

# **REAKSJONER MOT ULOVLIGE BYGGETILTAK – BRENNPUNKT STRANDSONEN**

Kandidatnummer: 647

Leveringsfrist: 25. april 2009

Til sammen 17 950 ord

24.04.2009



# Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1	Problemstilling	2
1.2	Introduksjon til rettsområdet	2
1.2.1	Kort om plan- og bygningsloven og dens sanksjonsregler	2
1.2.2	Byggeforbudet i strandsonen	3
1.2.3	Håndhevings- og kontrollmyndighetene	4
1.3	Utviklingstendensen	6
1.4	Konsekvenser for allmennheten	6
1.5	Konsekvenser for miljøet	7
1.6	Definisjoner	7
1.7	Avgrensninger	10
<b><u>2</u></b>	<b><u>RETTSKILDER</u></b>	<b><u>11</u></b>
2.1	Generelt	11
2.2	Lovprosessen til ny plan- og bygningslov	13
<b><u>3</u></b>	<b><u>HENSYN</u></b>	<b><u>14</u></b>
3.1	Innledning	14
3.2	Hensyn bak 100-metersbelte-regelen	15
3.3	Hensyn bak reaksjonsreglene	17
<b><u>4</u></b>	<b><u>DE FORSKJELLIGE REAKSJONSFORMENE PÅ ULOVLIGE BYGGETILTAK I STRANDSONEN</u></b>	<b><u>18</u></b>

<b>4.1</b>	<b>Generelt og videre systematikk</b>	<b>18</b>
<b>5</b>	<b><u>ADMINISTRATIVE SANKSJONER</u></b>	<b><u>19</u></b>
5.1.1	Gjeldende sanksjoner	19
5.1.2	Pålegg	19
5.1.3	Tvangsmulkt	21
5.1.4	Forelegg	22
5.1.5	Bruk av sanksjonene	23
<b>5.2</b>	<b>Overtredelsesgebyret – ny reaksjon i ny plbl.</b>	<b>23</b>
5.2.1	Innledning	23
5.2.2	Overtredelsesgebyret	24
5.2.3	Rettsikkerhetsproblem mht hvem gebyret skal tilfalle	31
5.2.4	Maksimumssatser og regler om utmåling	33
5.2.5	Opportunitetsprinsippet	34
5.2.6	Rimelighet og samordning	36
5.2.7	Dobbeltstraff	41
<b>6</b>	<b><u>STRAFFERETTSLIG FORFØLGNING</u></b>	<b><u>41</u></b>
<b>6.1</b>	<b>Generelt</b>	<b>41</b>
<b>6.2</b>	<b>Fra bøter til fengsel</b>	<b>42</b>
6.2.1	Generelt	42
6.2.2	Utfører, lar utføre, bruker eller lar bruke	48
6.2.3	Bruker eller lar bruke byggverk eller del av byggverk eller areal	54
<b>6.3</b>	<b>Foreldelsesfrist og tvangsmidler</b>	<b>55</b>
<b>6.4</b>	<b>Straffeloven §152b</b>	<b>57</b>
<b>6.5</b>	<b>Virkemidler i straffeloven</b>	<b>58</b>
6.5.1	Tilbakeføring	58
6.5.2	Inndragning av vinningen	59

**6.6 Skillet mellom straff og overtredelsesgebyr – hvilke overtredelser bør havne i de ulike reaksjonssporene** **61**

6.6.1 Subsumsjonen mht straff og overtredelsesgebyr 61

**7 OPPSUMMERING: VIL DE NYE REAKSJONSREGLENE REDUSERE ULOVLIGE BYGGETILTAK I STRANDSONEN OG GI STRANDSONEN ET TILSTREKKELIG VERN?** **64**

**8 REGISTRE** **66**

**8.1 Litteratur** **66**

8.1.1 Bøker 66

8.1.2 Tidsskrift 67

8.1.3 Rapporter 68

**8.2 Lovkommentar** **68**

**8.3 Nettartikler, offentlige organer og departementer** **68**

**8.4 Lover** **70**

8.4.1 Gjeldende lover 70

8.4.2 Vedtatte ikke ikrafttrådte lover 71

8.4.3 Foreslåtte eller ikke ikrafttrådte lover 71

**8.5 Konvensjoner** **71**

**8.6 Forarbeider** **71**

**8.7 Rettspraksis** **72**

**8.8 Foreleggspraksis** **73**

**8.9 Sivilombudsmannen** **73**

**8.10 Forskrifter** **73**

**8.11 Rundskriv** **73**



## 1 Innledning

Oppgavens tema er reaksjonsreglene ved ulovlige byggetiltak i strandsonen. Ulovlige tiltak omfatter ethvert tiltak med søknadsplikt hvor tiltakshaver eller person med ansvarsrett ikke har fulgt regler i eller i medhold av plan- og bygningslovgivningen. Et ulovlig tiltak i strandsonen kan f.eks. være en brygge, en vei, et vesentlig inngrep eller en hytte.

Lovgivningen rammer også ulovlig bruk av tiltak, byggverk og areal.

Norge har en lang kyst. Fastlandet har totalt 25.148 km kystlinje, hvis man tar med øyene kan man legge til ytterligere 58.133 km.<sup>1</sup> Ved årsskifte 2007-2008 var det omlag 460.000 bygninger med beliggenhet innen 100 meter fra kystlinjen (inkludert alle øyer).<sup>2</sup> Dette representerer om lag 12 prosent av alle bygninger i Norge.<sup>3</sup> Det er flest bygninger av typen naust, garasje og uthus til bolig, etterfulgt av bolig- og fritidsbygninger.<sup>4</sup>

Ifølge Direktoratet for Naturforvaltning er nedbygging, oppdyrking og deponering av avfall i strandsonen årsak til at en rekke arter og naturtyper i dag er truet.<sup>5</sup> 456 av artene på Norsk rødliste 2006 har sitt leveområde i strandsonen langs kysten og 150 av disse er enten kritisk eller sterkt truet; de fleste er planter, biller og sommerfugler.<sup>6</sup>

De siste tiår har fritidsboliger ved kysten blitt et attraktivt gode i det brede lag av befolkningen. Prisene på fritidsboliger i de mest populære områdene i strandsonen har steget til himmels. De mest populære fritidsboligområdene er i Ytre Oslofjord, som preges

---

<sup>1</sup> SSB1 (2008)

<sup>2</sup> SSB2 (2008)

<sup>3</sup> l.c.

<sup>4</sup> l.c.

<sup>5</sup> Miljøstatus (2009)

<sup>6</sup> l.c.

av skjærgårdskyst bestående av idylliske øyer, holmer og skjær. Dessuten er områdene langs Sørlandskysten og rundt de store byene attraktive for bygging av fritidsboliger. Dette har medført et enormt press på strandsonen. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det utenfor tettsteder bygges like mye som før i strandsonen, dette til tross for at det fra rikspolitiske myndigheter har blitt manet til reduksjon i byggingen.<sup>7</sup> Ulovlige byggetiltak er en trussel mot de resterende uberørte deler av kystlinjen.

## 1.1 Problemstilling

Oppgavens tema er reaksjonsreglene i ny plan- og bygningslov (ny plbl.) mot ulovlige byggetiltak, særlig rettet mot endringene fra gjeldende lov. Fokuset vil være på strandsonen –"100-metersbeltet".

## 1.2 Introduksjon til rettsområdet

### 1.2.1 Kort om plan- og bygningsloven og dens sanksjonsregler

Plan- og bygningsretten hører hjemme innenfor disiplinen forvaltningsrett. Regelverket blir praktisert av byråkrater på ulike nivåer i forvaltningen, både med og uten juridisk kompetanse. Den gjeldende plan- og bygningsloven (plbl. eller loven) bærer preg av dette med sitt omfattende regelverk, samt et spekter av forskrifter og instruksjoner. Flere av bestemmelsene innebærer begrensninger i eiers fulle faktiske og juridiske råderett over eiendom.

I plbl. finnes både administrative (forvaltningsmessige) og strafferettslige reaksjonsregler. De straffesanksjonerte reaksjonsreglene i plbl. kapittel XVIII faller innunder spesiell strafferett, og må ses i sammenheng med de alminnelige reglene i straffeloven (strl.). Reaksjonene ilegges av påtalemyndigheten og/eller av domstolene etter påtale fra påtalemyndigheten. Plbl. har også forvaltningsmessige reaksjonsregler mot ulovlig

---

<sup>7</sup> SSB2 (2008)



byggearbeid i kapittel XIX. Disse reaksjonene kan ilegges av plan- og bygningsmyndigheten.

Ny plbl. viderefører det tosporede reaksjonssystemet samlet i kapittel 32 om ulovlighetsoppfølging. I tillegg til de gjeldende reaksjonene blir det bl.a. tilført en ny forvaltningsrettslig sanksjon, samt strengere straff.

### 1.2.2 Byggeforbudet i strandsonen

Helt siden 1965 har det eksistert et generelt lovforbud mot bygging i et 100-metersbelte fra sjøen. Byggeforbudet var først hjemlet i en midlertidig strandlov, avløst av strandplanloven i 1971 og til slutt hjemlet i plbl. i 1985. Poenget med et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet var å sikre de spesielle verdier strandsonen innehar; både for allmennheten, miljøet og grunneier.<sup>8</sup> Det var nødvendig å gi disse områdene et spesielt vern og sikre at eventuell utbygging først skjer etter at de ulike interesser er nøye vurdert i forhold til hverandre.<sup>9</sup>

I tillegg til det generelle byggeforbudet kan kommuneplaner eller reguleringsplaner stenge for bygging i strandsonen. Den mest aktuelle reguleringen er landbruk, natur og fritid (LNF) i kommuneplanens arealdel. Hvis strandsonen har fått dette reguleringsformålet, vil det ofte vanskeliggjøre byggetiltak.

Til tross for at det er et generelt byggeforbud i strandsonen, kan kommunene gi dispensasjon fra dette forbudet gjennom den generelle dispensasjonsadgangen i plbl. §7. Den viktigste årsaken til privatisering av strandsonen er at kommunene gir for mange dispensasjoner. Kartlegging av kommunenes dispensasjoner viser at det årlig gis mellom 800-1000 dispensasjoner i strandsonen.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ot.prp.nr.56 (1984-85) s.50

<sup>9</sup> l.c.

<sup>10</sup> Foss (2008)

I plandelen til ny plbl. vil det skje en innskjerping av dispensasjonsadgangen. I §19-1 første ledd første punktum har man sløffet dagens uklare vilkår om ”særlige grunner” og erstattet det med et krav om ”grunngitt søknad”. Annet ledd presiserer at ingen tiltak må stride med forbudet. Ny plbl. §19-2 fjerde ledd siste punktum angir at det ikke bør dispenseres fra byggeforbudet i strandsonen. Dette strammer inn dispensasjonsadgangen ytterligere. Samtidig er det i §19-2 uttrykkelig opplistet klare rettslige kriterier det skal tas stilling til ved vurdering av dispensasjon. I tillegg er det §19-4 annet ledd inntatt en adgang til å legge kompetansen til å gi dispensasjon fra bestemte planer, bestemte typer tiltak, eller i bestemte områder av landet midlertidig til statlig eller regional myndighet. Dette leddet er bl.a. spesielt rettet mot byggeforbudet i strandsonen. Dispensasjon i strandsonen vil imidlertid ikke være tema for denne oppgaven.

### 1.2.3 Håndhevings- og kontrollmyndighetene

Håndhevings- og kontrollmyndighetene er delt i et tosporet system. Det ene sporet er forvaltningens plan- og bygningsmyndigheter, mens det andre sporet er justissektorens politi og påtalemyndighet.

Den forvaltningsmessige håndhevings- og kontrollmyndighet er plan- og bygningsmyndighetene. Plan- og bygningsmyndighetene er hierarkisk inndelt i tre nivåer. Statens kompetanse omfatter hele landet, og innebærer Kongen i statsråd, Miljøverndepartementet, fylkesmennene (statens menn i fylkene). Fylkeskommunens kompetanse gjelder innen fylket. Øverste organ er fylkestinget. Laveste nivå er kommunen, her er kommunestyret øverste planmyndighet. Behandlingen av byggesakene skjer i de fleste kommuner gjennom det folkevalgte organet ”Det faste utvalg for plansaker”.

Det er i all hovedsak kommunene som har hovedansvaret for forvaltningen av strandsonen i den enkelte kommune. Det følger av den generelle plikten i plbl. §10-1. Kommunen har til oppgave å *utføre de gjøremål* som er hjemlet i og i medhold av loven, samt *føre tilsyn* med at plan- og bygningsmyndighetene lokalt følger loven. Kommunen har en særlig plikt til å føre kontroll med nye tiltak. Dette innebærer også en plikt til å forfølge ulovligheter. På

kommuneplan ligger denne tilsynsplikten til kommunestyret, men i praksis er den ofte delegert til planadministrasjonen i kommunen.<sup>11</sup>

Ny plbl. vil innebære en ytterligere utvidelse av tilsynsplikten, jamfør §§25-1 og 25-2. Det skal føres et tilsyn på et nivå, hvor ulovligheter kan oppdages og oppfølges. I §32-1 første ledd blir plikten til å forfølge ulovligheter tydeliggjort. Kommunen vil fortsatt ha ansvaret for f.eks. retting, stansing og tvangsmulkt. Også samme struktur opprettholdes uten materielle endringer.

Politi og påtalemyndighet har grovt sett fem hovedoppgaver: Å etterforske straffbare handlinger, å avgjøre om forfølgning skal iverksettes, å begjære tvangsmidler anvendt og/eller sørge for at slike midler blir tatt i bruk, å forberede og føre aktorats straffesaker og til slutt å treffe beslutning om fullbyrdelse av straffen.<sup>12</sup>

De regionale politi- og påtalemyndigheter (de 27 politidistriktene) har det regionale hovedansvaret i sitt distrikt, men kan få bistand fra eller overlate saken til Økokrim. Normalt tar politidistriktene ansvaret med å etterforske strandsonesaker lokalt.

Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, Økokrim, har fra 1989 vært et særorgan for bl.a. etterforskning og påtale av miljøkriminalitet. Opprettelsen (av Økokrim) skjedde med hjemmel i straffeprosessloven (strpl.) §62, samt regler i påtaleinstruksen kap 35. Organisatorisk er Økokrim underlagt Riksadvokatembetet som igjen er underlagt Justisdepartementet og Kongen i statsråd. Det er et statsadvokatembete og spesialorgan. Gjennom påtaleinstruksen §35-1 har Økokrim, ved ulovlige byggetiltak i strandsonen, mulighet til å overta en sak fra lokal påtalemyndighet, utferdige forelegg og ta ut påtale. Lederen, nestlederen og de øvrige statsadvokatene har generell påtalekompetanse for hele landet, jamfør påtaleinstruksen §35-2.

---

<sup>11</sup> Plan- og bygningsrett (2000) s.48

<sup>12</sup> Hov II (2007) s.115

### 1.3 Utviklingstendensen

Statistikk viser at brudd på plbl. generelt sett sjelden anmeldes. I 2007 ble det totalt anmeldt 82 tilfeller med mulig brudd på plbl. i hele landet.<sup>13</sup> I Sandnes kommune ble det i perioden 2001-2004 gjennomført et kartleggingsprosjekt i kommunens mest attraktive hytteområder, hvor det ble avdekket helt eller delvis ulovlige tiltak i 2/3 av byggetiltakene.<sup>14</sup> Et annet tilsvarende prosjekt er gjennomført i Fjell kommune i Hordaland i 2008. Her ble det registret ca. 400 ulovlige tiltak.<sup>15</sup> Bergen kommune har ansatt en egen strandsonejeger for å intensivere jakten på ulovlige byggetiltak fra våren 2009.<sup>16</sup> Det skal foretas en gjennomgang av hele strandsonen, gjennom en fysisk kartlegging av alle byggetiltak.

### 1.4 Konsekvenser for allmennheten

Friluftsløven har bl.a. som formål å ”verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen” for å muliggjøre utøvelsen av fritidsaktiviteter, jmfør §1. Loven legger derfor til rette for at samspillet mellom grunneierens rettigheter og allmennhetens ferdselsrett kan utøves parallelt. Ulovlige byggetiltak i strandsonen kan skape et ytre skinn av innmark, og dermed redusere allmennhetens ferdselsrett urettmessig. De aller fleste mennesker har motforestillinger mot å ferdes i innmark, derfor vil f.eks. et ulovlig oppsatt gjerde eller terrasse skape en psykologisk barriere mot ferdsel. Dette er uheldig og i strid både friluftsløven og plbl.

---

<sup>13</sup> Rise (2008) s.20

<sup>14</sup> l.c.

<sup>15</sup> l.c.

<sup>16</sup> Skrunes (2008) s.4

## 1.5 Konsekvenser for miljøet

Det biologiske mangfoldet blir skadelidende av menneskelig aktivitet. Mange av artene som lever i strandsonen er avhengig av uberørt natur. Et eksempel er en av Norges mest utryddingstruede arter på Norsk rødliste, sommerfuglarten Klippeblåvinge. Tidligere hadde sommerfuglen 16 bestander i Oslofjordområdet, mens den i dag har kun én bestand igjen i Torpbukta i Østfold.<sup>17</sup> Hovedproblemet er at dens leveområde forsvinner til fordel for bl.a. hytter og veier.

## 1.6 Definisjoner

De aller fleste vet hva man tenker på når man snakker om det geografiske området **strandsonen**. Man tenker på de sjønære områdene med strender, svaberg som går ned i vannet og vegetasjonen som omkranser disse. Etter alminnelig språkbruk, beror strandsonen på hvordan topografien er i det aktuelle området. Terrenghorholdet gir derfor ofte en naturlig avgrensning av strandsonen. Direktoratet for naturforvaltning har definert strandsonen på denne måten: ”Med strandsonen forstås de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig”.<sup>18</sup> Denne definisjonen kan fremstå noe spesifikk, men ved nærmere ettertanke er den et godt utgangspunkt.

I plbl. §17-2 første ledd støter vi på uttrykket ”**100-metersbelte**”. ”100-metersbelte” blir definert som ”100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann”. Bestemmelsen gir et generelt forbud mot bygging og fradeling i et 100-metersbelte langs sjøen. Ofte blir strandsonen nevnt i samme ordlag som 100-metersbeltet, men hvis man tar utgangspunkt i definisjonen av strandsonen, kan områder lengre inne enn 100 meter falle innunder strandsonen. Dette kan særlig gjelde der land hever seg bratt opp fra sjøen. I motsetning vil strandsonen være mindre i landområder som er tilnærmet flatmark. Utenfor beltet beror bygging på kommunenes reguleringsplaner. Dette innebærer at byggeforbudet ikke gjelder områder lengre inne enn 100-metersbeltet. Ordlyden ”100-metersbelte”

---

<sup>17</sup> Naturarv (2008)

<sup>18</sup> DN-håndbok nr.14 (2000) s.5

innebærer at tiltak ute i sjøen heller ikke rammes av denne bestemmelsen. Områdene utenfor strandsonens 100-metersbelte vil falle utenfor denne avhandling. Derfor vil jeg operere med ”strandsonen” i betydningen av ”100-metersbeltet”.

