltakene

Det er innledningsvis grunn til å påpeke at både Lillestrøm kommune og Statsforvalteren har lagt til grunn at selve skytebanen har hatt tillatelse til å drive med skyting på eiendommen helt



siden 1977. Dette fremgår blant annet av kommunens vedtak av 06.03.2019 med ettergodkjenning av skyteskur, klubbhus og støvull med virkning tom. 01.10.2024. Fra punkt 2 i vedtaket hitsettes følgende redegjørelse for «Historikk/tillatelser»:

«Eiendommen hvor skytebanen er lokalisert ble ikke arealmessig disponert til LNF før rundt 1993. Det innebærer at da det bli gitt midlertidig tillatelse den 27.10.1977 til å bruke et område på gbnr. 5/1 til pistolskyting, var området ikke avsatt til LNF. Av tillatelsen følger det at forholdet må opphøre såfremt bygningsrådet forlanger det. Dette har ikke skjedd, slik at denne tillatelsen fortsatt gjelder. I det følgende er det bare søknad om å få beholde eksisterende klubbhus og skyteskur, og allerede utført terrenginngrep/støvull som behandles. Kommuneplanens arealdel er kun bindende for «nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6», jf plan- og bygningsloven § 11-6 første ledd.» (min understrekning)

Når det gjelder skyteskuret, klubbhuset og støvullen har Statsforvalteren på side 5 i sitt vedtak av 26.03.2021 sitert følgende fra kommunens saksfremlegg av 13.01.2021:

«Området ble riktignok avsatt til LNF i kommuneplanen *etter* at skyteklubben etablerte seg i området, men tiltakene er ulovlige, og derfor er det gjeldende kommuneplan som skal legges til grunn.» (min understrekning)

I «Statsforvalterens vurdering» er det uttalt at:

«Vi er enig i kommunens vurdering. Tiltaket er i strid med arealformålet LNF og byggeforbudet jf. kommuneplanens § 2-1 og gjeldende hensynssone, og avhengig av dispensasjon jf. pbl. § 19-2.»

Statsforvalteren har således lagt til grunn at skyteskuret, klubbhuset og støvullen er ulovlige og at disse tiltakene er avhengig av dispensasjon.

Fra klagers side anføres at det følger av tillatelsene som ble gitt for disse tiltakene, kommunens etterfølgende opptreden samt juridisk teori og praksis på området at tiltakene verken er i strid med arealformålet LNF eller ulovlige.

Når det gjelder skyteskuret ble godkjenningen i approbasjonen av 15.05.1979 gitt med forbehold om at «Virksomheten må opphøre når bygningsrådet krever det.» Videre er det opplyst om at «Approbasjonen må fornyes etter 1 år.» Det er på det rene at kommunen ikke har fremsatt krav om opphør av tillatelsen. Dette kunne de blant annet ha krevd ved henvisning til at approbasjonen formelt sett ikke var fornyet. Siden både kommunen og Statsforvalteren har lagt til grunn at tillatelsen for skytebanen «fortsatt gjelder» fordi bygningsrådet ikke har forlangt opphør, må tillatelsen av skyteskuret på tilsvarende måte fortsatt gjelde selv om approbasjonen formelt sett ikke er fornyet.

Samme betraktning må få anvendelse for lovligheten av klubbhuset, selv om det ble godkjent «midlertidig til 31/12-1988». Dersom kommunen mente tiltaket var ulovlig måtte de i tilfelle ha fulgt opp dette ved å fremme krav om retting ved fjerning av tiltakene lenge før de startet sin «ulovlighetsoppfølging» så sent som i 2017. Kommunen var fullt klar over at LOP formelt sett ikke hadde søkt om forlengelse av tillatelsen etter 31.12.1988, siden det ikke var mottatt



noen søknad om dette. Kommunen påpekte riktignok i referatet fra møtet i bygningsrådet av 12.10.1993 at de to tidligere godkjente brakkene skulle ha vært fjernet, men dette ble ikke fulgt opp før i 2017. Klubbhuset må derfor også anses reelt sett som godkjent av kommunen. Når det gjelder de tre ikke omsøkte brakkene, kan opplyses om at disse ble fjernet av LOP.

