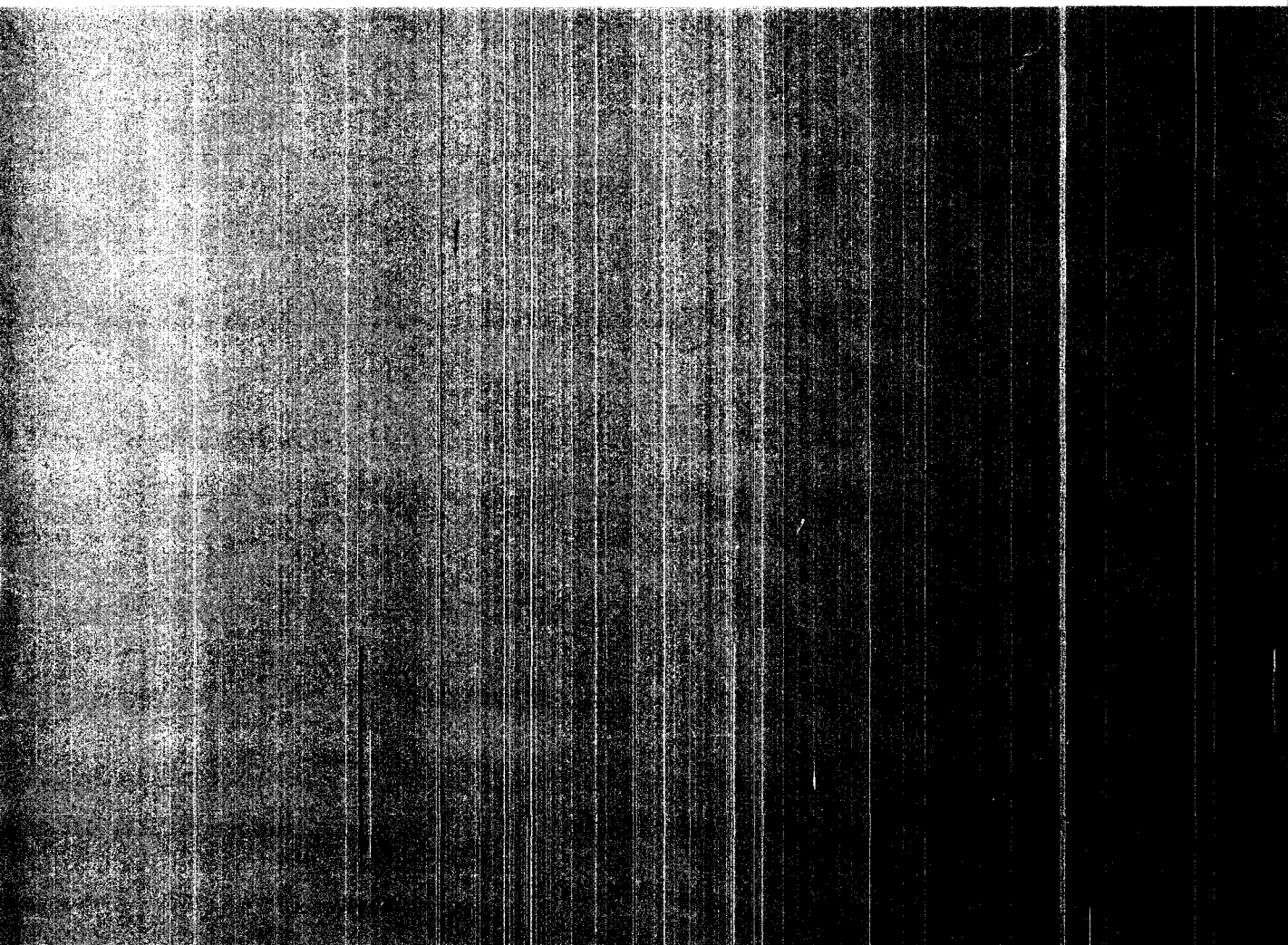




DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Rundskriv H-3/01

Om reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven



Rundskriv H-3/01
2. februar 2001
Jnr. 00/2980 B

Til
Kommuner
Fylkeskommuner
Fylkesmenn

Forord

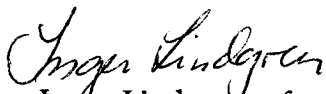
Flere kommuner og fylkesmenn har i lengre tid etterlyst en veiledning om sanksjoner og brudd på reglene i plan- og bygningsloven. Departementet er derfor glad for å kunne sende ut et rundskriv om dette temaet.

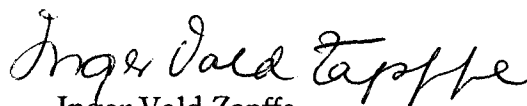
Rundskrivet gir en oversikt over de virkemidler som kan nyttes overfor overtredelser av de materielle og formelle reglene i plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter, og mot manglende etterlevelse av vedtak som er gitt med hjemmel i disse reglene.