De tiltak som er nevnt etter ny plbl. §§20-1 til 20-4 omfattes av byggesakdelens tiltaksbegrep. Med ”**tiltak**” menes bl.a. oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. §20-1 første ledd bokstav a til m.<sup>19</sup> Også løpende prosjekter og byggesaken som sådan omfattes.<sup>20</sup> Etter plandelen regnes også tiltak som annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål og planbestemmelser.<sup>21</sup> Plandelens definisjon av tiltak er således videre enn byggesakdelens definisjon.

**Ulovlig bygging eller ulovlige byggetiltak** er et annet viktig begrep i denne avhandlingen. Med ”ulovlige byggetiltak” eller ”ulovlig bygging” mener jeg tiltak som er satt i verk uten nødvendig byggetillatelse fra plan- og bygningsmyndighetene i den enkelte kommune. I gjeldende lov er **byggetiltak** søknadspliktige etter plbl. §93, mens enkelte mindre og særlige tiltak bare er meldepliktige etter §§81, 85, 86a og 86b. I ny plbl. kapittel 20 vil i utgangspunktet alle tiltak være søknadspliktige, og det tosporede saksbehandlingssystemet oppheves. Ethvert tiltak etter ny plbl. trenger enten søknad og tillatelse før igangsetting, eller være tillatt etter loven.<sup>22</sup> §20-1 omfatter tiltak på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder, f.eks. ulike former for nybygg, konstruksjoner eller anlegg, endringer av bestående tiltak, bruksendringer, riving av tiltak, vesentlig terrenginngrep og anlegging av vei eller parkeringsplass.

---

<sup>19</sup> jamfør ny plbl. §1-6 første ledd

<sup>20</sup> Rasmussen (2009-B)

<sup>21</sup> jamfør ny plbl. §1-6 første ledd

<sup>22</sup> Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s.174

Siden det er et byggeforbud i 100-metersbeltet i medhold av §17-2, vil i utgangspunktet ethvert søknadspliktig tiltak kreve dispensasjon før igangsetting. Ny plbl. viderefører byggeforbudet i §1-8. Byggeforbudet blir tydeliggjort, samtidig som hensynet til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser blir sterkere fremhevet.

I oppgaven vil ”tiltakshaver” bli benyttet om rettssubjektet som står bak byggetiltaket eller byggetiltaket utføres på vegne av, jamfør ny plbl. §23-2. Med **tiltakshaver** menes den som initierer det aktuelle byggetiltaket.<sup>23</sup> Som regel vil tiltakshaver også være eier av eiendommen eller det bygg det utføres arbeid på. Det er tiltakshaver som er hovedansvarlig overfor plan- og bygningsmyndighetene mht byggetiltaket. Det kan være flere tiltakshavere, typisk i form av sameie mellom to eller flere sameiere. I strafferettslig terminologi har vi da å gjøre med to eller flere ansvarssubjekter.<sup>24</sup> Rettssubjektet kan være fysisk eller juridisk.

Både gjeldende og ny plbl. bygger på ansvarsrett og ansvarsfordeling i byggesaker og skiller bl.a. mellom tiltakshaver, ansvarlig søker, ansvarlig utførende og ansvarlig prosjekterende. **Ansvarlig søker** er bindeleddet mellom plan- og bygningsmyndighetene og tiltakshaver, de ansvarlige prosjekterende, ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende, jamfør plbl. §93b første ledd og ny plbl. §23-4 første ledd. Ansvarlig søker er en fagkyndig person, fysisk eller juridisk, som må stå inne for at søknaden gir et fullstendig og dekkende bilde av tiltaket.<sup>25</sup> **Ansvarlig utførende** står ansvarlig for selve utførelsen av byggetiltaket og skal utføre tiltaket i samsvar med gitt tillatelse og lovens bestemmelser, jamfør plbl. §98 og ny plbl. §3-6. Mens **ansvarlig prosjekterende** har ansvaret for at prosjekteringen skjer i samsvar med tillatelsen og loven. Dette innebærer at flere enn tiltakshaver kan bli strafferettslig ansvarlig, dersom ikke tiltakshaver er gitt personlig ansvarsrett.

---

<sup>23</sup> Aspelund (2009)

<sup>24</sup> l.c.

<sup>25</sup> l.c.

## 1.7 Avgrensninger

Jeg vil i denne oppgaven rette fokus mot ulovlig bygging i strandsonens 100-metersbelte og i all hovedsak behandle aktuelle spørsmål tilknyttet dette emnet. Spekteret av reaksjonsregler plan- og bygningsmyndighetene kan bruke mot ulovlige byggetiltak i strandsonen er omfattende. Det er derfor nødvendig å foreta noen avgrensninger for at ikke rammene for avhandlingen overskrides.

For det første vil det være naturlig å avgrense mot ulovlig byggetiltak som skjer utenfor strandsonen. For det andre vil fradeling ikke bli behandlet.

Jeg har også valgt å avgrense mot strandsonen ved elver og innsjøer, fordi områder i innland ikke utsettes for like høyt utbyggingspress. Det er ofte andre hensyn som gjør seg gjeldende i innlandet enn i kystområder, som f.eks. landbruksinteresser, kraftproduksjon og opprettholdelsen av kulturlandskap.

Jeg har valgt å avgrense mot tiltak som hverken er søknadspliktige eller trenger tillatelse, dersom de er i samsvar med plan, jmfør ny plbl. §20-3. Unntaket omfatter bl.a. en rekke tiltak på, i og rundt mindre frittliggende bygninger, slike bygninger knyttet til drift av jordbruks-, skogbruks- og reindriftsområder, samt midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg som ikke skal stå lengre enn to måneder. Problemet med slike tiltak er at de kan ha samme effekt som ulovlige byggetiltak.

Jeg vil heller ikke komme nærmere inn på dispensasjonsregelen, da ulovlige byggetiltak i all hovedsak innebærer manglende dispensasjon eller overskridelse av dispensasjonsrammen.

Til slutt har jeg valgt å avgrense mot enkelte reaksjonsregler. I det forvaltningsmessige sporet vil reaksjonsreglene pålegg, tvangsmulkt og forelegg bli behandlet kort. Tvangsfullbyrdelse vil ikke bli behandlet. Dessuten vil jeg mht det nye overtredelsesgebyret kun behandle handlingsnormene i ny plbl. §32-8 litra b og d, fordi



disse er mest aktuelle i forhold til oppgavens problemstilling. I straffesporet vil jeg behandle kun ny plbl. §32-9 jamfør §32-8 litra b og d mot gjeldende §110 nr.2 og 3.

## **2 Rettskilder**

### **2.1 Generelt**

I denne avhandlingen vil jeg ta utgangspunkt i gjeldende rett og sammenligne med forslag til ny plbl. slik den er fremlagt i Ot.prp.nr.45 (2007-2008) og Innst.O.nr.50 (2008-2009) avlagt 26. februar 2009. Senere forarbeider eller juridisk materiale vil ikke bli behandlet. Loven vil tre i kraft skrittvis, plandelen fra 01.07.2009 og byggesaksdelen fra og med 01.01.2010.<sup>26</sup>

Lovgrunnlaget for reaksjonsreglene mht ulovlige byggetiltak i strandsonen finnes i plbl. Vi befinner oss på forvaltningsrettens område. De straffesanksjonerte spesialstraffebud i plbl. har imidlertid en strafferettslig karakter. Denne avhandlingen vil befinne seg i grenseflaten mellom forvaltningsrett og den spesielle strafferett.

Friluftsløven vil også være aktuell ved vurderingen av ulovlige byggetiltak, da slike byggetiltak kan begrense ferdselsretten etter lovens §2. Rettighetene i §§7-9 om landsetting og fortøyning av båt, bading, rasting og telting er også aktuelle. Andre miljølover er naturvernloven, ny markalov (vedtas trolig før sommeren 2009) og ny naturmangfoldlov. Naturvernloven kan verne områder, deriblant strandsonen. Markaloven har til hensikt å verne friluftslivet og tilrettelegge for naturopplevelse i områdene rundt, og i, Oslo-marka; den skal sikre markas kvaliteter for kommende generasjoner. Naturmangfoldloven skal gi regler om bærekraftig bruk og vern av naturen.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Rasmussen (2009-A)

<sup>27</sup> MD (2009)

Forarbeidene til både plbl. og ny plbl. er aktuelle fordi det meste av gjeldende rett videreføres i ny lov.

Omfanget av rettspraksis er ikke omfattende, men det finnes eksempler fra de senere år hvor det har blitt idømt bøter. Det finnes få høyesterettsdommer av betydning, men flere tilfeller i underrettspraksis. Rettskildevekten av høyesterettspraksis er sterk og avgjørelsene er uttrykk for gjeldende rett. Derimot er rettskildevekten av underrettspraksis mer begrenset, men den bør kunne benyttes til illustrasjon på rettstilstanden. I og med at sakene ikke har blitt anket eller ikke blitt gjenstand for anke, gir de også uttrykk for gjeldende rett. Denne rettspraksisen vil fortsatt være relevant med ny lov, da mye av gjeldende rett videreføres.

Politi og påtalemyndigheten ilegger ofte forelegg ved overtredelser på plbl, fordi plbl. kun kan straffes med bøter. Et vedtatt forelegg har bindende virkning som en endelig dom. Påtalemyndigheten kan avgjøre saken og utferdige forelegg i de saker der de har tiltalekompetanse. Et forelegg er et tilbud fra påtalemyndigheten om å gjøre opp straffeansvaret ved bot istedenfor at det reises tiltale, jamfør strpl. §255.<sup>28</sup> Forelegg er en effektiv og praktisk måte å avgjøre straffesaker på, og innebærer en prosessuell lettelse ved at saken ikke bringes inn for domstolene.<sup>29</sup> Hvert år blir det ilagt flere straffereaksjoner gjennom forelegg enn ved dom.<sup>30</sup> Polititjenestemenn tilknyttet påtalemyndigheten har etter strpl. §67 annet ledd kompetanse til å gi forelegg i alle forbrytelsessaker, forutsatt at det ikke medfører lengre straff enn ett år.

Siden vi befinner oss på forvaltningsrettens område vil praksis fra sivilombudsmannen være relevant. Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann og skal søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger, samt bidra til at offentlig

---

<sup>28</sup> Hov II (2007) s.90-91

<sup>29</sup> l.c.

<sup>30</sup> l.c.

forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene, jamfør sivilombudsmannloven §3. Det er særlig forholdet til rimelighet og samordning av sanksjoner som er aktuelt, jamfør plbl. §116 b. Sivilombudsmannen har autoritet overfor forvaltningen gjennom sin faglige tyngde og gjennomslagskraft, men verdien som rettskildefaktor svekkes ved at uttalelsene hverken er bindende for forvaltningen eller for domstolene.<sup>31</sup>

Den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) forbud mot dobbeltstraff i 7. tilleggsprotokoll art. 4 er aktuell i vurderingen av reaksjonsvalg. Hva som er straff etter EMK rekker lengre enn norsk intern rett, og reiser særlig spørsmål mht om overtredelser forvaltningen har forfulgt med sanksjoner også kan forfølges med straff.

De Rikspolitiske Retningslinjene for Oslofjorden (RPRO) gitt i medhold av plbl. §17-1, har jeg også benyttet.<sup>32</sup> Retningslinjene er gitt fordi Oslofjorden er et pressområde, og derfor trenger mer regulering enn andre områder. Rettskildemessig er retningslinjer underordnet lover og forskrifter.

Det finnes et utvalg av juridisk teori som behandler reaksjonsreglene i plbl. Derimot er utvalget mer begrenset mht behandlingen av den spesifikke strandsoneproblematikken. Det finnes også en rekke artikler om temaet skrevet av jurister i ulike juridiske tidsskrift. Disse har begrenset rettskildemessig vekt. Strandsoneproblematikken er ofte oppe ikke-juridiske sammenhenger og det finnes en rekke avisartikler om temaet. Slike artikler har ingen rettskildemessig vekt, men man kan hente bakgrunnskunnskap og reelle eksempler fra disse. Dessuten viser de at temaet er aktuelt i den alminnelige samfunnsdebatten.

## 2.2 Lovprosessen til ny plan- og bygningslov

I statsråd og ved kongelig resolusjon 15. mars 2002 ble Bygningslovutvalget oppnevnt for å foreta en gjennomgang av plbl. Bakgrunnen for oppnevningen var at den daværende

---

<sup>31</sup> Backer (1986) s.67

<sup>32</sup> Rundskriv nr.:T-4/93

regjering så et behov for en gjennomgående revisjon av bygningslovgivningen. Det var ikke tidligere blitt foretatt noen helhetlig gjennomgang av lovverket, og mange delrevisjoner gjennom årene hadde gjort loven uoversiktlig og lite systematisk. Det var spesielt behov for en ny helhetlig struktur i loven, forenkling av reglene og opprydding i forholdet mellom lov og forskrifter, som nødvendiggjorde ny lov. Disse grepene skal til sammen gi bedre oversikt, samt effektivisere praktiseringen av loven. Bygningslovutvalget avla sin utredning til Kommunal- og regionaldepartementet 28. juni 2005. Utredningen innholdt også et utkast til ny plbl.

Bygningslovutvalgets utredning (NOU (2005:12)) ” Mer effektiv bygningslovgivning II” og den fortløpende utredningen (NOU (2003:24)) ”Mer effektiv bygningslovgivning”, har dannet utgangspunkt for kommunaldepartementets tilrådning.<sup>33</sup> Kommunal- og regional departementet avla sin tilrådning 04.04.08 i Ot.prp.nr.45 (2007-2008).

Det ble avlagt innstilling til Odelstinget 26.02.2009, og vedtak fattet i Odelstingsbeslutning nr.68 (Besl.O.nr.68 (2008–2009)). I skrivende stund er loven til debatt og vedtak i Lagtinget.<sup>34</sup>

### **3 Hensyn**

#### **3.1 Innledning**

Det er flere hensyn som ligger til grunn for byggeforbudet i strandsonen. Det er to bestemmelser i plbl. som ivaretar disse hensyn. Hjemmelen for byggeforbudet i 100-metersbeltet finnes i plbl. §17-2. Bestemmelsen gir sammen med de overordnede krav i de rikspolitiske retningslinjer, i medhold av §17-1, et samlet vern av strandsonen.

---

<sup>33</sup> Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s.11

<sup>34</sup> Stortinget (2009)

De rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (RPRO) er gitt i medhold av §17-1 første ledd. RPRO gjelder i tillegg til byggeforbudet i 100-metersbeltet, men er ikke direkte bindende for grunneierne eller rettighetshaverne. Rundskrivet er imidlertid bindende for kommunenes og fylkeskommunenes planlegging, og legges til grunn ved behandling av enkeltsaker.<sup>35</sup> RPRO omfatter en rekke kommuner langs Indre og Ytre Oslofjord fra Oslo i nord til Halden i øst og Kragerø i sør. RPRO-sonen på land omfatter ikke byområdene; de berørte kommuner skal likevel legge retningslinjene til grunn i sin arealplanlegging og i behandling av enkeltsaker.<sup>36</sup>

### 3.2 Hensyn bak 100-metersbelte-regelen

Byggeforbudet i 100-metersbeltet (og RPRO) har til hensikt å ivareta mulighetene for allment friluftsliv.<sup>37</sup> Ulovlig bygging i strandsonen vil være et direkte brudd på dette. Det er de motstridende interesser i strandsonen som er bakgrunnen for byggeforbudet. Det er grovt sett tre gruppeinteresser som kan komme i konflikt med hverandre. Eiers eller grunneiers interesser, allmennhetens interesser og miljøinteresser. Miljøinteressene gir topartskonflikten et tredimensjonalt aspekt. Strandsonen er derfor tettpakket av både faktiske og juridiske problemstillinger, og gjenstand for mange konflikter.

*Eiers interesser*, eller utbyggingsinteresser, er et viktig hensyn. Utgangspunktet i norsk rett er at eier av eiendom har den fulle faktiske og juridiske råderett over eiendommen. Begrensninger i denne retten krever hjemmel i lov.<sup>38</sup> I dag er det en rekke begrensninger i eiendomsretten pga hensynet til samfunnet og den generelle utviklingen av det. Dette kalles for rådighetsinnskrenkninger. Hvis eier hadde hatt full faktisk og juridisk råderett ville dette gått på bekostning av viktige samfunnsoppgaver. Eiendomsretten kan derfor sammenlignes med en ballong – den kan innskrenkes og utvides – avhengig av hvilke

---

<sup>35</sup> Plan- og bygningsrett (2000) s.333 og 328

<sup>36</sup> Rundskriv nr.:T-4/93

<sup>37</sup> Plan- og bygningsrett (2000) s.333

<sup>38</sup> jamfør legalitetsprinsippet

begrensninger myndighetene legger på den. Begrensninger på eiers bruk og disposisjoner gjennom bygge- og fradelingsforbudet, griper inn i eierrådighetens utstrekning og eiendomsretten som sådan.

Byggeforbudet i strandsonen innebærer en forholdsvis inngripende rådighetsinnskrenkning. I plenumsavgjørelsen i Rt.1970 s.67 kom en viktig avklaring, i forhold til om eier kan kreve erstatning gjennom analogisk bruk av Grunnloven §105. Spørsmålet i saken var om eieren av Sauholmen kunne kreve erstatning av staten pga byggeforbudet, som stanset hans planer om bygging av fritidsbolig. Høyesterett svarte enstemmig benektende på spørsmålet. Det ble uttalt at *”utgangspunktet må være at lovgivningens regulering av eierrådigheten normalt ikke påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det - for så vidt ingen avståelse blir krevd - skal meget til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnlovens §105”*.<sup>39</sup> Det er i dag store utbyggingsinteresser i 100-metersbeltet; slike tomter er særlig attraktive for fritids- og boligbebyggelse samt hotell og kommersielle utbyggingsprosjekter.

*Allmennhetens interesse* for friluftsliv og rekreasjon er stor. Aktiviteter som turgåing, bading og soling er populært i sommermånedene, i tillegg til båtliv og fiske. Friluftsliv og rekreasjon har en verdi for de aller fleste og bidrar til bedre folkehelse og større trivsel. Når strandsonen privatiseres gjennom lovlige og ulovlige byggetiltak, forsvinner områder bort fra allmennheten.

*Miljøhensyn* er også et viktig hensyn bak byggeforbudet. Som omtalt i innledningen er det en rekke arter som har sitt leveområde i strandsonen. Hensynet til det biologiske mangfoldet kan betraktes som en overordnet målsetning for miljøretten – man skal ta vare på naturens produktivitet og mangfold. Bak denne overordnede målsetningen ligger ønsket om en bærekraftig utvikling. Bærekraftig utvikling defineres som en samfunnsutvikling som tilfredsstiller våre behov i dag uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstille sine behov eller ressursbruk, og som også tar hensyn til generasjonene som

---

<sup>39</sup> Rt. 1970 s.67 (s.73)

kommer etter oss.<sup>40</sup> Hensynet til bærekraftig utvikling er inntatt i formålsbestemmelsen til ny plbl. i §1-1 første ledd.

### 3.3 Hensyn bak reaksjonsreglene

De strafferettslige reaksjonsreglene ivaretar flere hensyn. Når man opererer med hensyn bak straff, skiller man normalt mellom to hensyn; allmennprevensjon og individualprevensjon.