I henhold til det som er sitert ovenfor fra kommunens vedtak av 06.03.2019, ble eiendommen hvor skytebanen er lokalisert ikke arealmessig disponert til LNF før «rundt 1993». Tillatelsene til skyteskuret og klubbhuset ble gitt henholdsvis i 1977 og 1986 og således før området i følge kommunen ble arealmessig disponert til LNF

Det følger av dagjeldende bygningslov av 1965 § 21, jf. § 31, jf. pbl.-1985 § 20-6, jf. § 31, jf. pbl. §§ 11-6 og 12-4 at rettsvirkningene av arealplaner kun gjelder for nye tiltak. Dette innebærer at arealplaner ikke griper inn i lovlige tiltak som var etablert og tillatt da arealplanen trådte i kraft. Siden oppføring og kommunens tillatelser tilknyttet skyteskuret og klubbhuset forelå før området ble avsatt til LNF-formål, er tiltakene under enhver omstendighet å betrakte som lovlige eksisterende bruk.

For ordens skyld skal bemerkes at området var avsatt til «Friluftsområder» i generalplanen for Skedsmo kommune 1977-1987, som ble vedtatt i 1986. Generalplaner er imidlertid i utgangspunktet ikke rettslig bindende for den enkelte eiendom. Det vises her blant annet til side 346 i O. J. Pedersen m.fl. «Plan og bygningsrett», utgitt i 2000.

Fra klagers side anføres at også støy- og sikkerhetsstøyvollen må anses som lovlig oppført. Denne vollen var oppført allerede ved åpningen av skytebanen i 1979 og var nødvendig for å overholde sikkerhetskravene for private skytebaner. På denne bakgrunn og siden skytebanen fikk tillatelse til å drive med skyting på eiendommen fra 1977, må godkjennelsen nødvendigvis også omfatte støy- og sikkerhetsvollen.

LOP sin «søknad/forespørsel» av 31.01.1993 til bygningsrådet gjaldt i realiteten kun en etterfylning av masse på vollen for fortsatt å kunne tilfredsstille sikkerhetskravene som gjaldt for private skytebaner. Bygningsrådet hadde derfor ingen saklig grunn til å skulle avslå denne søknaden. Dette understøttes ved at bygningsrådet i sitt skriv av 12.10.1993 uttalte at de «stiller seg positiv» til søknaden.

Dersom kommunen hadde foretatt en snarlig vurdering av søknaden, ville dette også ha blitt gjort med grunnlag i at området ikke var underlagt noe byggeforbud. Kommunen valgte imidlertid å utsette behandlingen av saken og krevde at LOP måtte sende inn en ny søknad med situasjonsplan og tegninger m.v.

Uansett har kommunen heller ikke i forhold til støy- og sikkerhetsvollen gjort gjeldende at den er ulovlig før de iverksette ulovlighetsoppfølging i 2017. Siden kommunen hadde godkjent banen og dermed også støy- og sikkerhetsvollen som var påkrevd av sikkerhetshensyn, må det legges til grunn at den gjennom sin handlemåte reelt sett har aksepterte tiltaket.



3.2 Vurdering av om tiltakene er oppført i henhold til bestemmelsene i dagjeldende plan- og bygningslov av 1965

Spørsmålet om tiltakene er lovlige forutsetter også en vurdering av om de er oppført i henhold til de formelle bestemmelsene som gjaldt da de ble etablert. Hvorvidt oppføringen av skyteskuret og klubbhuset var lovlig i henholdsvis 1977 og 1986, må avgjøres ut fra dagjeldende § 84 nr. 1 i plan- og bygningsloven av 1965, som forutsatte meldeplikt for «Andre varige konstruksjoner og anlegg». I tillegg forutsatte § 78 nr. 2 at det var innhentet samtykke til tiltakene fra bygningsrådet for å kunne oppføres lovlig.

Kommunen ga midlertidige tillatelser til både skyteskuret og klubbhuset, hvilket innebærer at det forelå både melding og samtykke for tiltakene, jf. pbl. 1965 §§ 84 nr. 1 og § 78 nr. 2. Som redegjort for ovenfor er det ikke avgjørende at tillatelsene formelt sett ikke ble fornyet, fordi kommunen må anses å ha forlenget disse ved at de ikke gjorde gjeldende at tiltakene var ulovlige før i 2017.

LOP meldte også fra om at klubben var nødt til å foreta utbedring av støy- og sikkerhetsvullen i sin søknad til kommunen av 31.01.1993, slik at det var sendt forhåndsmelding om tiltaket. Selv om kommunen ikke mottok noen utfyllende søknad om etterfylling av masser på støyvullen fra LOP, må den anses å ha ettergodkjent tiltaket som følge av at ikke har anført at det var ulovlig og krevd riving. De formelle kravene om melding og samtykke etter pbl. av 1965 §§ 84 nr. 1 og § 78 nr. 2 må følgelig også anses oppfylt i forhold til støyvullen.