Det er å håpe at rundskrivet kan være til hjelp ved anvendelsen av sanksjonsreglene. Det er av stor betydning at sanksjonsreglene brukes, både for å oppnå respekt og tillit til regelverket og myndighetenes beslutninger, og for at lovendringene av 1995 skal få sin ønskede effekt. Det er først og fremst de lokale plan- og bygningsmyndighetene som må vurdere passende reaksjoner.

Kommunal- og regionaldepartementet takker Miljøverndepartementet, Økokrim, Oslo kommune og øvrige bidragsyttere for nyttige innspill.

Kommunal- og regionaldepartementet
Bolig- og bygningsavdelingen


Inger Lindgren e.f.
ekspedisjonssjef


Inger Vold Zapffe
avdelingsdirektør

REAKSJONER MOT ULOVLIGHETER ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

1. INNLEDNING.....	3
1.1 FORMÅLET MED RUNDSKRIVET	3
1.2 REAKSJONSSYSTEMET I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	3
1.3 PLAN- OG BYGNINGSMYNDIGHETENES PLIKT TIL Å FORFØLGE ULOVLIGE FORHOLD	4
1.4 HVEM ER "PLAN- OG BYGNINGSMYNDIGHET" I LOVENS FORSTAND?	5
1.5 PLAN- OG BYGNINGSLOVEN OG ANDRE LOVER.....	5
1.6 SKYLDKRAV VED ULIKE REAKSJONER	5
1.7 RIMELIGHET OG SAMORDNING - § 116 B	6
1.8 HVEM KAN SANKSJONER RETTES MOT?	6
1.9 SKIFTE AV ANSVARLIG FORETAK.....	8
1.10 HVEM ER BUNDET AV EN SANKSJON?	8
2. NÆRMERE OM DE ENKELTE BESTEMMELSENE.....	8
2.1 PÅLEGG - § 113	8
2.1.1 Anvendelsesområdet.....	9
2.1.2 Påleggets innhold.....	9
2.1.3 Hvem kan pålegget rettes mot	10
2.1.4 Saksbehandlingsregler	10
2.1.5 Oppfølging av pålegg som ikke er etterkommet.....	11
2.1.6 Hva skal til for å vedta stoppordre?	11
2.2 TVANGSGJENNOMFØRING AV PÅLEGG.....	12
2.2.1 Direkte adgang til tvangsgjennomføring	12
2.2.2 Hjelp av politiet	12
2.3 TVANGSMULKT - § 116 A.....	13
2.3.1 Innledning.....	13
2.3.2 Når kan det fastsettes tvangsmulkt	14
2.3.3 Forholdet til vedtak om pålegg	14
2.3.4 Hvem kan ilegges tvangsmulkt.....	14
2.3.5 Saksbehandling.....	14
2.4 FORELEGG - § 114	15
2.4.1 Anvendelsesområdet.....	15
2.4.2 Saksbehandling.....	16
2.4.3 Søksmål	16
2.4.4 Frist for å gå til søksmål mot forelegget.....	16
2.4.5 Om forelegg i saker som er brakt inn for Sivilombudsmannen.....	16
2.5 TVANGSFULLBYRDELSE - § 115.....	17
2.6 SÆRLIG OM BESTÅENDE BYGG OG ANDRE TILTAK.....	19
2.6.1 Generelt	19
2.6.2 Særlig om pålegg i tilknytning til eksisterende bygning og tiltak	19
3. REAKSJONER MOT ANSVARLIGE FORETAK.....	20
3.1 TILBAKETREKKING AV LOKAL GODKJENNING	20
3.1.1 Når kan et foretak få ny lokal godkjenning?	20
3.1.2 Saksbehandling.....	21
3.2 TILBAKETREKKING AV SENTRAL GODKJENNING.....	21
4. STRAFFANSVAR – KAP XVIII	22
4.1 §§ 110 – 112.....	22

4.1.1	Skyldform og påtale.....	22
4.1.2	Straff.....	22
4.1.3	Personkrets.....	22
4.1.4	Forholdet til påtalemyndigheten/politiet.....	23
4.2	§ 110.....	23
4.3	§ 111.....	24
4.4	§ 112.....	26
5.	FORHOLDET MELLOM GAMLE OG NYE SANKSJONSREGLER.....	26

1. INNLEDNING

1.1 Formålet med rundskrivet

Formålet med dette rundskrivet er å gi en oversikt over virkemidler mot overtredelse av de materielle og formelle reglene i plan- og bygningsloven (pbl) med forskrifter, og mot manglende etterlevelse av vedtak med hjemmel i disse reglene.