Med **individualprevensjon** menes den virkning strafforfølgning og straff antas å avholde gjerningspersonen fra å begå nye straffbare handlinger, enten ved avskrekkelse eller ved forbedring av atferd.<sup>41</sup> Et eksempel på dette er forenklet forelegg ved fartsovertredelser; ved å gi et forelegg er hensikten å få lovovertrederen til ikke å begå samme overtredelse igjen.

Med **allmennprevensjon** menes den virkning trusselen om straff antas å ha med hensyn til å avholde mennesker i sin alminnelighet fra å begå forbrytelser.<sup>42</sup> Bare ved at det finnes en straffelov og en straffebestemmelse, skal man bli avskrekket av konsekvensene og derfor ikke fullbyrde den straffbare handlingen. Hvis man tar utgangspunkt i eksempel om forelegg, vil trusselen om forelegg avskrekke fra å begå overtredelsen. I Rt. 1983 s.306 uttalte Høyesterett at det ut fra allmennpreventive hensyn måtte reageres strengt, og at bøtenivået etter plbl. må være høyt.

Det har vært rettet kritikk mot virkningen av individualprevensjon og allmennprevensjon og deres betydning i praksis.<sup>43</sup> Det er en kjent sak at de som kommer i fengsel ofte får tilbakefall. Hvilken tilbakefallsprosent det er på miljøkriminalitet, finnes det ikke eksakte tall på. Statistisk sentralbyrå har imidlertid utarbeidet statistikk for 2005 som viser at

---

<sup>40</sup> Brundtland-rapporten (1987)

<sup>41</sup> Andenæs (2004) s.82

<sup>42</sup> Andenæs (2004) s.83

<sup>43</sup> Eskeland s.52-53

tilbakefallsprosenten ved miljøkriminalitet og arbeidsmiljøkriminalitet samlet sett ligger på ca 18,7%.<sup>44</sup> Dette er betraktelig lavere enn tilbakefallsprosenten på 47,2% for kriminalitet generelt i 2005.

Den nye reaksjonen overtredelsesgebyr har et pønalt formål. De administrative reaksjonsreglene ivaretar imidlertid andre hensyn, bl.a. retting og reparasjon. Hovedformålet ved bruk av de administrative sanksjonene er å gjenopprette lovlig tilstand.

## **4 De forskjellige reaksjonsformene på ulovlige byggetiltak i strandsonen**

### **4.1 Generelt og videre systematikk**

Motivene bak reaksjonsreglene er sammensatte. Reaksjonsreglene ivaretar allmennhetens bruk av strandsonen til rekreasjon og friluftsliv, og de sikrer miljøet – det biologiske mangfoldet. For å forhindre ulovlige byggetiltak i strandsonen, er det gitt reaksjonsregler rettet mot uønsket atferd. Begrepet ”sanksjoner” benytter jeg om negative reaksjoner som retter seg mot begåtte overtredelser av lov, forskrift eller individuelle avgjørelser, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål.<sup>45</sup> Med pønalt formål menes straffeformål. Reaksjonssystemet i plbl. er tosporet. Dels er det reaksjoner av forvaltningsmessig eller administrativ karakter, dels spesialstraffebestemmelser. Samlet sett utgjør disse virkemidlene ulovlighetsbekjempelsen.

Jeg vil i den videre fremstillingen først behandle de administrative sanksjonene i punkt 5, deretter de strafferettslige sanksjonene i punkt 6. I punkt 6.6 vil jeg vurdere skillet mellom straff og det nye overtredelsesgebyret.

---

<sup>44</sup> SSB (2009)

<sup>45</sup> NOU (2003:15) s.20



## 5 Administrative sanksjoner

De administrative sanksjonene utgjør ett av de to reaksjonssporene etter plbl. Sanksjonene er rettet mot å hindre uønskede handlinger gjennom å påvirke individenes atferd.

Sanksjoner som ilegges av forvaltningen, er kalt ”administrative sanksjoner”.<sup>46</sup> At en sanksjon er ”administrativ” innebærer at loven har lagt primærkompetansen til å ilegge sanksjonen til forvaltningen eller et forvaltningsorgan.<sup>47</sup> Generelt har administrative sanksjoner andre formål enn å virke pønalt; de er et virkemiddel for å fremtvinge lovlig tilstand. Sanksjonene dekkes ikke av det formelle straffebegrepet, jamfør strl. §15.

Etter gjeldende rett har kommunene flere sanksjoner mot ulovlig byggearbeid i plbl. kap XIX. Vedtakene er enkeltvedtak og forvaltningslovens regler kommer til anvendelse, jamfør plbl. §15 og forvaltningsloven (fvl.) §1. Bestemmelsene er generelle, slik at de rammer ethvert brudd på plbl. Sanksjonene rammer både formelle og materielle avvik fra loven. I tillegg er både virkninger og graden av inngrep forskjellige.

### 5.1.1 Gjeldende sanksjoner

### 5.1.2 Pålegg

Alle de administrative sanksjonene i plbl. innledes med et **pålegg** med en frist til å rette eller stanse det ulovlige forholdet, f.eks. å stanse byggingen av et tiltak, stanse bruk av et tiltak eller fjerne et ulovlig tiltak. Pålegg er den mildeste reaksjonen som kan gis mht ulovligheter i strandsonen. Konkret vil plan- og bygningsmyndighetene gi et pålegg om å rette forholdet, stanse arbeidet eller beordre opphør av bruken etter §113.

Rent konkret kan et pålegg lyde: ”Med hjemmel i plan- og bygningsloven §113 pålegges tiltakshaver, Peder Ås, å fjerne brygge og gjenopprette området til sin opprinnelige stand. Det gis frist til 06.08.2008 for å etterkomme pålegget”.

---

<sup>46</sup> NOU (2003:15) s.169

<sup>47</sup> l.c.

Pålegget kan gjelde både formelle og materielle krav etter plbl, jamfør ordlyden ”forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov”.<sup>48</sup> Dette innebærer at et tiltak kan være forskriftsmessig utført, men at det har skjedd brudd på f.eks. søknadsprosedyrer i medhold av plbl. Et konkret eksempel vil være bygging av et naust uten nødvendig dispensasjonssøknad. Generelt vil det etter plbl. være lettere for plan- og bygningsmyndighetene å avvente rettingspålegg ved brudd på formelle regler, enn ved brudd på materielle regler. Det er normal praksis at tiltakshaver kan søke om tillatelse for det ulovlige tiltaket før det ilegges et pålegg.<sup>49</sup> I strandsonen skjer dette gjennom dispensasjon som ikke er kurant å påberope seg. Forutsatt at tiltaket er i overensstemmelse med de materielle reglene, kan kommunen imidlertid etter omstendighetene avslå søknaden. Brudd på de formelle reglene vil ofte også bety brudd på de materielle. Et eksempel på dette er ulovlig bygging av en brygge, som både er et brudd på dispensasjonsbestemmelsen og det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet.

Plan- og bygningsmyndighetene kan ikke reise søksmål etter §113 før forelegg er utferdiget, jamfør §114 siste ledd. §113 gir heller ikke tvangsgrunnlag. Det er derfor vanlig at det i forbindelse med et pålegg samtidig gis tvangsmulkt fra og med dagen etter fristens utløp.

I de tilfeller der tiltakshaver ikke følger opp pålegget, tvinges det igjennom ved hjelp av de andre sanksjonene. Pålegget kan tvinges igjennom på to forskjellige måter: Enten gjennom tvangsmulkt etter §116a eller gjennom forelegg etter §114, med etterfølgende tvangsfullbyrdelse etter §115.

I ny plbl. §32-3 blir pålegg opprettholdt uten vesentlige materielle endringer. En nyvinning er at endelig pålegg kan tinglyses som en heftelse på eiendommen etter ny plbl. §32-3 siste ledd. Dette vil f.eks. være praktisk ved eierskifte av eiendom.

---

<sup>48</sup> Ot.prp.nr.39 (1993-1994) s.209

<sup>49</sup> Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s.163

### 5.1.3 Tvangsmulkt

Den første måten å tvinge igjennom et pålegg på er ved tvangsmulkt etter §116a.

Tvangsmulkt er heller ingen formell straff etter strl. §15, men et virkemiddel for å fremtvinge en lovlig tilstand etter plan- og bygningsmyndighetenes vedtak, f.eks. fjerne et ulovlig tilbygg på en hytte i 100-metersbeltet. I en sak behandlet av Sivilombudsmannen, Somb-2007-92 (2007 s.349), ble det uttalt at *”tvangsmulkt er ment å skulle gi myndighetene et virkemiddel til å gjennomføre vedtak og bidra til å understreke borgernes plikt til lojalt å rette seg etter lovlige fattede vedtak”*. Tvangsmulkt ilegges derfor av preventive hensyn. Tvangsmulkt innebærer en løpende dagmulkt der tiltakshaver blir pålagt å betale et bestemt pengebeløp per dag eller et bestemt engangsbeløp. For å kunne ilegge tvangsmulkt må det foreligge et pålegg etter §113. Tvangsmulkten begynner ikke å løpe før tidsfristen etter §113 er utløpt.

I praksis vil man i forbindelse med pålegget, også fastsette tvangsmulkten, f.eks.: *”Det fastsettes samtidig tvangsmulkt på 2 000 kroner per dag med hjemmel i plan og bygningsloven §116a. Tvangsmulkten forfaller ved utløpet av nevnte frist og løper til pålegget er etterkommet i sin helhet.”*

Poenget med tvangsmulkten er å påvirke tiltakshaver til å innrette seg etter loven. Når man skal ilegge tvangsmulkt må det skje en vurdering av om det er mest hensiktsmessig å gi en engangsmulkt, eller om en løpende mulkt egner seg bedre. Det er også mulig å foreta en kombinasjon av en løpende mulkt og en engangsmulkt. Hva som er best egnet beror på hva det ulovlige forholdet innebærer, og hvor alvorlig man ser på avviket fra lovgivningen. Et eksempel kan klargjøre hvor nivået skal ligge: Ved de groveste overtredelsene av plbl. i strandsonen, vil det være aktuelt å sette et høyt engangsbeløp for å markere at man krever rask retting. Et eksempel vil være ulovlig oppføring av et anneks. Her vil mulkten kunne fremskynde lovlig atferd, fordi de færreste har lyst til å bli ilagt en kostbar mulkt. Derimot vil en mer bagatellmessig overtredelse, f.eks. oppføring av flaggstang i utmark, medføre

løpende mulkt. Generelt vil et (bagatellmessig) ulovlig byggetiltak i strandsonen kvalifisere til dagmulkt.

Når mulktens størrelse skal utmåles, bør den være så stor at de fordeler overtrederen måtte ha ved å utsette pålegget elimineres.<sup>50</sup> Mulkten tilfaller kommunen. Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg etter tvangsfullbyrdelsesloven §7-2e.

I ny plbl. §32-3 blir sanksjonen tvangsmulkt opprettholdt uten materielle endringer.

#### 5.1.4 Forelegg

Den andre måten å tvinge igjennom et pålegg på er gjennom forelegg. Et **forelegg** er et selvstendig vedtak og må rettes mot den/de samme parter som pålegget ble gitt til. Forelegg rettes mot den som innen en fastsatt frist ”unnlater å etterkomme pålegg eller forbud” som er gitt i medhold av loven. Ordlyden indikerer at både pålegg og brudd på forbud hjemler bruk av forelegg. Ordlyden ”innen en fastsatt frist” gir uttrykk for at forelegg ikke kan gis før rettefristen etter §113 er utløpt. Dette innebærer at man alltid må gjennom §113, før forelegg ilegges. Når det gis et pålegg, vil kommunen ofte tilføye at ”pålegget vil bli fulgt opp med et forelegg, dersom det ulovlige byggetiltaket ikke er rettet”.

I bestemmelsen benytter man begrepet ”forelegg” uten at det dreier seg om noen strafferettslig reaksjon; det er en administrativ sanksjon. Forelegget stadfester pålegget om å rette det ulovlige, men er hverken et krav om betaling av penger eller inndragning. Forenklet kan man kalle ”forelegg” et *kvalifisert pålegg*, som gir tvangsgrunnlag. I motsetning til ved straffeprosessuelt forelegg er det i disse tilfellene ikke tale om at den forelegget rettes mot, selv kan velge om han vil vedta eller ikke.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Tyrén (2000) s.469

<sup>51</sup> Hustad (2009)

Forelegg kan ikke påklages, slik som pålegg og tvangsmulkt, og har egne saksbehandlingsregler. Dersom tiltakshaver vil angripe et forelegg, skjer det gjennom søksmål mot det offentlige. Dette må reises innen 30 dager etter forkynnelse, ellers vil det ha samme virkning som rettskraftig dom, jmfør §114 annet og siste ledd. Forelegget kan etter fristens utløp fullbyrdes etter reglene for dommer i tvangsfullbyrdelsesloven §4-1 annet ledd.

I ny plbl. §32-6 blir sanksjonen forelegg opprettholdt uten materielle endringer.

### 5.1.5 Bruk av sanksjonene

Omfanget av bruken av administrative sanksjoner varierer fra kommune til kommune.<sup>52</sup> Dersom det avdekkes ulovligheter, benytter plan- og bygningsmyndighetene seg som oftest av pålegg om stansing og/eller retting; gjennomføres ikke gitte pålegg, fastsettes ofte tvangsmulkt for å få gjennomført pålegget.<sup>53</sup> Tvangsmulkt er den vanligste fremgangsmåten å tvinge gjennom et pålegg.<sup>54</sup> Forelegg benyttes sjelden, fordi et vedtak om tvangsmulkt i de fleste tilfeller vil være tilstrekkelig til å få gjennomført pålegget.

I ny plbl. vil fremgangsmåten mht til disse sanksjonene være den samme.

## 5.2 Overtredelsesgebyret – ny reaksjon i ny plbl.

### 5.2.1 Innledning

En nyvinning med ny plbl. er innføringen av et **overtredelsesgebyr** i §32-8. Forslaget om å innføre et overtredelsesgebyr reiser mange interessante problemstillinger. Bakgrunnen for at overtredelsesgebyret blir innført, er at man har sett et behov for å kompensere for manglende ulovlighetsforfølgning. Etter gjeldende lov er det kun tvangsmulkt, forelegg og

---

<sup>52</sup> NOU (2005:12) s.78

<sup>53</sup> *ibid.* s.315

<sup>54</sup> Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s.163

eventuelt søksmål kommunen kan bruke for å fremtvinge oppfyllelsen av et pålegg. Problemet med disse sanksjonene er at de ikke har vært tilstrekkelige. F.eks. trer tvangsmulkt ikke i kraft før rettefristens utløp; risikoen for lovovertrедeren blir dermed liten ved at han kan rette forholdet før fristens utløp, slik at mulkten opphører. Overtredelsesgebyret kan imidlertid ilegges i og med overtredelsen, men etter at forhåndsvarsel er gitt, jamfør fvl. §16. Ingen av de gjeldende sanksjonene har samme virkning, så overtredelsesgebyret kan trolig øke den preventive effekten ved de administrative sanksjonene.

### 5.2.2 Overtredelsesgebyret

De mest relevante ledd og litra mht ulovlige byggetiltak i strandsonen er ny plbl. §32-8 litra b og d. Litra b og d utgjør to av de tolv handlingsnormene etter §32-8. Litra b og d lyder:

*”Overtredelsesgebyr kan ilegges den som forsettlig eller uaktsomt:*

*b) utfører, lar utføre, bruker eller lar bruke tiltak uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter denne lov, eller er i strid med vilkårene i slik tillatelse.*

*d) bruker eller lar bruke byggverk eller del av byggverk eller areal uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter denne lov, eller bruken er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, vedtak eller plan”.*

Ordlyden i litra b og d er grovt sett tilnærmet identisk med straffebestemmelsen i plbl. §110 nr.2 og 3, men både språklig forenklet og modernisert. I ny plbl. har man valgt å knytte overtredelsesgebyret og straffebestemmelsen sammen. Med handlingsnorm menes en plikt til å handle for å forebygge eller avverge skade. Straffebestemmelsen i §32-9 første ledd første punktum henviser til overtredelsene i §32-8 første ledd. Intensjonen med denne løsningen er å få et forenklet regelverk, uten for mange gjentakelser, samt å markere at overtredelsesgebyret og straffebestemmelsen rammer de samme handlinger og unnlater, men på forskjellig nivå mht skyldgrad og grovhet.

Spørsmålet er om sammenbindingen av overtredelsesgebyret og straffebestemmelsen er en god løsning. På den ene side tydeliggjør lovgiver at overtredelser både kan forfølges forvaltningsmessig og strafferettslig. På den andre siden kan det skape uklarhet mht hvilket spor som skal følges. Etter mitt syn kan denne uklarheten være uheldig. Hvor skjæringspunktet skal gå mellom hvilke overtredelser som skal falle inn under henholdsvis §§32-8 og 32-9 kan bli vanskelig. Dette kommer jeg tilbake til i punkt 6.6. I tillegg kan det være et rettssikkerhetsproblem at vurderingen må baseres på skjønn.

Overtredelsesgebyret kan ilegges den som ”forsettlig eller uaktsomt” foretar slike handlinger eller unnlater som er beskrevet i litra b og d. Forenklet vil overtredelsesgebyret overta for straffereaksjonen bøter etter gjeldende lov, oppad avgrenset til vesentlige og/eller gjentatte overtredelser og forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser, som fortsatt vil kvalifisere til straff. Når kun ”forsettlige eller uaktsomme” handlinger rammes, innebærer dette at aktsomme handlinger går klar av bestemmelsen. Ordlyden legger til grunn at det må foreligge skyld hos overtrederen. Dette betyr at uaktsomme handlinger danner den nedre grense for hva som rammes av bestemmelsen. Den nye straffeloven §23 definerer en handling som uaktsom, dersom man *”handler i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område, og som ut fra sine personlige forutsetninger kan bebreides (...)”*. Antitetisk vil aktsomme handlinger innebære at man tilfredsstiller kravene i plbl., og heller ikke kan bebreides ut fra sine personlige forutsetninger. Ny plbl. har derfor et strengt aktsomhetskrav for fysiske og juridiske rettssubjekter.

#### 5.2.2.1 Hva menes med overtredelsesgebyr?

Bygningslovutvalget legger Sanksjonsutvalgets terminologi til grunn.<sup>55</sup> Her karakteriseres overtredelsesgebyr ved at *”forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med*

---

<sup>55</sup> Ot.prop.nr.45 (2007-2008) s.325

*foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov eller individuell avgjørelse”.*<sup>56</sup>

Et overtredelsesgebyr anses som en administrativ sanksjon. Det er et vilkår for å ilegge et overtredelsesgebyr at en handlingsnorm er brutt, og at formålet med gebyrileggelsen er pønalt motivert. Bakgrunnen for begrepsbruken ”overtredelsesgebyr” har sin sammenheng med at man ville markere et skille mot de alminnelige gebyrene. Imidlertid er det viktig å presisere at overtredelsesgebyret ikke er straff i grunnlovens forstand, og er beregnet på de forhold som ikke kvalifiserer til strafforfølgning.<sup>57</sup> En helt annen sak er at overtredelsesgebyret vil falle inn under hva EMK definerer som straff, det vil jeg komme tilbake til i punkt 5.2.7.