I denne forbindelse opplyses om at det følger av Forskrift om anlegg av, kontroll med og godkjenning av sivile skytebaner av 1. juli 1988 med vedlegg, at det gjelder nærmere angitte sikkerhetskrav vedrørende skytevinkler og avskjerming. Disse kravene er ivarettatt gjennom den oppførte støyvullen, som i realiteten også utgjør en sikkerhetsvoll. Politiet skal i henhold til forskriftens § 6 føre en løpende kontroll med sivile skytebaner. Slik kontroll er utført fortløpende av politiet og senest ved godkjenning av 26.03.2020 med ref.nr. 19/20564-11.

Det er ingen tvil om at kommunen har vært klar over disse sikkerhetskravene, herunder at det var nødvendig å sette opp støy- og sikkerhetsvoll for å etterleve forskriften. Dette fremgår blant annet av utskriften av møteboken av 12.10.1993 med behandling av LOP sin «søknad/forespørsel» om nettopp «bygging av støyskjermer». Her uttaler bygningsrådet eksplisitt at:

«politiet har sikkerhetsgodkjent banen hvilket selvsagt er en forutsetning.» (min understrekning)

Siden kommunen må ha vært kjent med at sikkerhet- og støyvoll er en «selvsagt... forutsetning» for å kunne gjennomføre skyting på Korpåsen skytebane i henhold til regelverket, må det legges til grunn at den ved sin godkjenning av banen i 1977 implisitt allerede må anses å ha godtatt oppføring av dette påkrevde sikkerhetstiltaket. Dette understøttes også med all tydelighet ved kommunens etterfølgende opptreden, ved den ikke har gjort gjeldende at vollen var ulovlig før i 2017.

3.3 Nærmere om betydningen av kommunens opptreden og passivitet

Selv under forutsetning av at skyteskuret, klubbhuset og sikkerhets- og støyvollen er ulovlig oppført, er dette ikke avgjørende i angjeldende sak fordi det følger av juridisk teori og forvaltningspraksis på området at reelle hensyn og den alminnelige rettsfølelse vil kunne begrunne at et i utgangspunkt ulovlig tiltak kan anses lovlig etablert. Dette gjelder blant annet dersom bygningsmyndighetene har hatt positiv kunnskap om tiltakets eksistens i lang tid uten at det har blitt fulgt opp på et tidligere tidspunkt. I henhold til praksis gjelder dette kun for ulovligheter som er av formell karakter.

Det vises her til uttalelse i siste avsnitt på side 7 i vedtak med ref. 2020/6987 fra Statsforvalteren i Nordland, hvor Tromsø kommunes vedtak om å avslå søknad om dispensasjon for allerede oppført pistol- og leirduskytebane i Tromsdalen ble omgjort. Selv om banen verken var blitt byggemeldt til kommunen eller det var gitt samtykke for senere vesentlig utvidelse av anlegget etter bygningsloven av 1965 § 78 nr. 2, la Statsforvalteren til grunn at denne ulovligheten var av formell karakter.

Bilag 8: Vedtak fra Statsforvalteren i Nordland med ref. 2020/6987.

Til sammenligning har Lillestrøm kommunen i angjeldende sak fått melding fra LOP om skyteskuret, klubbhuset og oppføring av sikkerhets- og støyvollen og ikke gjort gjeldende at tiltakene var ulovlige før i 2017.

I vedtaket fra Statsforvalteren i Nordland er det på side 9 lagt til grunn at Tromsø kommune måtte ha vært kjent med pistolskyteanlegget fordi dette var:

«...klart påregnelig hensett til anleggets lokalisering i rimelig nærhet til kommunens administrasjonssentrum.»

Tilsvarende er det ingen tvil om at Lillestrøm kommune har vært kjent med oppføringen av skyteskuret, klubbhuset og sikkerhets- og støyvollen. Likevel har kommunen unnlatt å ta stilling til lovligheten av skyteskuret fra utløpet av datoen for fornyelse av approbasjonen den 15.05.1980 og frem til 2017, hvilket utgjør 37 år og klubbhuset fra 31.12.1988 og frem til 2017, hvilket utgjør 28 år.

Når det gjelder betydningen av slik svært langvarig passivitet fra kommunens side, vises til følgende vurdering i vedtaket fra Statsforvalteren i Nordland tilknyttet lovligheten av den oppførte pistolskytebanen:

«Vi mener kommunen reelt sett har akseptert pistolskytebaneanlegget, selv om denne aksepten ikke er blitt tilkjennegitt på regulær måte. Med bakgrunn i dette mener vi det vil stride mot den alminnelige rettsfølelse dersom kommunen skulle gis ensidig adgang til å kreve skytebaneanlegget fjernet, med de økonomiske konsekvenser dette vil innebære for en frivillig organisasjon.

Samlet sett mener Statsforvalteren, i lys av denne sakens helt spesielle omstendigheter, at kommunen har akseptert oppføringen og utvidelsen av anlegget, jf. bygningsloven av 1965 §§ 84 nr. 1 og 78 nr. 2, jf. pbl-1985 §§ 78 nr. 4. At anlegget formelt sett skulle ha



vært byggemeldt og godkjent, må kommunen gjennom dens opptreden og handlemåte anses for å ha reparert.»

Tilsvarende vurdering ble foretatt i forhold til leirdueskytebanen, hvorav følgende hitsettes av vedtaket:

«Statsforvalteren viser til at plan- og bygningsloven er en rettighetslov, jf. f.eks. NOU 2005: 12 kapittel 5.1.1. Dette innebærer at dersom vilkårene i loven er oppfylt, har man rett til tillatelse til tiltak. Vi mener kommunen reelt sett har akseptert leirdueskyteanlegget i sin helhet, selv om denne aksepten ikke for ethvert tiltak er blitt tilkjennegitt på regulær måte. Med bakgrunn i dette mener vi det ville stride mot den alminnelige rettsfølelse dersom kommunen skulle gis ensidig adgang til å kreve skytebaneanlegget fjernet, med tanke på sakens forhistorie og de økonomiske konsekvenser dette vil innebære for en frivillig organisasjon.

Samlet sett mener Statsforvalteren at leirdueskytebaneanlegget reelt sett er akseptert av kommunen, jf. bygningsloven av 1965 §§ 93, 78 nr. 2 og 84 nr. 1 og pbl-1985 § 93. At anlegget mangler formell søknad eller byggemelding og godkjenning, må kommunen gjennom dens opptreden og handlemåte anses for å ha reparert.

Statsforvalteren mener det ikke er krav om dispensasjon fra de bestemmelser kommunen har vurdert i denne saken, jf. kommuneplanens arealdel 2017-2026 og reguleringsplan nr. 1157.»

Som det fremgår har denne saken svært likt faktum som i vår sak, den gjelder samme regelverk og har nærmest identiske vurderingstemaer. Vurderingene som er gjort i vedtaket fra Statsforvalteren i Nordland, må derfor tillegges vesentlig vekt i forhold til lovligheten av skyteskuret, klubbhuset og sikkerhets- og støyvollen.

Det er i denne forbindelse også grunn til å påpeke at kommunen den 20.05.2010 traff vedtak om adresseendring for Korpåsen skytebanen til Flaenveien 119 og at banen er medtatt som ett av kommunens «fire utendørs skyteanlegg» i punkt 6.13 om «Behovsvurdering av anleggsmasse» i «Kommuneplan for Idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet 2017-2027».

Bilag 9: Adresseendringsvedtak fra Skedsmo kommune av 20.05.2010.

Bilag 10: Punkt 6.13 i «Kommuneplan for Idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet 2017-2027

Som følge av kommunens opptreden og den langvarige passiviteten har LOP innrettet seg etter at tiltakene har vært akseptert og lovlige. Dette fremgår ved all tydelighet ved det faktum at LOP inngikk langvarige leieavtaler med grunneier om bruk av tomten til pistolskytebane og senest for 45 år i avtalen av 01.12.2012. Innretningshensynet og hensynet til forutberegnelighet for LOP utgjør derfor et tungtveiende hensyn mot å pålegge fjerning av tiltakene. I tillegg kommer at inngrep i eiendom har særlig vern etter EMK P 1-1, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 a, jf. § 3.



På denne bakgrunn anføres at oppføring av tiltakene på Korpåsen pistolbane er lovlige. I likhet med vedtaket fra Statsforvalteren i Nordland må vedtaket overfor LOP oppheves, fordi det ikke er krav om dispensasjon fra de bestemmelser som Lillestrøm kommune og Statsforvalteren har vurdert i saken.

Vennlig hilsen

Kristensen Berg Advokatfirma DA

Bård Amundsen
Advokat