Det spesielle med overtredelsesgebyret er at gebyret tilfaller kommunen selv. Normalt tilfaller pønale reaksjoner statskassen. Dette reiser problemstillinger som jeg vil behandle i punkt 5.5.2.

Hensynet til en effektiv håndtering av plbl. og et fleksibelt sanksjonssystem var en av grunnene til innføringen av overtredelsesgebyret som virkemiddel. Dette kan medføre at flere ulovligheter blir forfulgt, enn etter dagens lovverk. I forhold til dagens sanksjoner får man et bredere spekter av virkemidler og mulighet til å tilpasse reaksjonene til lovbruddet. Siden kommunene etter dagens lovverk har vært tilbakeholdne med å anmelde overtredelser, kan overtredelsesgebyret resultere i at flere overtredelser blir forfulgt i forvaltningssporet. Overtredelsesgebyret vil kunne ilegges i kombinasjon med andre sanksjoner og gi en resolutt reaksjon på ulovligheter. Kommunen kan f.eks. gi et pålegg om å fjerne en ulovlig terrasse i kombinasjon med et overtredelsesgebyr.

---

<sup>56</sup> NOU (2003:15) s.69-170 og s.220

<sup>57</sup> Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s.166 og 355



### 5.2.2.2 Handlingsnormenes nedslagsfelt og materielle innhold

Ny plbl. §32-8 litra b rammer ansvarssubjektene som ”**utfører, lar utføre, bruker eller lar bruke tiltak**”. Ordlyden ”utfører (...) tiltak” og ”bruker (...) tiltak”, innebærer at både ulovlig bygging og ulovlig bruk av tiltak rammes. Et konkret eksempel vil være hvis eier av en eiendom i strandsonen bygger en brygge og tar denne i bruk, uten nødvendig tillatelse; alternativt kan bestemmelsen ramme ulovlig bruk før midlertidig brukstillatelse er gitt på et uferdig tiltak, f.eks. en hytte. Bestemmelsen kan ramme tiltakshaver og bruker av tiltaket, dvs. både eier og den med begrensede rettigheter i tiltaket (f.eks. en hytte).

Ordlyden ”lar utføre (...) tiltak” og ”lar bruke tiltak” innebærer at også medvirkning til utførelse og bruk av tiltak rammes. Rent konkret vil bestemmelsen kunne ramme både eier og entreprenør engasjert til å sette opp en brygge i strandsonen uten tillatelse, fordi tiltakshaver ”lar utføre” tiltak til tross for at et slikt tiltak trenger dispensasjonssøknad, mens entreprenør ”utfører” tiltaket. Det vil også foreligge medvirkning dersom grunneier ”lar [andre] utføre tiltak” som tiltakshaver kan forestå selv, jmfør §§20-2 og 20-3. Dessuten vil det samme gjelde dersom grunneier ”lar [andre] bruke” tiltaket. Samlet vil bestemmelsen ramme både tiltakshaver og personer med ansvarsrett.

For det første retter litra b seg mot den som forsettlig eller uaktsomt utfører, lar utføre, bruker eller lar bruke tiltak ”uten at det foreligger nødvendig tillatelse”. Etter ny plbl. vil alle tiltak være søknadspliktige, dersom de ikke er unntatt etter §§20-3 og 20-4. Tiltakene som er unntatt søknadspliktene er mindre tiltak i ”samsvar med plan”, tiltak som reguleres av andre lover og hemmelige militære installasjoner. At tiltak må være i ”samsvar med plan” utgjør en sikkerhetsventil mht strandsonen fordi strandsonen ofte er regulert som LNF-område, som også nødvendiggjør egen dispensasjon.

Et aktuelt eksempel fra A-magasinet 20.07.2008 kan illustrere at tiltak må være i ”samsvar med plan”. På Flekkerøy i Kristiansand har det siden 1995 vært en byggeboom av sjøboder etter at store strandsoneområder ble regulert til ”sjørettet virksomhet”, typisk rettet mot fiskevirksomhet. Sjøbodene blir imidlertid brukt som fritidsboliger og har lite med

”sjørettet virksomhet” å gjøre. Kristiansand kommunes regulering er en omgåelse av byggeforbudet i strandsonen.

Etter en gjennomgang og revisjon av kommuneplanen for Flekkerøy i 2008, vil kommunen omdefinere ”sjøbod” til bod, lager naust eller båthus, og ikke fritidsbolig. Vedtas endringen vil det ikke lenger være tillatt å bygge eller å foreta bruksendring av sjøboder til fritidsboliger. Diskusjonen rundt statusen til eksisterende sjøboder (brukt som fritidsboliger, men som formelt bare er godkjent som sjøboder) er høylytt. I skrivende stund har fylkesmannen kommet med innsigelser, og saken ender trolig hos Miljøverndepartement, der avgjørelse neppe faller før 2010.<sup>58</sup>

For det andre rammer bestemmelsen den som forsettlig eller uaktsomt utfører, lar utføre, bruker eller lar bruke tiltak ”i strid med vilkårene i slik tillatelse”. Lovens ordlyd ”i strid med vilkårene i slik tillatelse” refererer seg til de tilfellene hvor det er gitt tillatelse, men hvor tiltakshaver overskrider rammene for den. Et eksempel på dette er hvis tiltakshaver har fått tillatelse til å bygge en ny brygge tilsvarende den forrige, men heller bygger den dobbelt så stor; eller bruk av tiltaket på annen måte enn de vilkår som ligger til grunn for tillatelsen.

Litra d rammer ansvarssubjektene som ”**bruker eller lar bruke byggverk eller del av byggverk eller areal**”. Lovens ordlyd ”bruker eller lar bruke” retter seg mot fortsatt bruk. Personkretsen som rammes er eier og eventuelt den som måtte utlede sin bruksrett fra ham – typisk en leieboer – dersom vilkårene ellers er oppfylt.<sup>59</sup>

Bruk eller medvirkning til bruk omfatter bl.a. ”byggverk eller del av byggverk”. ”Byggverk” er et forholdsvis vidt begrep og omfatter de fleste *fysiske* installasjoner som f.eks. bygninger. Typisk vil hus og hytter omfattes, men også brygger og terrasser.

---

<sup>58</sup> Lindblom (2009)

<sup>59</sup> Ot.prp.nr.39 s.168

Dessuten omfattes ”areal” i motsetning til lita b. ”Areal” henviser til bruk av områder både inne og ute, men typisk grunnareal.

For det første rammes den som forsettlig eller uaktsomt ”bruker eller lar bruke byggverk eller del av byggverk eller areal (...) uten nødvendig tillatelse”. Et eksempel kan være en ominnredet sjøbod til fritidsbolig uten bruksendringstillatelse, fordi dette vil være en ”vesentlig endring”, jamfør §20-1 litra b. Nødvendig tillatelse vil forstås på samme måte som i §32-8 litra b.

For det andre rammes slik bruk i strid med ”bestemmelser gitt i eller i medhold av [loven], vedtak eller plan”. I praksis vil bruk i strid med loven, vedtak eller plan fattet med hjemmel i loven innebære brudd på handlingsnormen. F.eks. vil en ominnredet sjøbod til fritidsbolig kunne stride med reguleringsformålet for bygningen. Sammen med bruken som rammes i litra b, vil all bruk eller medvirkning til bruk i strid med eller i medhold av loven kunne kvalifisere til overtredelsesgebyr.

### 5.2.2.3 Bruken av overtredelsesgebyret i praksis

Generelt har overtredelsesgebyrets funksjon og virkeområde først og fremst rettet seg mot mindre alvorlige masseovertredelser.<sup>60</sup> I ny plbl. vil overtredelsesgebyrets tiltenkte funksjon være å tre inn i de tilfeller hvor overtredelsen ikke kvalifiserer for straff, eller ikke anses tilstrekkelig straffverdig, men hvor det likevel er nødvendig med en reaksjon. Dvs. tilfeller der brudd på handlingsnormene ikke kan anses tilstrekkelig alvorlige til at straff kan forsvares, jamfør vesentlighetskriteriet i §32-9. De konkrete handlingsnormene for ulovlige byggetiltak er beskrevet i §32-8 litra b og d. Av bygningslovutvalget blir overtredelsesgebyret karakterisert som en mild sanksjon, til tross for at gebyrets størrelse etter omstendighetene vil kunne bli høyt.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> NOU (2003:15) s.170 og Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s.176

<sup>61</sup> NOU (2005:12) s.540

Et eksempel kan illustrere hva som bør kvalifisere til overtredelsesgebyr: En eier som bygger en liten terrasse uten nødvendig tillatelse, vil ikke kvalifisere til straff, men sannsynligvis kvalifisere til et overtredelsesgebyr.

Straffebestemmelsen og overtredelsesgebyret vil ha en overlappende funksjon. Det er derfor ikke grunnlag for å tolke §32-8 innskrenkende i forhold til §32-9. Bestemmelsens ordlyd ”kan” signaliserer at det er en skjønnsmessig bestemmelse, og at det er opp til forvaltningens frie skjønn om overtredelsesgebyr skal ilegges eller ikke. Plan- og bygningsmyndighetene kan derfor velge å unnlate å forfølge forhold, selv om vilkårene for illeggelse er tilstede. Likevel har man i forarbeidene signalisert at aktsomhetsnormen ved vurderingen av forsett eller uaktsomhet bør være lav.<sup>62</sup>

Etter bygningslovutvalgets vurdering vil det ikke være vanskelig å vurdere om bestemmelsens aktsomhetsnorm er overskredet. Til illustrasjon nevner de bygging uten nødvendig tillatelse eller i strid med nødvendig tillatelse, som overtredelse av normen.<sup>63</sup> F.eks. vil bygging av et båthus i strandkanten uten dispensasjon rammes. Dette innebærer at ulovlige byggetiltak i strandsonen, dersom de ikke rammes av ny straffebestemmelse, i utgangspunktet alltid vil kvalifisere til overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyret vil også kunne brukes mot en overtredelse hvor den konkrete overtredelsen ikke er vesentlig eller gjentatt.<sup>64</sup> Etter mitt syn er dette en god løsning og gir tilpassede reaksjoner også for mindre overtredelser som ikke kvalifiserer til straff.

Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved overtredelse av forskriftsbestemmelser gitt i medhold av loven, dersom det i den aktuelle forskriften er hjemmel til å ilegge det, jamfør annet ledd. Ny plbl. vil få et omfattende spekter av forskrifter, hvor det gis utfyllende regler.

---

<sup>62</sup> Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s.167

<sup>63</sup> NOU (2005:12) s.540

<sup>64</sup> NOU (2005:12) s.540 og s.327

Tredje ledd gir den prosessuelle fremgangsmåten ved ileggelse av et overtredelsesgebyr. Tiltakshaver skal forhåndsvarsles særskilt og skriftlig før overtredelsesgebyret vedtas, med mulighet til å uttale seg innen en frist på minimum tre uker. Bestemmelsen ivaretar hensynet til kontradiksjon.

Ny plbl. §32-8 sjette ledd delegerer den nærmere regulering av overtredelsesgebyret til Kommunal- og regionaldepartementet. Mens syvende ledd ivaretar hensynet til et effektivt sanksjonssystem, gjennom endelig vedtak om overtredelsesgebyr gis automatisk tvangsgrunnlag for utlegg.

Kompetansen til å ilegge overtredelsesgebyret tilfaller plan- og bygningsmyndighetene, jamfør §32-8 fjerde ledd. I utgangspunktet vil det være plan- og bygningsmyndighetene i den enkelte kommune som har hovedansvaret for gebyret. Gebyret tilfaller alltid kommunen, selv om gebyret er ilagt høyere oppe i plan- og bygningsmyndighetshierarkiet, jamfør fjerde ledd annet punktum.

Overtredelsesgebyr kan både gis til fysiske og juridiske rettssubjekter. Hvis tiltakshaver er et foretak gir femte ledd utfyllende regler. Dersom en overtredelse er foretatt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyret ilegges av foretaket.

### 5.2.3 Rettsikkerhetsproblem mht hvem gebyret skal tilfalle

I ny plbl. §32-8 fjerde ledd annet punktum er det bestemt at overtredelsesgebyret skal tilfalle kommunen selv. Spørsmålet er om det er en god idé. Ordningen kan utgjøre et rettsikkerhetsproblem ved at det er den som ilegger og bestemmer størrelsen på gebyret også selv får pengene. Problematikken blir ofte billedlig omtalt som ”bukken som passer havresekken” – man bør ikke sitte i posisjoner hvor ens integritet kan trekkes i tvil. Kommunenes integritet kan trekkes i tvil ved at inntektene ved gebyrene tilfaller kommunene selv, istedenfor staten i sin alminnelighet. Det er til syvende og sist av betydning hvordan adressatene og folk for øvrig oppfatter ordningen, og jo flere som opplever ordningen støtende, desto mer problematisk blir det.

For å skape en armlengdes avstand mellom myndigheten som ilegger gebyrene og myndigheten som mottar inntektene av gebyrene, har lovgiver falt ned på at det er kommunen i sin alminnelighet som skal stå som mottaker av inntektene, og ikke plan- og bygningsmyndigheten direkte. Spørsmålet er om dette er tilstrekkelig avstand. Utgangspunktet må være at overtredelsesgebyr ikke må ilegges ut fra økonomiske hensyn. Hvis plan- og bygningsmyndigheten selv hadde ilagt og selv mottatt pengene direkte, kunne det medført rettssikkerhets spørsmål. Imidlertid har ordningen noen gode kvaliteter ved at kommunen kan få et incitament til å forfølge ulovligheter.<sup>65</sup> Ved å gi kommunen en økonomisk motiverende reaksjon, kan dette gjøre at flere overtredelser blir oppdaget og reagert overfor. Poenget er at det er overtrederen som skal stå ansvarlig for merutgiftene ved ulovlighetsforfølgning, ikke den enkelte kommunes økonomi. Det er overtrederen som således må bære risikoen økonomisk for de overtredelser han måtte utføre. Formålet er imidlertid ikke at kommunene skal oppfatte overtredelsesgebyrene som en inntektskilde, men i stedet å redusere den økonomiske belastningen ulovlighetsforfølgning er for kommunen.<sup>66</sup> Samtidig kan det medføre at kommunene får tilstrekkelige midler til å intensivere arbeidet mot ulovlige byggetiltak.

Farene ved at overtredelsesgebyr tilfaller kommunen, vil motvirkes av at det i ny forskrift nedfelles klare kriterier for både når overtredelsesgebyr ilegges og for utmåling av gebyrene. Adgangen til å påklage ileggelsen av overtredelsesgebyr, samt å kunne gå til søksmål mot både kommunens ileggelse direkte eller fylkesmannens beslutning i klagesaken, ivaretar rettssikkerheten ytterligere.<sup>67</sup> Maksimumssatser på overtredelsesgebyret kan lempe på noen av innvendingene mot at gebyret tilfaller kommunen.

---

<sup>65</sup> Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s.180

<sup>66</sup> l.c.

<sup>67</sup> l.c.

Samlet sett fremstår løsningen som tilfredsstillende, men det gjenstår å se hvordan dette vil fungere i praksis. Domstolskontrollen vil uansett være en sikkerhetsventil i så måte.

#### 5.2.4 Maksimumssatser og regler om utmåling

Etter §32-8 sjette ledd annet punktum skal det fastsettes et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyret. Både fra lovgivers side og fra enkelte av høringsinstansene har det kommet innspill på størrelsesnivået til overtredelsesgebyret. Maksimumssatser ivaretar hensynet til lik praktisering i hele landet samlet og hensynet til rimelighet. Tanken bak maksimumssatser har gode grunner for seg. Hvis hver enkelt kommune hadde hatt ulik praktisering mht gebyrets størrelse ville det lett innebære urimeligheter. Mot dette kan det med rette hevdes at strandsonen er utsatt for ulik pressbelastning, noe som kan tilsi at like forhold på ulike steder i landet må behandles ulikt.

Maksimumssatsene kan være ulike mht om det er et fysisk eller juridisk rettssubjekt som står ansvarlig for overtredelsen. I rettspraksis er det normalt langt høyere bøter til foretak (typisk entreprenører) enn bøter til privatpersoner. Dette bør nok også legges til grunn for bøtenivået til overtredelsesgebyret. Derimot bør ikke overtredelsesgebyret overgå bøtenivået i rettspraksis. I rettspraksis har bøtenivået stabilisert seg på rundt 100.000 kr for privatpersoner, mens bøtenivået for foretak ligger fra 200.000 kr og oppover. Dette tilsier et overtredelsesgebyrnivå for privatpersoner under 100.000 kr og for foretak under 200.000 kr. Gode grunner kan tale for at nivået bør være enda lavere. Overtredelser som tilsier et høyere bøtenivå bør utredes hos politi- og påtalemyndighet.

Ved utmåling av overtredelsesgebyret bør det foretas en konkret helhetsvurdering, hvor bl.a. overtredelsens art og omfang vurderes. Det kan også komme på tale å legge vekt på overtrederens økonomi, dersom økonomien er svært svak. Et standardisert nivåinndelt overtredelsesgebyr, slik som forenklet forelegg ved overtredelser i veitrafikksaker, er nok ikke den løsningen man velger. Det er heller mer sannsynlig at det blir gebyrnivåer delt inn i ulike spenn, hvor det kan gis en individuell tilpasning innenfor spennet, men en mulighet til å avvike særlige tilfeller.

### 5.2.5 Oppportunitetsprinsippet

Utgangspunktet er at kommunene skal forfølge overtredelser av plbl., jmfør §10-1. Dette innebærer at kommunen enten må ty til de administrative sanksjonene for å tvinge frem lovlig atferd, eller gjøre det ulovlige tiltaket lovlig gjennom dispensasjonsinstituttet. Etter gjeldende rett har imidlertid kommunen mulighet til å avstå fra å forfølge overtredelser, dersom bestemte vilkår er oppfylt, jmfør plbl. §116b annet ledd. Vilkåret er at overtredelsen er av ”bagatellmessig betydning”. Ordlyden ”bagatellmessig” henspiller her til uvesentlige avvik fra det tillatte.

I Rt. 2002 s.209 brukte Høyesteretts mindretall forarbeidene til å illustrere hvordan bestemmelsen skal forstås. Selv om uttalelsen er gitt av mindretallet og dommen er i dissens, gjaldt ikke dissensen dette punktet:

*”Plan- og bygningsmyndighetene har en klar, men ikke ubetinget plikt til å reagere med sanksjoner ved overtredelse av regelverket tilknyttet plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp.nr.39 (1993-1994) side 175 annen spalte og side 209 annen spalte” (s.221).*

Uttalelsen viser at kommunen i utgangspunktet har en klar plikt til å forfølge ulovligheter, men at den ikke er ubetinget.

Ordlyden ”kan” signaliserer at det er opp til kommunen selv å avgjøre om ulovligheten skal forfølges, dersom den er av bagatellmessig betydning. Dette gir et rom for skjønn. I plbl. §116b annet ledd annet punktum er det hjemlet uttrykkelig at beslutning om å avstå fra å forfølge ulovligheter ikke anses som et enkeltvedtak. Når en beslutning ikke er å anse som et enkeltvedtak, vil det ikke være gjenstand for klage. Bestemmelsen innebærer et forvaltningsrettslig oppportunitetsprinsipp etter mønster fra straffeprosessloven.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Plan- og bygningsrett (2000) s.660



Et eksempel fra Sivilombudsmannens årsmelding, Somb-2003-95 (s.301), illustrerer hvordan oppportunitetsprinsippet fungerer i praksis. A valgte å klage til Sivilombudsmannen, da Orkdal kommune unnlot å iverksette sanksjoner mot oppføring av et tilbygg som krenket As eiendomsgrense, ved at tilbyggets hjørne ble liggende inne på As eiendom. Hovedspørsmålet i saken var om Orkdal kommune hadde gyldig rettsgrunnlag for å unnlate å gripe inn overfor byggeoverskridelsen. Kommunen hadde begrunnet unnlattelsten med at et eventuelt rivningspålegg etter plbl. §113 ikke ville ”stå i rimelig forhold til ulovligheten”, noe ombudsmannen mente henstilte på §116b første ledd. A var blitt tilkjent full erstatning i lagmannsretten for grenseoverskridelsen. Ombudsmannen kritiserte kommunen fordi de begrunnet unnlattelsten til å gripe inn i §116b første ledd. Unnlattelsten skulle heller vært hjemlet i §116b annet ledd. På s.304 utdyper Sivilombudsmannen hva som ligger i ”bagatellmessig betydning”:

*”Kommunen må foreta en reell helhetsvurdering av overtredelsens art og omfang sett i lys av forholdene på stedet. I vurderingen, som et stykke på vei må bygge på skjønn, kan det også være relevant å legge vekt på om tiltakshaveren har gjort opp for forholdet på annen måte, for eksempel i form av en økonomisk kompensasjon til den som er påført ulemper som følge av overtredelsen. Tidsmomentet vil også kunne spille inn. Kommunens avgjørelse må bygge på hva som vil fremstå som rimelig og forholdsmessig, alle forhold tatt i betraktning.”*

Hvilke overtredelser som er ”bagatellmessige” beror således på en konkret skjønsmessig helhetsvurdering av den aktuelle overtredelsen, der overtredelsens art og omfang må vurderes i forhold til forholdene på stedet. Dette innebærer at hva som anses som ”bagatellmessig betydning” varierer fra tilfelle til tilfelle. Ombudsmannen aksepterte at kommunen i denne vurderingen hadde lagt vekt på at A var blitt tilkjent full erstatning i rettsvesenet. Tidsmomentet er også relevant, dvs. om det har gått lang tid fra kommunen ble klar over krenkelsen til avgjørelsen om passende reaksjon ble fattet. Ved at avgjørelsen må bygge på hva som vil ”fremstå som rimelig og forholdsmessig, alle forhold tatt i

betraktning”, gir det anvisning om at det skal foretas en bred vurdering mht rimelighet og proporsjonalitet.

Hvis man hverken kan gi dispensasjon eller benytte seg av unntaket i §116b annet ledd, er det omdiskutert om det i visse unntakstilfeller er mulig å unnlate og forfølge en ulovlighet på mer fritt skjønnmessig grunnlag.<sup>69</sup>

Opportunitetsprinsippet videreføres i ny plbl. §32-1 annet ledd. Bestemmelsen lyder:

*”Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten”.*

Ordlyden er endret fra gjeldende bestemmelse, men endringen innebærer ingen realitetsendringer, kun en språklig forenkling. I Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s.173 har departementet uttalt at det ikke vil være realistisk at enhver overtredelse ut over de bagatellmessige, forfølges uten at kommunen kan foreta en prioritering. Når ordlyden og forarbeidene opprettholder kommunens skjønnsmessige adgang til å la være å forfølge ulovligheter av bagatellmessig betydning, videreføres gjeldende rettstilstand.

### 5.2.6 Rimelighet og samordning

Plbl. forutsetter at enhver reaksjon fra det offentlige skal skje på bakgrunn av rimelighet og samordning, jamfør §116b første ledd. Bestemmelsen har sitt utspring i det generelle krav i forvaltningsretten om forholdmessighet. Bestemmelsens første punktum gir anvisning om at sanksjoner skal stå i ”rimelig forhold til ulovligheten”. Ordlyden går klart i retning av krav om proporsjonalitet ved sanksjonsvalg og kombinasjonen av sanksjonene.

Første ledd annet punktum presiserer første ledd første punktum. Bestemmelsen retter seg mot tilfeller der flere ulike typer sanksjoner utferdiges for samme overtredelse. Når flere

---

<sup>69</sup> Somb-2003-95 (s.303)

ulike typer sanksjoner kan utferdiges for samme overtredelse, må disse ”samordnes slik at overtredelsen ikke rammes på urimelig måte”.

Ordlyden er klar mht at sanksjoner skal ”samordnes”, men når vil kombinasjonen av sanksjoner ramme på ”urimelig måte”? I ordlyden ”samordnes” ligger det et krav om organisering av sanksjonene til en helhet. Ordlyden ”urimelig” er en rettslig standard som kan endres fra tilfelle til tilfelle og innhold over tid; det som er urimelig i dag, trenger ikke være urimelig i morgen. Forarbeidene uttaler at innen hver sanksjonstype som plan- og bygningsmyndighetene kan utferdige, vil det være mulighet til å velge hvor strengt man vil aksjonere overfor ulike typer overtredelser.<sup>70</sup> Med denne bestemmelsen ønsket lovgiver å oppstille en regel som sikrer at sanksjonene står i rimelig forhold til ulovligheten og at de ikke overlapper hverandre slik at samme ulovlighet blir rammet flere ganger på en urimelig måte.<sup>71</sup>

Et eksempel kan illustrere funksjonen til §116b. Utmålingen av tvangsmulkt er et godt eksempel på hvordan §116b kommer inn i vurderingen. Når kommunen skal ta stilling til om det skal gis en engangsmulkt, løpende mulkt, eller en kombinasjon av engangsmulkt og løpende mulkt (og eventuelt andre sanksjoner i tillegg), vil effektivitetshensyn stå imot rimelighetshensyn. Meget strenge sanksjoner kan innebære en effektiv opprettelse av lovlighet, men vil lett medføre brudd på rimeligheten.

I rettspraksis finnes det flere dommer hvor fokuset på spørsmål om gyldighet mht forvaltningsrettslige reaksjoner er aktualisert.

I RG. 2002 s.1413 kom spørsmålet om fylkesmannen hadde tatt manglende stilling til plbl. §116 b opp. Saken omhandlet en klage fra Sandefjord Naturvern over kommunens vedtak om å godkjenne oppføring av en flytebrygge i strandsonen i Sandefjord kommune. Det rettslige spørsmålet i saken var gyldigheten av et ilagt forelegg etter plbl. §114. Vedtaket

---

<sup>70</sup> Ot.prp.nr.39 (1993-1994) s.209

<sup>71</sup> l.c.

fremsto som ensidig, fordi fylkesmannen ikke hadde vært på befaring på eiendommen før vedtaket ble truffet og det fremgikk ikke at hensynet til det lokale selvstyre var tillagt vekt. Plbl. §116b var heller ikke vurdert. Retten fant at fylkesmannens vedtak om å ta til følge klage over kommunens vedtak led av både saksbehandlingsfeil og rettslige feil. Forelegget ble derfor satt til side som ugyldig. Retten uttalte på s.1418 at det vil være ”en mangel ved vedtaket” ikke å ta stilling til §116b første ledd ved sanksjonsvalg og kombinasjonsvalg av sanksjoner. Dette innebærer at vedtak fattet uten å se hen til rimelighet og samordning, lett kan bli ugyldige. Samordning av sanksjonene er alltid nødvendig for at vedtaket skal stå seg.

Lovgiver uttaler i forarbeidene at rimelighetsvurderingen bestemmelsen legger opp til, må sees i sammenheng med læren om forbud mot myndighetsmisbruk.<sup>72</sup> Læren om myndighetsmisbruk setter begrensninger i forvaltningens utøvelse av det frie skjønn, bl.a. gjennom et forbud mot vilkårlige eller sterkt urimelige vedtak.

Dette kom på spissen i en dom i Rt. 2002 s.209. Saken gjaldt gyldigheten av et pålegg etter plbl. §113 og forurensningsloven §7, samt domstolsprøving av forelegget gitt i medhold av plan- og bygningsloven §114. Annenvoterende med støtte fra tre dommere mente det ikke var grunnlag for å kjenne et vedtak fattet av kommunen ugyldig. I dommen kom annenvoterende likevel med interessante innspill til forståelsen av bestemmelsen på s.226:

*”Ved vurderingen av om et forelegg er ugyldig på grunnlag av myndighetsmisbruk, vil det kunne tas utgangspunkt i de retningslinjer som §116b stiller opp. Dette utgangspunktet gjelder både når det er spørsmål om det er tatt ulovlige hensyn ved vedtaket, og når det er spørsmål om vedtaket rammer urimelig hardt. Bestemmelsens understreking av kravet til forholdsmessighet mellom sanksjonen og ulovligheten tilsier at denne betraktningmåten vil kunne komme sterkere inn i rimelighetsvurderingen enn den vil gjøre på enkelte andre områder. Bestemmelsen i §116b springer også ut av læren om myndighetsmisbruk, jf. proposisjonen side 179.”*

---

<sup>72</sup> Ot.prp.nr.39 (1993-1994) s.179

Etter §116b første ledd tredje punktum skal det i sanksjons- og kombinasjonsvalg av sanksjon, tas særlig hensyn til graden av eventuell uaktsomhet, grovheten av forholdet og mulige fordeler av overtredelsen. Individuell tilpasning av reaksjoner er viktig for å oppnå en rimelighet. Rent konkret vil grov uaktsomhet kvalifisere til en strengere sanksjon enn simpel uaktsomhet; en grov overtredelse kvalifiserer til en strengere sanksjon enn en simpel overtredelse; og til slutt vil en overtredelse som innebærer fordeler for tiltakshaver kvalifisere til en strengere reaksjon enn tilfeller der tiltakshaver ikke har fått fordeler. Det å gi en rimelig reaksjon har derfor mye å gjøre med individuell tilpasning og sammensetning av sanksjoner.

Ved rettslig prøving av sanksjoner ilagt etter loven, uttalte Høyesterett i Rt. 2002 s.209 at:

*”bestemmelsen i §116b innebærer at domstolene har fått kompetanse til fullt ut å overprøve selve forholdsmessigheten eller rimeligheten av forelegget. At domstolene på dette grunnlag skulle ha en slik adgang - som i så fall ville måtte gjelde i forhold til alle sanksjoner etter kapittel XIX - er det ingen holdepunkter for i lovforarbeidene. Der er det tvert imot presisert at domstolsprøvingen skal skje etter vanlige regler”.*

Høyesterett uttaler her at domstolsprøving i forhold til plbl. skal skje etter de alminnelige reglene for domstolsprøving, men §116b danner et utgangspunkt for myndighetsmisbrukvurderingen.

I Sivilombudsmannens årsmelding fra 2007 Somb-2007-92 (2007 s.349) ble en sak om størrelsen på tvangsmulkten behandlet. To eiere av en eiendom i strandsonen oppførte et gjerde og en levegg ulovlig. Området var regulert til friområde og kommunen fattet vedtak om at både gjerde og leveggen skulle rives og at tvangsmulkt ville bli ilagt. Eierne valgte å påklage avgjørelsen til fylkesmannen, som opprettholdt vedtaket. Saken ble derfor brakt inn for retten av eierne, men kommunen ble frifunnet i alle instanser. Lagmannsretten uttalte imidlertid at tiltaket ikke hadde vært til ”vesentlig sjenanse for noen

beskyttelsesverdig interesse”. Mens saken verserte i rettssystemet påløp dagmulkten. Da gjerde og levegg var blitt fjernet var tvangsmulkten kommet opp i over en 1,1 millioner kroner, og eierne valgte å søke om ettergivelse av mulkten. Fylkesmannen valgte å ettergi havparten. Eierne valgte å klage til Sivilombudsmannen, som uttalte at en samlet tvangsmulkt på 556.000 NOK synes ”uforholdmessig høy” og i dårlig samsvar med god forvaltningsskikk. Ombudsmannen anbefalte fylkesmannen å sette ned tvangsmulkten ytterligere. Prinsipielt ble det uttalt at:

*”I ettertid bør det legges vekt på at saken ble brakt inn for domstolene. Retten til å få prøvet lovligheten av vedtak er en grunnleggende rettighet. God forvaltningsskikk tilsier at forvaltningen tar konsekvensene av det også i forhold til bruken av sanksjoner mot borgerne”. (s.351)*

Uttalelsen tilsier at ingen bør belastes med tvangsmulkt dersom saken bringes inn for rettssystemet. Samtidig vil størrelsen på mulkten være med i vurderingen opp mot §116b, og dersom den er for høy må mulkten nedsettes i tråd med §116a siste punktum.

Etter mitt syn er dette en god løsning som ivaretar borgernes mulighet til rettslig prøvning av forvaltningstiltaks gyldighet i domstolene. I dette konkrete tilfellet hadde tvangsmulkten kommet opp i 1,1 millioner kroner, noe som er langt over det man ville ha dømt i en rettssak, og brorparten av beløpet hadde oppstått under rettssaken. En løpende mulkt kan under en påløpende rettssak lett oppfattes som urimelig, men i denne saken kunne eierne uten risiko ha oppfylt kommunens pålegg. Dersom de hadde fått medhold i saken ville både gjerde og levegg blitt erstattet av staten.

Bestemmelsen om rimelighet og samordning i plbl. §116b første ledd videreføres også i ny plbl. §32-10 første ledd. Rettstilstanden etter gjeldende rett vil således fortsatt være aktuell.

### 5.2.7 Dobbeltstraff

Plan- og bygningsmyndighetene kan ikke ilegge tiltakshaver et overtredelsesgebyr, dersom tiltakshaver tidligere ved rettskraftig dom eller endelig vedtak er frifunnet, dømt eller er ilagt rettighetstap for samme forhold, jmf. §32-10 annet ledd. Motsatt vil ileggelse av overtredelsesgebyr stenge for senere straffesak. Bestemmelsen presiserer i hvilke tilfeller det er tillatt å ilegge et overtredelsesgebyr. Presiseringen er en henvisning til forpliktelsen etter Den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) forbud mot dobbeltstraff. EMK gir et forbud mot dobbeltstraff i EMKs 7. tilleggsprotokoll art. 4. Forbudet innebærer at ingen skal kunne bli stilt for retten eller straffet på ny for en straffbar handling som allerede er endelig avgjort. Konvensjonen er gjort til norsk rett i og med menneskerettsloven (mnskrl.), og etter mnskrl. §3 gis konvensjonen og dens protokoller forrang ved motstrid i annen lovgivning.

Bygningslovutvalget foretok en grundig gjennomgang av forbudet mot dobbeltstraff og sanksjonsreglene i pbl. På bakgrunn av disse vurderingene valgte lovgiver presiseringen i §32-10 annet ledd.

## 6 Strafferettslig forfølgning

### 6.1 Generelt

Straffesakssporet utgjør den andre kategorien av reaksjoner etter pbl. Straff er et onde som staten tilføyer en lovovertræder pga lovovertrædelsen, i den hensikt at han skal føle det som et onde.<sup>73</sup> Johs. Andenæs' definisjon anses å dekke den alminnelige betydningen av ordet straff, men danner likevel bare et utgangspunkt.

---

<sup>73</sup> Andenæs (2004) s.10

Kvalifiserte overtredelser av plbl. kan medføre straffeansvar. Det er det lokale politi og påtalemyndighet som har hovedansvaret for etterforskning og eventuelt bringer forholdet inn for rettsvesenet til pådømmelse. Økokrim kan bistå og forfølge overtredelser, men dette skjer i begrenset grad. Overtredelser av plbl. er undergitt ubetinget offentlig påtale etter strl. §77. I utgangspunktet er det derfor ikke nødvendig med anmeldelse fra kommunen for at et ulovlig forhold skal etterforskes, men pga politiets prioriteringer er det ofte nødvendig med en anmeldelse fra kommunen for at saken skal bli etterforsket av politiet.<sup>74</sup> I tillegg vil politiet i de fleste saker ikke få kjennskap til forhold dersom det ikke kommer inn tips eller anmeldelser fra kommunen. Dette vil også være tilfellet i ny plbl.

Politianmeldelse for overtredelse av plbl. resulterer kun i sjeldne og svært alvorlige tilfeller i bøtestraffer ilagt av påtalemyndigheten ved ordinært forelegg.<sup>75</sup> Enda sjeldnere kommer saker inn for domstolen til pådømmelse. Samtidig kan det være et problem at mindre alvorlige saker forfølges, mens de alvorlige sakene passerer. Til tross for at politi og påtalemyndighet har ansvaret for strafforfølgningen, innebærer dette ikke en absolutt plikt til å forfølge overtredelser og føre saken for domstolene. Dette kalles det strafferettslige opportunitetsprinsipp.

## 6.2 Fra bøter til fengsel

### 6.2.1 Generelt

Etter gjeldende rett kan det gis bøtestraff etter plbl. §110 nr.2 og 3 for overtredelser. De relevante delene av bestemmelsen lyder som følger:

*Med bøter straffes den som forsettlig eller uaktsomt:*

- 2. utfører eller lar utføre tiltak uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter §93, jfr. §96, eller er i strid med vilkårene i slik tillatelse, eller tiltak i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av §§81, 85, 86a eller 86b.*

---

<sup>74</sup> NOU (2005:12) s.325

<sup>75</sup> *ibid.* s.327



3. *bruker eller lar bruke byggverk eller del av byggverk, konstruksjon eller areal uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter §93, eller er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av §§81, 85, 86a og 86b, eller uten at det er gitt dispensasjon etter denne lovs §7 for tiltak eller bruk i strid med arealdel av kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan, eller §§17-1, 31 eller 33 i denne loven.*

Straff kan ilegges både for materielle og formelle feil, f.eks. både krav til selve utførelsen og manglede eller uriktig søknad. Både den objektive og den subjektive gjerningsbeskrivelsen må dekke av den aktuelle handling. Den *subjektive* gjerningsbeskrivelsen i nr. 2 og 3 innebærer ”forsettlig eller uaktsom” overtredelse, dvs. at skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Den *objektive* gjerningsbeskrivelsen innebærer handlingsnormen i nr.2 og/eller 3. Både fysiske personer og foretak kan straffes, jmfør strl. §48a annet ledd.

Utmåling av bøtestraff skjer etter strl. §27. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for forelegg gitt av påtalemyndigheten. Det er to vurderinger bestemmelsen gir anvisning på. For det første skal ”det straffbare forhold” vurderes. For det andre bør det tas ”særlig hensyn til den dømtes formuesforhold og til hva han etter sine livsforhold antas å kunne utrede”. Med ”formuesforhold” menes tiltakshavers formue og inntekt. Lovens ordlyd gir anvisning på at boten skal gis en individuell tilpasning – den skal ramme den rike like hardt som den fattige. Intensjonen er lik straff. Motsatt ville beløpsmessig likhet lett medføre ulikhet mht virkningen. Ved å tilpasse botens størrelse til den person som utfører overtredelsen, vil det bli likhet for loven, uansett hvem lovovertræderen er. Det skal også tas særlig hensyn til hva den dømtes ”etter sine livsforhold antas å kunne utrede”. Her vil man se på personens forsørgelsesbyrde og andre forhold av betydning. Bøtestrafen kan ramme andre personer som står tiltakshaver nær hardt, og derfor skal boten tilpasses totaliteten. Brudd på

byggeforbudet i strandsonen begås ofte av ressurssterke personer, noe som medfører at bøtenivået ligger på et forholdsvis høyt nivå.<sup>76</sup>

Etter plbl. og ny plbl. vil boten tilfalle statskassen og ikke kommunen, jamfør strl. §27 annet ledd.

Miljøkriminalitet er et av områdene hvor bøtenivået er på vei opp. I Rt. 1983 s.306 anførte aktor i saken at det ut fra allmennpreventive hensyn burde gis høye bøter for brudd på plbl. Høyesterett bekreftet anførselen fra aktor:

*”Retten er enig i at det i saker som dette må reageres strengt slik at det ikke kan forventes en lav bot som innkalkuleres som en del av byggekostnadene. Botens størrelse må imidlertid også i saker som dette fastsettes på grunnlag av en helhetlig vurdering av saken, tiltaltes økonomiske situasjon og foreliggende rettspraksis”, s.311.*

Etter mitt syn viser uttalelsen at det fra domstolens side ikke vises nåde mot den som gjennomfører kvalifiserte overtredelser. Høyesterett poengterer at reaksjonen skal være streng og ikke kunne innkalkuleres som en del av byggekostnadene, men i tråd med §27 og foreliggende rettspraksis.

I Fredrikstad tingretts dom 26.09.2002 poengterer retten at ulovlige byggetiltak i standsonen krever strenge bøter fordi *”det er et samfunnsmessig problem at overtredelser som dette foretas av ellers lovlydelige og ressurssterke mennesker. Skal en bot virke avskrekkende, både for tiltalte og andre, må den være av en viss størrelse og den må stå i forhold til det anleggsarbeidet som er utført og tiltaltes økonomi” (s.6).*

I ny plbl.s nye straffebestemmelse i §32-9 er det åpnet for bruk av fengselsstraff mot de alvorligste overtredelsene. Bestemmelsens første punktum lyder:

---

<sup>76</sup> Fredrikstad tingrett 26.09.2002

*”Overtredelser av §32-8 første ledd som er vesentlige og forsettlig eller grovt uaktsomme straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år”*

Bestemmelsen henviser til handlingsnormene og ansvarssubjektene i overtredelsesgebyrbestemmelsen §32-8 første ledd. Bestemmelsen er en restrukturering av gjeldende straffebestemmelser i §§110-112.

Lovens ordlyd markerer at det kun er de ”vesentlige” overtredelsene som rammes. Dette innebærer en hevelse av straffeterskelen, fordi gjeldende straffebestemmelse ikke har et vilkår om at overtredelsen må være vesentlig. Ordlyden ”vesentlig” signaliserer at kun kvalifiserte overtredelser rammes, slik at både bagatellmessige overtredelser og mindre overtredelser faller utenom. I vurderingen av om en overtredelse er ”vesentlig” skal det ”særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av skyld”, jmfør tredje punktum.

Overtredelsens ”*omfang*” kan rette seg mot om det er begått enkeltstående overtredelser eller om det er begått flere overtredelser som skal sanksjoneres i samme sak. Det er større sannsynlighet for straff dersom det er begått flere overtredelser, enn en enkeltstående overtredelse. Overtredelsens ”*virksomheter*” retter seg mot hvilke konsekvenser lovovertrædelsen har. Dersom det f.eks. er bygget en vei i strandsonen til en eiendom som innebærer tap av biologisk mangfold vil dette komme i betraktning. ”*Graden av [utvist] skyld*” er også et moment i vurderingen av om en overtredelse er vesentlig. Generelt kan man si at der det ikke er grunn til å bebreide tiltakshaver, vil det ikke være grunnlag for å definere forholdet som vesentlig. Når det står at det ”*særlig skal legges vekt på*”, innebærer det at momentene ikke er uttømmende. Det er altså mulig å ta hensyn til andre momenter i vesentlighetsvurderingen og det er mulig å legge vekt på momenter etter den gjeldende lov, f.eks. om motivet for handlingen var til inntekt for egen fordel.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s.168 og 357

Typisk vil f.eks. vesentlige terrenginngrep, uopprettelige inngrep og ulovlig bruk omfattes av ”vesentlige overtredelser”.<sup>78</sup>

Fjerde punktum utgjør et unntak fra vesentlighetskravet i første punktum. Dette åpner for bruk av straff på forhold som ikke er vesentlige, dersom tiltakshaver tidligere er ilagt en sanksjon. Hvis en person eller et foretak ”tidligere er ilagt sanksjon for overtredelse” i eller i medhold av plbl., kan straff idømmes selv om overtredelsen ikke er vesentlig. Gjentakelse representerer ved straffutmålingen som regel et straffeskjerpene moment. Bestemmelsen er en skjønnsbestemmelse og det følger av ordet ”kan”. Lovens ordlyd ”sanksjon” er definert i forarbeidene som overtredelsesgebyr, bot eller straff.<sup>79</sup> Bestemmelsen avgrenses dermed mot de andre administrative sanksjonene som ikke har et pønalt formål, som pålegg, tvangsmulkt og forelegg. Brudd på samme handlingsnorm eller brudd på annen handlingsnorm i loven er likestilt.

Skyldkravet i bestemmelsen er ”forsettlig eller grovt uaktsomme” handlinger. Plbl. operer med skyldkravet ”forsettlig eller uaktsomt”. Endringen til ”grov uaktsomhet” innebærer en forhøyelse av skyldkravet i forhold til gjeldende lov. Grunnen til at lovgiver har valgt å øke skyldkravet, er at straff kun skal rettes mot de grove og gjentatte overtredelser, samt overtredelser som har eller kan ha alvorlige samfunnsmessige konsekvenser.<sup>80</sup> Skyldkravet er nå ikke lenger på linje med de andre miljølover, men på linje med generalklausulen for miljøkriminalitet i strl. §152b. I praksis har nok ikke denne endringen særlig betydning, da det i utgangspunktet var en høy terskel for å straffe etter plbl.

Ved overtredelser av bestemmelser gitt i medhold av loven (typisk forskrift) gjelder første punktum tilsvarende, dersom det er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar, jmfør §32-9 første ledd annet punktum.

---

<sup>78</sup> Rise (2008) s.19

<sup>79</sup> NOU (2005:12) s.547

<sup>80</sup> *ibid.* s.327

Ved å innføre fengselsstraff mot de groveste overtredelser av plbl., vil man markere at grove brudd på loven vil medføre alvorlige konsekvenser. Lovgiver sluttet seg i det vesentlige til bygningslovutvalgets vurderinger og konklusjoner vedrørende bruk av straff og uttalte at ”*straff forbeholdes alvorlige og/eller gjentatte overtredelser og strafferammen økes*”.<sup>81</sup> Utvalgets forslag til endringer i straffereglene var begrunnet med å tydeliggjøre straffebestemmelsen; dels ved å gjøre konsekvensene ved alvorlige overtredelser sterkere, dels ved å øke kommunens interesse i å benytte straff og straffelignende reaksjoner.<sup>82</sup> Dette innebærer at terskelen for hva som er straffbart heves, slik at straff bare benyttes ved de mest alvorlige overtredelser. Fengsel eller bøter idømmes overfor overtredelser av handlingsnormene i overtredelsesgebyrbestemmelsen, ny plbl. §32-8. Foretak straffes med bøter og/eller rettighetstap, jamfør strl. §48a tredje ledd.

Straffereaksjonen bøter opprettholdes for ”vesentlige” og ”forsettlige eller grovt uaktsomme” overtredelser, men ikke for ”forsettlige og uaktsomme” overtredelser slik det er i dag. Forenklet vil overtredelsesgebyret tre inn istedenfor bøter i de tilfeller hvor det kun foreligger forsett eller uaktsomhet, men der hverken vesentlighets- eller gjentakelseskriteriet i §32-9 er oppfylt.

Det kan reises kritikk mot at man gjør alle handlingsnormene etter §32-8 straffbare, men etter mitt syn er det ikke kritikkverdige at de to handlingsnormene i litra b og d hjemler straff.

Strafferammen øker fra bøter til fengsel inntil ett år, og ved grove overtredelser fengsel inntil to år. Begrunnelsen for denne økningen av strafferammen er at plbl. er en sentral miljø- og vernelov, og at strafferammen kommer på linje med andre sentrale miljølover.<sup>83</sup> Dette må sies å være et skritt i riktig retning fordi plbl. har stor betydning for forvaltningen av strandsonen som ikke er vernet etter f.eks. naturvernloven eller andre miljølover.

---

<sup>81</sup> Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s.176

<sup>82</sup> *ibid.* s.33

<sup>83</sup> *ibid.* s.181 og Innst.O.nr.50 (2008-2009) s.20

## 6.2.2 Utfører, lar utføre, bruker eller lar bruke

Gjeldende bestemmelse rammer den som ”**utfører eller lar utføre tiltak**” uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter §93, eller tiltak som overskrider vilkår i slik tillatelse. Ordlyden ”utfører eller lar utføre tiltak” kan omfatte både hovedmann og medvirker, og derfor er medvirkning også straffbart etter denne bestemmelse. Lovgiver har i forarbeidene uttalt at ”utfører og lar utføre” har to funksjoner: For det første angis personkretsen som rammes, og for det andre skal det klargjøre at det ikke bare er igangsettelsen av arbeidet som er straffbart, men også den fortsatte utførelse.<sup>84</sup> Det er likegyldig om man selv utfører eller lar andre utføre tiltak.

Bestemmelsen rammer flere situasjoner og rammer bredt. Den rammer tiltak satt i gang uten søknad, tiltak hvor søknad kommer underveis eller etter tiltak er utført, tiltak hvor iverksetting har skjedd på tross av avslag og tiltak hvor det er skjedd en overskridelse av tillatelse fra kommunen. Hovedregelen er at tiltak krever nødvendig tillatelse etter plbl. §93, unntatt de meldepliktige tiltakene. I ny plbl. vil ethvert tiltak være søknadspliktig med unntak for tillatte tiltak.

Problemstillingen om skillet mellom søknadspliktige og meldepliktige tiltak kom opp i Rt. 2008 s.1180. Her hadde eierne av et fiskeoppdrettsanlegg anlagt en midlertidig anleggsvei gjennom et fredet område etter kulturminneloven, uten byggetillatelse. Spørsmålet i saken var om tiltaket var søknadspliktig etter plbl. §93 første ledd bokstav j, eller unntatt etter §93 annet ledd jamfør §85. Lagmannsretten hadde kommet frem til at tiltaket kun var meldepliktig, men Høyesterett kom frem til motsatt standpunkt og lagmannsrettens avgjørelse måtte oppheves. Høyesterett la vesentlig vekt på at anleggsveien ble lagt i et automatisk fredet kulturminneområde.

---

<sup>84</sup> Ot.prp.nr.39 (1993-1994) s.167

Det foreligger flere underrettsdommer tilknyttet denne handlingsnormen. Tendensen i dommene er en økning i bøtenes størrelse.

Agder Lagmannsrett behandlet en sak 02.03.2007 der overtredelse av plbl. §110 nr.2 var sentralt. Tiltalen mot tiltakshaver, et foretak, innebar bygging av en 98 kvadratmeter låve, et vesentlig terrenginngrep på 153 kvadratmeter og riving av en sjøbod uten tillatelse, i et område som var regulert som bevaringsverdig. I tingretten var entreprenøren dømt til en bot på 50.000 kr, og denne delen av dommen var ikke gjenstand for anke. Den ulovlige byggingen av låven var også rettskraftig avgjort for skyldspørsmålets del i tingretten. Ut fra dommen er det ikke angitt at overtredelsene er begått i strandsonen, men dommen har likevel interesse mht forståelsen av §110 nr.2. Tiltakshaver ble dømt for overtredelse av §110 nr.2, jamfør strl. §48a og b, jamfør plbl. §93 første ledd bokstav d, jamfør bokstav a til en straff av bot på 200.000 kroner, men frifunnet (under dissens) for å ha foretatt et vesentlig terrenginngrep.

Under straffutmålingen uttalte lagmannsretten, i et obiter dictum, at selv om det i den verserende forvaltningssaken kan ende med et dispensasjonsvedtak som tillater at bygget blir stående “... *bemerkes likevel at i den utstrekning ønsket om å bevare eksisterende verdier er et avgjørende element i dispensasjonsvurderingen, noe som kan være aktuelt i dette tilfellet, taler et dispensasjonsvedtak snarere for strengere enn for mildere reaksjon i straffesaken, fordi tiltakshaver sitter igjen med en fordel han ellers ikke ville ha oppnådd*” (s.6).

Uttalelsen viser at etterfølgende dispensasjon ved ulovlige tiltak taler for strengere reaksjon i straffesaken, fordi tiltakshaver har oppnådd en fordel.

I tillegg ble det uttalt at et vesentlig hensyn var at ”*bøtenivået må ha en allmennpreventiv effekt sett i sammenheng med verdistigningen knyttet til lovbruddene*”. I saken var det trolig oppnådd en verdiøkning på flere hundretusen kroner. Uttalelsene viser at bøtenivået må stå

i rimelig forhold til de overtredelser som er gjort og verdistigningen på eiendommen som en følge av lovbruddene. Etter mitt syn er størrelsesnivået på boten rimelig i så henseende.

I en dom fra Sand herredsrett 14.02.2001 gjaldt saken igangsetting av et bryggefundament uten tillatelse i Homborgsund i Grimstad. Entreprenøren var kjent med at eieren av tomta ikke hadde søkt om tillatelse til å sette opp brygge. Spørsmålet i saken var om tiltalte forsettlig hadde utført tiltak uten nødvendig tillatelse etter §93 første ledd litra a, jamfør §110 nr.2. Retten fant tiltalte skyldig og dømte ham til ubetinget bot stor kr 20.000. Retten uttalte i forbindelse med straffutmålingen på s.4 i dommen at ”sterke allmennpreventive hensyn tilsier en følbar reaksjon for overtredelser av plan og bygningslovens forbud mot iverksettelse av byggetiltak uten innhenting av nødvendig tillatelse fra offentlig myndighet” – spesielt i strandsonen.

I Fredrikstad tingrett 26.09.2002 kom både spørsmålet om overtredelse ved utførelse og bruk av en vei i strandsonen opp, jamfør plbl. §110 nr.2 og 3. Tiltalte hadde i februar 2001, uten tillatelse fra kommunen, anlagt en ca 200-300 meter lang vei fra hovedveien inn til sin hytte. Veien ble anlagt i et område som var regulert for friluftsmål og ansett som et sårbart naturområde. Retten la vekt på at allmenpreventive grunner tilsa at det reageres strengt mot slik atferd i denne saken. Eierens hadde prosedert på at veien var ment til riving og bygging av hytte, mens retten anså at den primære hensikten med veien var å få en permanent vei til hytta. Eierens ble dømt til en bot på 130.000 kr.

Retten uttalte ved straffutmålingen på s.6 at:

*”En bot må være høy for avskrekke andre fra å gjøre tilsvarende inngrep i naturen. Gevinsten for dem som velger å neglisjere offentlige vedtak kan være stor. En lav bot kan fort bli en ekstrakostnad som kan inkalkuleres i byggeprosjektene og føre til en økning av ulovlige byggearbeider”.*



Retten bemerket at både foreleggspraksis og rettspraksis viser at straffenivået tilknyttet miljøkriminalitet har økt. I Rt. 2001 s.110, som retten henviste til, uttalte Høyesterett at ”... lovgivning og rettsavgjørelser fra de senere år [viser] en skjerpet holdning overfor andre typer miljøovertredelser”.

Den dømte eieren i Fredrikstad tingretts dom 26.09.2002 ble i 2008 dømt for å ha anlagt en ny ulovlig hyttevei sammen med en annen hytteeier på samme sted.<sup>85</sup> Veien var mindre enn den forrige og var ca. 30 meter lang og to meter bred. Den tidligere dømte eier fikk en bot på 80.000, mens hans medtiltale fikk en bot på 30.000. Årsaken til at den tidligere dømte fikk en høyere bot var i det vesentlige gjentakelsen. Etter ny plbl. er gjentakelse angitt som et av vilkårene for straff.

I en annen dom fra Sarpsborg tingrett 25.06.2002 hadde en mann oppført en granittmur i strandkanten på Ullerøy, til tross for at fylkesmannen hadde gitt avslag på søknaden. Handlingen ble ansett forsettlig og ble rammet av §110 nr.2. Tiltalte ble dømt til en bot på 30.000 kr. I straffutmålingen ble det lagt vekt på allmennpreventive hensyn, slik at boten må være stor nok til at den ikke innkalkuleres i byggekostnadene. Det avgjørende i denne sammenheng er at den strafferettslige reaksjonen er følbar, jamfør Rt. 1983 s.306.

Uttalelsene viser at bøtenivået har blitt lagt på et høyt nivå, slik at en overtredelse ikke blir en påregnelig utgift i byggekostnadene. Etter mitt syn er dette i tråd med signalene Høyesterett sendte i Rt. 1983 s.306, selv om boten i den sist nevnte saken isolert sett var mindre.

I Kristiansand tingretts dom 11.05.2006 var bl.a. overskridelse av gitt tillatelse tema. De to tiltalte, henholdsvis eier av en fritidseiendom i Lillesand og et enkeltpersonsforetak med ansvarsrett for grunnarbeider, lot utføre og utførte byggingen av en ca. 75 kvadratmeter skiferbelagt brygge, steinsetting av ca. 6 meter av strandkanten og utfylling av en bukt med mergel med et areal på ca. 200 kvadratmeter. Alle tiltak ble utført i strandsonen og i et

---

<sup>85</sup> Fredrikstad tingrett 05.06.08

LNF-område i forbindelse med bygging av båthus og fritidsbolig. Eierne hadde fått rammetillatelse og mente at de omstridte tiltak implisitt lå i tillatelsen, men retten mente tiltakene overskred denne. Retten kom frem til at bryggen og oppfyllingen innebar et forsettlig brudd på §110 nr.2 jamfør §93 og dømte begge for dette, mens begge ble frifunnet for steinsettingen. Eierne fikk en bot på 200.000 kr, mens enkeltpersonsforetaket fikk en bot på 100.000 kr.

Under straffutmålingen ble det lagt vekt på at overtredelsene var relativt grove med betydelige inngrep. Dessuten ble det fremhevet at allmennpreventive hensyn talte for en streng reaksjon, slik at boten ikke skulle kunne innkalkuleres som en del av byggekostnadene.

Etter mitt syn legger dommene seg på en streng linje for å ivareta hensyn både til individualprevensjon og allmennprevensjon. Dommene indikerer at gevinsten av å neglisjere offentlige tiltak kan bli stor og at en lav bot ikke vil kunne ha tilstrekkelig virkning i så henseende. Konsekvensene av overtredelse medfører økt privatisering og innskrenkninger i andre menneskers mulighet til å ferdes og til rekreasjon.

I noen saker har tiltakshaver vedtatt forelegg utferdiget av påtalemyndigheten og dermed unngått rettsapparatet.

I en sak fra Agder politidistrikt 23.11.2005 hadde en mann på sin eiendom fylt igjen et søkk i forlengelsen av eksisterende terrasse med ca 25 kubikkmeter sprengningsmasse og bygget en ca 60 kvadratmeter stor terrasse oppå den nevnte fyllingen. Både fyllingen og terrassen lå i sin helhet i 100-metersbeltet. I tillegg hadde siktede bygget en seks kvadratmeter stor brygge ved siden av en eksisterende sjøbod. Siktede ble ilagt en bot på 100.000 kr, noe tiltakshaver vedtok.

I en annen sak utferdiget Økokrim ved statsadvokatembeter 15.08.2006 et forelegg i en omfattende sak i strandsonen. En mann hadde på sin fritidseiendom på Skotøy i Kragerø

gitt en entreprenør tillatelse til å hugge ned ca. 50 store trær, rive opp trerøtter samt fjerne det naturlige vegetasjonsdekket og jordmasser i et område på ca. 700 kvadratmeter; for til slutt å jevne det ut og anlegge gressplen. Alt ble foretatt uten nødvendig tillatelse fra Kragerø kommune. Overtredelsene resulterte i en bot på 200.000 kr, som ble vedtatt av tiltakshaver.

I ny plbl. rammer handlingsnormen den som ”**utfører, lar utføre, bruker eller lar bruke**” tiltak uten nødvendig tillatelse eller i strid med vilkårene i slik tillatelse. Jeg henviser til det som er skrevet 5.2.2.3 hvor handlingsnormens innhold er behandlet. Rettspraksis og bøtenivået under gjeldende lov er fortsatt relevant for forståelsen av den nye bestemmelsen.

Ny plbl. §32-8 litra b vil også omfatte bruk eller medvirkning til bruk, jamfør ordlyden ”bruker eller lar bruke”. Tilføyelsen er foretatt i Ot.prp.nr.45 (2007-2008). I plbl. §110 nr.3 og i NOU (2005:12) var ulovlig bruk hjemlet i eget alternativ. Dette innebærer en endring mht straffehjemmel ved overtredelse gjennom bruk eller medvirkning til bruk uten nødvendig tillatelse eller overskridelse av slik tillatelse. Litra b vil dermed ha et større anvendelsesområde enn gjeldende §110 nr.2, som ikke omfatter bruk. Endringen er ikke kommentert i forarbeidene til loven. Til gjengjeld rammer ny plbl. litra d også bruk, ved at den som ”bruker eller lar bruke byggverk eller del av byggverk eller areal”. Hvorfor man har valgt en slik endring er uvisst, men sannsynligvis har man ønsket å tydeliggjøre og sikre seg at bruk av ulovlige *tiltak* blir straffbart.

Det kan oppstå et problem mht hvilke handlinger og unnlaterer som skal havne i de ulike litraene. Det kan reises spørsmål om litra b og d er tilstrekkelig presise. Legalitetsprinsippet stiller krav til klar hjemmel for å ilegge straff. Etter mitt syn er det en viss uklarhet mht hvilke overtredelser som skal havne i henholdsvis litra b og d. Dette er kritikkverdig og burde ha blitt klargjort eller ryddet opp i før beslutning i Odelstinget.

### 6.2.3 Bruker eller lar bruke byggverk eller del av byggverk eller areal

Etter gjeldende rett kan tiltakshaver som ”**bruker eller lar bruke byggverk eller del av byggverk, konstruksjon eller areal**” uten nødvendig tillatelse rammes av §110 nr.3. Ny plbl. §§32-9 jamfør 32-8 litra d vil også ramme den som ”bruker eller lar bruke byggverk eller del av byggverk eller areal” uten nødvendig tillatelse eller bruk i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, vedtak eller plan. Jeg henviser hovedsakelig til behandlingen i 5.2.2.3 om hvordan litra d skal forstås. Selv om bruk eller medvirkning til bruk av tiltak uten nødvendig tillatelse eller overskridelse av slik tillatelse nå rammes av litra b, vil fortsatt litra d gjelde ”byggverk eller del av byggverk eller areal”.

I motsetning til ny straffebestemmelse i §32-9 jamfør §32-8 litra d omfatter §110 nr.3 også ”konstruksjon”. Dette har neppe noen praktisk betydning. Hva som faller innunder henholdsvis begrepene ”konstruksjon” og ”byggverk” er ikke mulig å definere helt eksplisitt.

Til slutt rammes tilfeller hvor bruk eller medvirkning til bruk skjer uten at det er gitt dispensasjon for tiltak, eller bruk i strid med arealdel av kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan, eller de rikspolitiske retningslinjene, §§31 eller 33. Bruk uten at det er gitt dispensasjon vil være straffbart etter bestemmelsen. F.eks. vil et område i strandsonen med reguleringsformålet landbruk, natur og fritid (LNF) stenge for annen bruk i konflikt med dette reguleringsformålet. Dette vil videreføres i ny lov ved at bruk ”i strid med lov, vedtak eller plan” fortsatt vil være straffbart.

Generelt er det svært få eksempler fra rettspraksis tilknyttet ulovlig bruk i strandsonen. I den tidligere nevnte dom fra Fredrikstad tingrett var det i forelegget, som trådte i stedet for tiltalebeslutning (jamfør strpl. §268), angitt en overtredelse av §110 nr.3 ved bruk av ulovlig vei. Tiltalte ble imidlertid ikke dømt for å bruke veien, da veien ikke hadde vært i bruk og ei heller vært til nytte for ham.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Fredrikstad tingrett 26.09.2002

Det er idømt forelegg for overtredelse av bestemmelsen. I et forelegg utferdiget av Politimesteren i Hordaland 08.09.2005 hadde en mann uten tillatelse foretatt bruksendring av bygg fra hytte til helårsbolig. Eieren hadde også overtrådt §110 første ledd nr.2 ved anleggelse av vei, vann og avløp, uten tillatelse, i strandsonen. Eieren vedtok ilagt forelegg på 50.000 kr. I samme sak ble entreprenøren også dømt for å utføre vei, vann og avløp uten tillatelse til en bot på 50.000 kr.<sup>87</sup> Bakgrunnen for en noe lavere bot enn det er gitt i annen underretts- og foreleggspraksis, var at disse forholdene ikke var like alvorlige og inngående.<sup>88</sup>

Et eksempel på ulovlig bruk utenfor strandsonen er Rt. 1968 s.1019. En enke i uskifte og hennes sønn hadde benyttet en boligleilighet til kontorer uten tillatelse. Sønnen hadde i tillegg uten tillatelse brukt kjelleren til lager og verksted. Begge ble dømt til bøter etter dagjeldende bygningslov tilsvarende plbl. §110 nr.3. Dommen er relevant for forståelsen av ny plbl. §§32-9 jamfør 32-8 litra d i strandsonen, fordi bruksendring på f.eks. en hytte fortsatt krever søknad etter §20-1 litra d.

### 6.3 Foreldelsesfrist og tvangsmidler

Når en handling eller unnløstelse er foreldet er den ikke lenger straffbar, jamfør strl. §66. Etter gjeldende rett er det kun hjemmel for å pådømme bøter. Bøter faller innunder den formelle straffedefinisjonen i strl. §15, jamfør §1. Siden bøter er den eneste reaksjonen ved overtredelse, vil overtredelsen være en forseelse, jamfør strl. §2 annet ledd. Konsekvensen av at forholdet anses som en forseelse er at foreldelse inntreter etter to år, jamfør strl. §67. Ny plbl. vil hjemle bruk av fengsel inntil ett år, i tillegg til bøter, jamfør §32-9 første ledd. Foreldelse inntreter fortsatt etter to år.

---

<sup>87</sup> Midhordland tingrett 16.12.2005

<sup>88</sup> *ibid.* s.4

I Ot.prp.nr.45 (2007-2008) på s.357 blir det uttalt at forslaget om økningen av strafferammen ved ”grove overtredelser” til to års fengsel ”får også betydning for foreldelsesfristens lengde”. Lovgiver mener at det strengere alternativ vil føre til en generell forlengelse av foreldelsesfristen fra to til fem år, jamfør ny plbl. §32-9 siste ledd jamfør strl. §66 første ledd. Hvis siderammen er knyttet til ”generelle forhold som «særdeles skjerpene omstendigheter», er den høyere strafferamme avgjørende”.<sup>89</sup> I lovprosessen byttet man ut ”særlig skjerpene omstendigheter” til ”grove overtredelser”. Dette har trolig den virkning at det ikke skjer en generell forhøyelse av foreldelsesfristen, men bare fem års foreldelsesfrist for ”grove overtredelser”.<sup>90</sup> Tilsvarende har skjedd også i ny markalov.<sup>91</sup>

Foreldelsesfristen er den samme for fysiske og juridiske personer, jamfør strl. §67 siste ledd. Foreldelsesfristen regnes fra den dag det straffbare forhold opphørte, jamfør strl. §68. Foreldelsesfristen regnes fra gjerningstidspunktet uavhengig av om handlingen er oppdaget eller ikke.

For ulovlige byggetiltak (§32-9 jamfør §32-8 første ledd litra b) vil foreldelsesfristen begynne å løpe ved ferdigstillelse, jamfør §68 første ledd. Mens ved ulovlig bruk (§32-9 jamfør §32-8 første ledd litra b og d) inntreer ikke foreldelse så lenge bruken pågår, fordi det straffbare forholdet ikke har opphørt. F.eks. vil en tiltakshaver og eier som bruker den ulovlige hytta, veien eller bryggen ikke få foreldelsesfristen til å løpe. Fristen for foreldelse avbrytes ved ”rettergangskritt som medfører at den mistenkte får stilling som siktet”, jamfør strl. §69 første ledd første punktum.

Ved siden av at straff skal virke bedre som preventivt middel, vil en økning av strafferammen for ”grove overtredelser” gi påtalemyndigheten mulighet til å benytte seg av

---

<sup>89</sup> Matningsdal (2003) s.579-580

<sup>90</sup> I.c.

<sup>91</sup> Ot.prp.nr.23 (2008-2009) s.48 og 56

flere tvangsmidler etter strpl. fjerde del.<sup>92</sup> Dette åpner for bruk av tvangsmidler som f.eks. pågripelse, fengsling og beslag.

#### 6.4 Straffeloven §152b

Parallelt med plbl.s strafferegler har strl. en generell miljørettslig generalklausul. Straffebudet benyttes på inngrep i strandsonen, dersom strandsonen er fredet eller vernet. §152b annet ledd rammer den som ”forsettlig eller grovt uaktsomt” overtrer en eller flere av de tre handlingsnormene bestemmelsen beskytter. Strafferammen er fengsel fra 14 dager inntil 6 år, jamfør strl. §17. Bestemmelsen retter seg mot de groveste tilfellene av ødeleggelse av områder hvor det er gjort vedtak om fredning og vern.

For det første rammer bestemmelsen den som påfører ”betydelig skade på et område som er fredet ved vedtak” med hjemmel i bl.a. naturvernloven.

Ordlyden ”betydelig skade” indikerer at ikke enhver skade rammes. Ved avgjørelsen av om en skade er betydelig må det foretas en helhetsvurdering, hvor bl.a. følgende momenter vil være relevante: Om det vesentlige av det biologiske mangfoldet har gått tapt i det aktuelle området, om skaden er uopprettelig, om det tar lang tid før livsmiljøet er gjenopprettet, særegne forhold innen det aktuelle området (f.eks. hvis en bestand av sjeldne planter eller dyr er blitt utryddet eller kraftig desimert som følge av forurensningen) eller om området er særlig sårbart.<sup>93</sup> Dersom et eller flere av disse momentene foreligger, vil det tale for at forholdet blir ansett som ”betydelig skade”.

For at bestemmelsen skal komme til anvendelse er det et vilkår at området er ”fredet ved vedtak” i bestemte lover. Områder som ikke er fredet faller utenfor lovens ordlyd. De opplistede lover omfatter bl.a. fredede nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater og naturminner.

---

<sup>92</sup> Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s.33

<sup>93</sup> Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s.18-19

For det andre rammes den som ”minsker en naturlig bestand av fredede levende organismer som nasjonalt eller internasjonalt er truet av utryddelse”, jamfør annet ledd nr.1. I hvilken grad en bestand faller i denne kategorien må bero på en konkret vurdering, hvor Norsk rødliste og andre internasjonale konvensjonsforpliktelser vil være et godt utgangspunkt for vurderingen, men ikke absolutt.<sup>94</sup> Et eksempel er sommerfuglarten Klippeblåvinge som lever i strandsonen.

For det tredje rammes skade på ”kulturminner eller kulturmiljøer av særlig nasjonal eller internasjonal betydning”, jamfør annet ledd nr.3.

I rettspraksis har jeg ikke funnet eksempler på bruk av §152 b tilknyttet strandsonen. Flere områder langs kysten er fredet eller vernet, så bruk av §152 b kan imidlertid ikke være helt upraktisk. Litra a og b ser ut til å være mest praktisk mht strandsonen.

## 6.5 Virkemidler i straffeloven

### 6.5.1 Tilbakeføring

Hvis økningen av strafferammen opprettholdes, kan politi og påtalemyndighet fremme påstand om **tilbakeføring** av ulovlige tiltak i betinget dom, jamfør straffeloven §53 nr.3. Bestemmelsen gir adgang til å gi andre vilkår enn de som er oppregnet i nr.3, jamfør ordlyden ”bl.a.” som indikerer at bestemmelsen ikke er uttømmende. Helt fritt kan retten ikke stå mht valget av vilkår, fordi formålet bør enten fremme den domfeltes resosialisering eller bøte på skaden av den straffbare handling.<sup>95</sup> Et vilkår om tilbakeføring av et ulovlig tiltak i strandsonen vil være med på å bøte på skaden, og derfor være vilkår som kan ilegges i medhold av bestemmelsen.

---

<sup>94</sup> *ibid.* s.20

<sup>95</sup> Matningsdal (2003) s.474



## 6.5.2 Inndragning av vinningen

Dersom det ikke kan skje en tilbakeføring av det ulovlige tiltaket, vil **inndragning** av vinningen kunne skje. Det er en forutsetning at tiltaket er ulovlig, dvs. at det ikke foreligger et dispensasjonsvedtak eller at dispensasjonsvedtaket er overskredet. Hvis kommunen gir dispensasjon i ettertid til et ulovlig tiltak, vil det stenge for inndragning av vinning. Det skjer ingen endring fra gjeldende rett på dette punkt. Strl. §34 gir hjemmel for å inndra utbytte av den straffbare handlingen, dersom tiltakshaver har oppnådd en vinning ved det ulovlige tiltaket. Inndragning er ikke å betrakte som straff.<sup>96</sup> Både påtalemyndigheten og domstolen er forpliktet til å inndra utbytte av straffbare handlinger.<sup>97</sup> Dette følger av ordlyden ”skal” i §34 første ledd første punktum.

Utgangspunktet for inndragningen av utbytte er at tiltakshaver fratras den fortjeneste han har oppnådd ved den straffbare handlingen. Hovedregelen er et bruttoutbytteprinsipp, dvs. at det ikke gis fradrag for utgifter man har hatt ved den straffbare handlingen, jamfør annet ledd annet punktum. Dette innebærer at f.eks. utgifter til å bygge det ulovlige tiltaket ikke kan fradras ved beregning av inndragningen.

Verdiøkningen på eiendommen kan danne rammen for utbyttet. Hvor mye verdistigning et ulovlig tiltak har medført, kan være vanskelig å fastslå helt presist. Problemet er som regel at eiendommen ikke vil bli realisert med det første, slik at det ikke vil være mulig å få på det rene hvordan markedet vil reagere. I rettspraksis har man ikke fått kostnader ved utførelsen av det ulovlige tiltaket i fradrag, men kun sett på verdistigningen av det ulovlige tiltaket.<sup>98</sup> Selv om hvert tilfelle skal vurderes individuelt, vil det sjelden være aktuelt å fravike utgangspunktet om inndragning av bruttoutbytte.

Normalt vil det ikke være vanskelig å identifisere hvor mye vinningen er ved utbytte av en straffbar handling. Det spesielle med ulovlige byggetiltak i strandsonen, er at det ikke

---

<sup>96</sup> Andenæs (2004) s.513

<sup>97</sup> Horn (2006)

<sup>98</sup> Aust-Agder tingrett 18.05.2006 s.8

finnes noen veiledende markedspriser. Hver eiendom er individuell. Som regel har det heller ikke har skjedd en realisasjon, men likevel skjedd en verdiøkning på eiendommen. Utfordringen blir derfor å finne frem til den korrekte verdistigning av det ulovlige tiltaket på eiendommen. I annet ledd tredje punktum er det tatt høyde for usikkerhet mht fastsettelse av utbyttet. Bestemmelsen åpner for at retten fastsetter størrelsen på beløpet skjønnsmessig, dersom utbyttet ikke kan godtgjøres. Retten kan holde seg til det omfanget av utbytte den mener er mest sannsynlig, noe som letter påtalemyndighetens bevisbyrde.<sup>99</sup>

Et annet problem i forhold til inndragning er at tiltakshaver omsøker og får det ulovlige tiltaket godkjent. Dersom kommunen gir dispensasjon for det ulovlige tiltaket, vil tiltaket bli klassifisert som lovlig. Dispensasjon i ettertid, vil stenge for inndragning.

I Aust-Agder tingretts dom avsagt 18.05.2006 kom denne problemstillingen opp. I perioden høsten 2002 til sommeren 2003 hadde eieren av en fritidseiendom i Arendal sprengt bort steinmasser, foretatt utfylling i sjøen og anlagt et plenområde på 250 kvm uten dispensasjonssøknad og tillatelse. Inngrepene var irreversible. Det rettslige spørsmålet i saken var om tiltalte forsettlig eller uaktsomt hadde utført eller latt utføre et ”vesentlig terrenginngrep” etter plbl. §110 første ledd nr.2 jamfør §93 første ledd litra i. Tiltalte ble dømt for overtredelsen. Hverken tiltaltes omsøking eller klage til henholdsvis Arendal kommune og fylkesmannen i Telemark ble tatt til følge. Ved vurdering av verdiøkningen ble det innhentet to takstmenn, som gjennomførte takseringen med to forskjellige utgangspunkt med tilnærmet likt resultat. Retten konkluderte med at eiendommen ”utvilsomt” hadde fått en verdistigning bestående av ”bedret adkomst og en attraktiv uteplass i strandlinjen, med mange bruksmuligheter”. Retten falt ned på 210.000 kr i inndragning. I tillegg kom en bot stor kr 100.000.

Dommen viser at totalbeløpet kan komme opp i ikke ubetydelige størrelser. Inndragning kan derfor utgjøre en vesentlig del av reaksjonen, noen ganger mer enn idømt straff. Dette må gi grunnlag for en preventiv effekt mot potensielle lovbrøyttere.

---

<sup>99</sup> Andenæs (2004) s.519

## 6.6 Skillet mellom straff og overtredelsesgebyr – hvilke overtredelser bør havne i de ulike reaksjonssporene

### 6.6.1 Subsumsjonen mht straff og overtredelsesgebyr

Hvilket spor reaksjonen skal følge er et viktig spørsmål å avklare, dvs. hvilke forhold som kvalifiserer til straff og i hvilke forhold overtredelsesgebyr er tilstrekkelig. De nye forskriftene til pbl., som ennå ikke er utferdiget, vil løse noen av disse problemene.

I utgangspunktet bør terskelen for å anmelde ulovlige byggetiltak i strandsonen være lavere enn ellers i pbl., imidlertid kan ikke enhver overtredelse medføre straff. Det må gjøres en avveining av hvilke forhold som kvalifiserer til en straffereaksjon, og hvilke forhold som ikke kvalifiserer til straffereaksjon.

I et rundskriv fra Kommunal- og regionaldepartementet om reaksjoner mot ulovligheter etter pbl. ble det gitt utfyllende veiledning til lovanvenderne. Formålet med rundskrivet var å gi en oversikt over virkemidler mot overtredelser av de materielle og formelle reglene i pbl. og dens forskrifter, og mot manglende etterlevelse av vedtak med hjemmel i disse reglene.<sup>100</sup> I rundskrivet ble det uttalt følgende om straffebestemmelsene:

*"Straffebestemmelsene vil særlig være aktuelle å anvende mot foretak eller personer ved grove overtredelser, eller når den ansvarlige gjentatte ganger bryter plan- og bygningsloven. Mye kan tale for at straff i hvert fall bør anvendes overfor personer som forsettlig eller grovt uaktsomt til egen fordel trosser regelverket eller forvaltningens vedtak".<sup>101</sup>*

---

<sup>100</sup> Rundskriv H-3/01 s.1

<sup>101</sup> ibid. s.22

Ny plbl. vil være på linje med uttalelsene i dette rundskrivet, men det vil i tillegg være et krav om at overtredelsen er ”vesentlig”, dersom forholdet ikke er gjentatt, jmfør §32-9 første ledd siste punktum.

Siden politi- og påtalemyndighet har eksklusivitet på de strengeste reaksjonene samfunnet kan gi, bør de mest alvorlige overtredelsene havne i straffesakssporet. I det følgende vil fokuset være rettet mot momenter som trekker i retning av straffesakssporet.

I saker hvor inndragning er aktuelt bør man havne i straffesakssporet.<sup>102</sup> For det første vil saker hvor det er aktuelt med inndragning av ulovlige tiltak i strandsonen som ikke lar seg tilbakeføre, f.eks. terrenginngrep ved sprengning eller biotoper som har blitt skadet og utryddet under arbeid og anleggelse av ulovlige tiltak, bør politi og eventuelt rettsvesen behandle. Dette har gode grunner for seg. Skadene på naturen kan være betydelige og uopprettelige. Inndragning av vinningen vil innebære en viss grad av oppretting og kompensasjon av skadefølgene.

Dersom overtredelsen av plbl. innebærer et brudd på annen lovgivning, bør saken havne i straffesakssporet.<sup>103</sup> Aktuelle lover er f.eks. naturvernloven, kulturminneloven og friluftsløven. I slike tilfeller er det kun påtalemyndigheten som har kompetanse og mulighet til å gi en samlet reaksjon. Dersom strl. er brutt vil straffesakssporet alltid være det eneste alternativ, men også ved brudd på de andre nevnte lover vil straffesakssporet være mest hensiktsmessig. I slike saker vil det komme på tale med tiltale og påstand om fengselsstraff.

Grove overtredelser åpner for bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler etter strpl. fjerde del, f.eks. ransaking, beslag og pågripelse, jmfør ny plbl. §32-9 siste ledd. Tilfeller hvor det kan bli aktuelt å benytte seg av tvangsmidler vil f.eks. være hvor tiltakshaver forsøker å unndra seg strafforfølgning eller å skjule bevis.

---

<sup>102</sup> Istad (2009)

<sup>103</sup> l.c.

Dessuten bør politiet kobles inn ved de groveste overtredelsene og ”gjentatte overtredelser og overtredelser som har eller kan ha alvorlige samfunnsmessige konsekvenser”.<sup>104</sup>

Hensynet til prevensjon og handlingens straffverdighet må være av en slik art at bruk av fengselsstraff kan forsvares. I forarbeidene blir strandsonen nevnt i forbindelse med den økte strafferammen:

*”Ulovlig terrenginngrep og utbygging i strandsonen er en trussel mot allmennhetens rett til fri ferdsel, og medfører en innskrenking i menneskers mulighet til rekreasjon og naturopplevelser. Utbygging av strandsonen innebærer også svekket grunnlag for biologisk mangfold.”*<sup>105</sup>

Momentene som taler for at en overtredelse skal falle i straffesakssporet, taler motsetningsvis for at overtredelsen skal havne i det forvaltningsrettslige sanksjonssporet. Det bør være en helhetlig behandling av ulovligheter, slik at forvaltningen tar av seg de sakene som ikke er nok straffverdige. Sakene vil alltid først bli behandlet av forvaltningen og det er på dette stadiet den videre håndtering avgjøres. De aller fleste overtredelser av ny plbl. vil bli gjort opp med et overtredelsesgebyr og/eller i kombinasjon med en eller flere av de andre administrative sanksjonene. En straffesak vil nok ha større preventiv effekt både på overtrederen og andre potensielle overtredere enn overtredelsesgebyret, da en straffesak innebærer publisitet og mer negativ omtale enn et overtredelsesgebyr vil gjøre. Ved tvil kan en løsning være at politiet blir tatt med på råd mht om en sak bør anmeldes eller ikke.

Det kan være et rettsikkerhetsproblem hvis for mange saker blir løst gjennom administrative sanksjoner. Domstolens saksbehandlingsregler tar sikte på å ivareta hensynet til tiltalte.

---

<sup>104</sup> I.c. jamfør NOU (2005:12) s.327

<sup>105</sup> NOU (2005:12) s.542 og Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s.358

To konkrete eksempel kan illustrere hvor den nedre grense bør gå for en straffereaksjon. Bygging av en helt ny hytte i strandsonen vil overskride grensen og kvalifisere for bøter eller fengsel. Derimot bør bygging av f.eks. et naust falle under den nedre grense for straff, og kun medføre et overtredelsesgebyr. Andre eksempler på vesentlige overtredelser som i utgangspunktet bør følge straffesaksporet er vesentlige terrenginngrep, uopprettelige inngrep og ulovlig bruk.<sup>106</sup> Mindre overtredelser som f.eks. mindre overskridelse av tillatelser bør resultere i overtredelsesgebyr. Etter mitt syn er det viktig at det foretas en grundig og bred vurdering av overtredelsen før man velger reaksjonsspor.

## **7 Oppsummering: Vil de nye reaksjonsreglene redusere ulovlige byggetiltak i strandsonen og gi strandsonen et tilstrekkelig vern?**

Den nye reaksjonsregelen overtredelsesgebyr og en strengere straffebestemmelse innebærer en styrking av ulovlighetsbekjempelsen. Flere overtredelser vil trolig bli forfulgt og gi mer enhetlig og konsekvent reaksjonsfastsettelse i samsvar med intensjonene med ny plbl. Uklarheten mht den generelle foreldelsesfristen har trolig ikke så stor betydning, da to år burde være tilstrekkelig. Økningen av strafferammen har imidlertid betydning for bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler etter strpl. fjerde del. Dessuten vil økningen innebærer at loven får større betydning som miljø- og vernelov. Sammen med de andre miljølovene vil ny plbl. være med på å styrke miljøfokuset i samfunnet.

De få anmeldelsene i 2007 er trolig langt under det reelle antall ulovligheter i strandsonen dette året. Dagens risiko for å bli oppdaget er liten og sannsynligheten for sanksjons- og straffereaksjon for lav. Hvis tendensen hadde fortsatt ville det båret galt av sted. I dag er det større sannsynlighet for gevinst av ulovlige tiltak, enn å bli straffet. Ny plbl. kan kanskje redusere dette og skape grunnlag for en bedre forvaltning av strandsonen.

---

<sup>106</sup> Rise (2008) s.19

Plan- og bygningsmyndighetene har i ny plbl. fortsatt ingen anmeldelsesplikt. Dette innebærer at det er opp til hver enkelt kommune å avgjøre om et forhold skal anmeldes eller ikke. Forskjellig praksis kan medføre at like tilfeller blir behandlet ulikt. Dette er en uønsket virkning, og det kan derfor reises spørsmål om det bør lages en regel som hjemler en anmeldelsesplikt for kommunen.

Tydeliggjøring av plikten til å forfølge ulovligheter vil trolig innebære en likere praktisering av regelverket i hele landet. Likhet for loven er en viktig rettssikkerhetsgaranti som også bidrar til forutberegnelighet. Hyppigere og økt kartlegging av strandsonen kan medføre at flere ulovlige tiltak oppdages og skape en preventiv effekt.

## 8 Registre

### 8.1 Litteratur

#### 8.1.1 Bøker

- Andenæs (2004) **Andenæs, Johs.**, 5. utgave ved Magnus Matningsdal og Georg Fr. Rieber-Mohn, Oslo 2004.
- Backer (1986) **Backer, Inge Lorange**, Naturvern og naturinngrep, Oslo 1986.
- Eskeland (2006) **Eskeland, Ståle**, Strafferett 2. utgave, Oslo 2006.
- Hov II (2007) **Hov, Jo**, rettergang II Straffeprosess, Oslo 2007.
- Matningsdal (2003) **Matningsdal, Magnus; Bratholm, Anders**, Straffeloven kommentarutgave 2. utgave, Oslo 2003.
- Plan- og bygningsrett (2000) **Pedersen, Odd Jarl; Sandvik, Per; Skaaraas, Helge; Os, Audvar; Ness, Stein** Plan- og bygningsrett, Oslo 2000.
- Tyrén (2004) **Tyrén, Carl Wilhelm**, Plan- og bygningsloven og forskriftene i praksis, 5. utgave, Bærum 2004.



## 8.1.2 Tidsskrift

- Aspelund (2009) **Aspelund, Bjørn O.**, Straffbar overtredelse av byggesaksreglene, Miljøkrim nr.2 s.12, Oslo 2009.
- Foss (2008) **Foss, Andreas Bakke; Strøm-Gundersen, Tone Tveøy**, Bygging i strandsonen skal svi, Aftenposten 04.12.2008.
- DN-håndbok nr.14 (2000) **DN-håndbok nr.14 (2000)**, Fjerning av ulovlige stengsler i strandsonen.
- Horn (2006) **Horn, Henrik**, Sanksjonsvalg og vurderinger ved overtredelser av plan- og bygningsloven, Miljøkrim nr 2-3, 2006.  
[http://www.okokrim.no/aktuelt\\_arkiv/miljokrim/magasinet/2006-2-3/page14.html](http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/miljokrim/magasinet/2006-2-3/page14.html) (sitert 10.04.09)
- Høviskeland (2000) **Høviskeland, Hans Tore**, Bygging i strandsonen.  
[http://www.okokrim.no/aktuelt\\_arkiv/miljokrim/magasinet/2000-2-3/page6.html](http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/miljokrim/magasinet/2000-2-3/page6.html) (sitert 06.02.09)
- Istad (2009) **Istad, Tarjei**, Tosporet system i ny plan- og bygningslov, Miljøkrim nr.2 2009 s.15.
- Lindblom (2009) **Lindblom, Frode**, Sjøbod-saken blir neppe avgjort før 2010, Fædrelandsvennens nettutgave 12.03.2009.  
<http://www.fvn.no/lokalt/kristiansand/article654544.ece> (sitert 21.04.09)
- Rise (2008) **Rise, Katharina**, Ulovlig bygging i strandsonen – hva gjør politiet, Miljøkrim nr.2 (2008) s.19-21.

Skrunes (2008) **Skrunes, Trond Olav og Seilertsen**, Sjekker alle bygg i strandsonen, Bergens Tidende 22.11.2008.

### 8.1.3 Rapporter

Brundtland-rapporten (1987) **Brundtland-rapporten**, Our Common Future (1987), United Nations World Commission on Environment and Development (WCED)

## 8.2 Lovkommentar

Hustad (2009) **Hustad, Knut-Fredrik**, lovkommentar online note nr.1935

## 8.3 Nettartikler, offentlige organer og departementer

Naturarv **Norsk Naturarv**, Klippeblåvinge  
<http://www.naturarv.no/klippeblaavinge.314724-31978.html>  
(sisert 01.03.09)

SSB1 (2008) **Statistisk sentralbyrå**, Geografi, klima og miljø,  
[http://www.ssb.no/minifakta/main\\_02.html](http://www.ssb.no/minifakta/main_02.html) (sisert 04.02.09)

SSB2 (2008) **Statistisk sentralbyrå**, Bygging i strandsonen (1985–2008)  
Jevn utbyggingstakt langs strendene.  
<http://www.ssb.no/emner/01/01/20/strandsone/index.html>  
(sisert 05.02.2009)

SSB (2009) **Statistisk sentralbyrå**, Miljø- og arbeidsmiljøkriminalitet,  
[http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default\\_FR.asp?PXSi](http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSi)

d=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=07043 (sitert 13.04.09)

Miljøstatus (2009)

**Miljøstatus i Norge**, Strandsonen, 2009.

<http://www.miljostatus.no/tema/Naturomrader/Strandsonen/>  
(sitert 10.04.09)

MD (2008)

**Miljøverndepartementet**, Pressemeling: Ny planlov styrker hensynet til miljø og klima, 15.02.2008.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/presSESenter/pressemelDinger/2008/Ny-planlov-styrker-hensynet-til-miljo-og.html?id=500670> (sitert 10.04.09)

MD (2009)

**Miljøverndepartementet**, Pressemelding: Ny naturmangfoldslov, 03.04.2009.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/presSESenter/pressemelDinger/2009/ny-naturmangfoldlov-sikrer-all-norsk-nat.html?id=553630> (sitert 11.04.09)

Stortinget (2009)

**Stortinget**, Saker og publikasjoner, Plan- og bygningsloven (byggesaksdelen), Følg saken.

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=39284> (sitert 23.04.09)

## 8.4 Lover

### 8.4.1 Gjeldende lover

- 1902 **Almindelig borgerlig Straffelov (strf.)** (strf.) av 22. mai 1902 nr.10.
- 1957 **Friluftsløven (fril.)** av 28. juni 1957 nr.16.
- 1962 **Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannloven)** av 22. juni 1962 nr.8.
- 1970 **Lov om naturvern (nvl.)** av 19. juli 1970 nr.63.
- 1981 **Lov om rettergangsmåten i straffesaker (strpl.)** av 22. mai 1981 nr.25.
- 1985 **Plan- og bygningsloven (plbl.)** av 14. juni 1985 nr. 77.
- 1992 **Lov om tvangsfullbyrdelse, tvangsfullbyrdelsesloven (tvangsl.)** av 26. juni 1992 nr. 86.
- 1999 **Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) (mnskrl.)** av 21. mai 1999.
- 2005 **Lov om straff (strf.)** av 20. mai 2005 nr.28.

#### 8.4.2 Vedtatte ikke ikrafttrådte lover

Ny plbl. (plandelen) (2008) **Ny plan- og bygningslov (plandelen)**, Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) av 27.06.2008 nr.71.

#### 8.4.3 Foreslåtte eller ikke ikrafttrådte lover

Markaloven **Markaloven**, presenter i Innst.O.nr.58 (2008-2009).

Naturmangfoldloven **Naturmangfoldloven**, presentert i Ot.prp.nr.52 (2008-2009).

Ny plbl. (byggesakdelen) **Ny plan- og bygningslov (byggesakdelen)**, presentert i Ot.prp.nr.45 (2007-2008) og besluttet Besl.O.nr.68 (2008-2009).

#### 8.5 Konvensjoner

EMK **EMK, Den europeiske menneskerettskonvensjon**, Roma, 4. november 1950.

#### 8.6 Forarbeider

NOU (2005:12) **NOU (2005:12)**, Mer effektiv bygningslovgivning II.

NOU (2003:15) **NOU (2003:15)**, Fra bot til bedring: Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.

Ot.prp.nr.23 (2008-2009) **Ot.prp.nr.23 (2008-2009)**, Om lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven).

Ot.prp.nr.45 (2007-2008) **Ot.prp. nr. 45 (2007–2008)**, Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).

Ot.prp.nr.32 (2007–2008) **Ot.prp.nr.32 (2007–2008)**, Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

- Ot.prp.nr.39 (1993-1994)    **Ot.prp.nr.39 (1993-1994)**, Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven.
- Ot.prp.nr.92 (1992-1993)    **Ot.prp.nr.92 (1992-1993)**, Om lov om endringer i straffeloven (generalklausul om miljøkriminalitet).
- Ot.prp.nr.56 (1984-85)    **Ot.prp.nr.56 (1984-85)**.
- Innst.O.nr.50 (2008-2009)    **Innst.O.nr.50 (2008-2009)**, Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen omendringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).

## 8.7 Rettspraksis

Rt. 1968 s.1019

Rt. 1970 s.67

Rt. 1983 s.306

Rt. 2001 s.110

Rt. 2002 s.209

Rt. 2008 s.1180

Dom, Agder lagmannsrett 02.03.2007, Saksnr.: 06-178779AST-ALAG

RG. 2002 s.1413

Dom, Sand herredsrett 14.02.2001, Saksnr.: 00-447-M

Dom, Sarpsborg tingrett 25.06.2002, Saksnr.: 02-00445 M

Dom, Fredrikstad tingrett 26.09.2002, Saksnr.: 02-00211 M

Tilståelsesdom, Midhordland tingrett 16.12.2005, Saksnr.: 05-162464ENE-MIHO

Dom, Kristiansand tingrett, 11.05.2006, Saksnr.: 06-000914MED-KISA/22

Dom, Aust-Agder tingrett 18.05.2006, Saksnr.: 05-154776MED-AUAG

Dom, Fredrikstad tingrett 05.06.2008, Saksnr.: 08-024256MED-FRED

## 8.8 Foreleggspraksis

Forelegg, Agder politidistrikt 23.11.2005

Forelegg, Politimesteren i Hordaland 08.09.2005

Forelegg, Økokrim ved statsadvokatembeter 15.08.2006

## 8.9 Sivilombudsmannen

Somb-2003-95 (2003 s.301)

Somb-2007-92 (2007 s.349)

## 8.10 Forskrifter

1985

**Forskrift om ordningen av påtalemyndighetene (påtaleinstruksen)** av 28. juni 1985 nr. 1679, med endringer, sist ved forskrift av 15. Desember 2006 nr. 1456 (i kraft 1. Januar 2007) .

## 8.11 Rundskriv

Rundskriv H-3/01

**Rundskriv H-301**, Reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rundskriv/2001/rundskriv-h-0301.html?id=279074> (sitert 05.03.09)

Rundskriv nr.:T-4/93

**Rundskriv nr.:T-4/93**, Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen – Utfyllende kommentarer til Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen.

## 8.12 Personlig meddelelser

Rasmussen (2009-A)      **Rasmussen, Knut Fredrik**, Kommunaldepartementet,  
telefonsamtale 16.04.2009.

Rasmussen (2009-B)      **Rasmussen, Knut Fredrik**, Kommunaldepartementet,  
telefonsamtale 23.04.2009.