Plan- og bygningsmyndighetene kan følge opp overtredelser av plan- og bygningslovgivningen gjennom reglene i plan- og bygningsloven kap XIX om ulovlig byggearbeid mv. og kap XVIII om straffansvar. Det kan også reageres i forhold til de ansvarlige foretak, jf. pbl §§ 93 b, 98 og forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett (GOF) § 20, og i forhold til produkter til byggverk etter pbl § 77.

Reaksjoner utenfor plan- og bygningsloven kan i noen tilfeller være aktuelle, f.eks. straffeloven § 166 om uriktige opplysninger og kapitlene 3 a (foretaksstraff) og 18 (dokumentfalsk). Innholdet i disse reglene omtales ikke nærmere i dette rundskrivet.

1.2 Reaksjonssystemet i plan- og bygningsloven

Loven inneholder en rekke særbestemmelser som gir myndighetene hjemmel til å pålegge den ansvarlige for en ulovlighet å rette opp forholdet. Slike påleggshjemler er for eksempel gitt i § 83 om "Basseng, brønn og dam" og § 89 om "Vedlikehold og utbedring". Begrepene «kreve» og «gi pålegg» omfatter det samme.

Det foreligger en rekke egne hjemler for pålegg i de forskjellige bestemmelser

Pålegg etter § 113 har som hovedregel ikke tvangskraft i seg selv – unntak i § 115 andre ledd

I lovens kapittel XIX er det gitt generelle regler for å forfølge alle typer brudd på bestemmelser gitt i loven, forskriftene, vedtekter eller planer. § 113 gir plan- og bygningsmyndighetene hjemmel til å gi pålegg rettet mot den ansvarlige. Et slikt pålegg følger hovedregelen i forvaltningsretten; det har ikke tvangskraft. «Tvangskraft» betyr at en pålagt plikt kan fullbyrdes ved forføyning av namsmyndighetene. Hovedregelen er fraveket i pbl § 115 andre ledd, idet enkelte pålegg kan kreves gjennomført direkte.

Forelegg etter § 114 kan få virkning som dom og dermed tvangskraft

Etter § 114 kan plan- og bygningsmyndighetene på bestemte vilkår gi forelegg mot den ansvarlige. Et forelegg kan få virkning som rettskraftig dom og derigjennom få tvangskraft. (Slike forelegg er forvaltningsvedtak av en helt annen type enn straffeprosessuelle forelegg for eksempel i form av bøtestraff.) Reglene om selve tvangfullbyrdelsen av pålegg og forelegg står i pbl § 115 og i tvangfullbyrdesloven av 26. juni 1992 nr 86 (tvfbl).

	Ved ulovligheter bør plan- og bygningsmyndighetene vurdere om det i første omgang er tilstrekkelig å henstille til de ansvarlige om å innrette seg lovlig innen en rimelig frist før andre reaksjoner tas i bruk.
Sanksjonsadgangen ble utvidet og reglene forenklet i 1995	I 1995 ble det foretatt en rekke endringer i sanksjonskapitlene. Bakgrunnen for dette var et ønske om å forenkle og effektivisere håndhevingen av regelverket. Anvendelsesområdet for sanksjonsreglene, jf. kap 19 og særlig § 113, ble utvidet. Sanksjonsreglene tar sikte på å dekke alle forhold som faller inn under plan- og bygningslovgivningen, både formelle og materielle regler. Ulovlige forhold kan knytte seg til søknader og erklæringer, til utføring og plassering av ulike typer arbeid/innretninger og bruk av bygg, innretninger, uteareal, veg, vann og avløp mv. Ved siste lovrevisjon ble det også innført en ny reaksjon i § 116a der plan- og bygningsmyndighetene fikk hjemmel til å treffe vedtak om tvangsmulkt for å framtvinge en oppfyllelse av et pålegg. Samtidig ble det innført en bestemmelse som ga myndighetene adgang til å la være å forfølge overtredelser av bagatellmessig betydning, § 116 b annet ledd.
Ansvarsreglenes betydning	Reglene om ansvarshavende ble også endret. Det ble innført flere, oppdelte og mer funksjonsbaserte ansvarsområder. Dersom de godkjente ansvarlige foretak ikke gjennomfører sine oppgaver i tråd med gjeldende regelverk, kan godkjenningen som ansvarlig foretak trekkes tilbake. Om noe er ulovlig må vurderes i forhold til rammetillatelsen/igangsettingstillatelsen og de forutsetninger som ligger til grunn for disse. Ulovligheter kan oppdages ved kommunalt tilsyn, ved at ansvarlig kontrollerende foretak melder fra, eller at andre, for eksempel naboer eller interesseorganisasjoner, kontakter kommunen.
Kommunene har rett og plikt til å forfølge regelbrudd	1.3 Plan- og bygningsmyndighetenes plikt til å forfølge ulovlige forhold De kommunale plan- og bygningsmyndighetene har i utgangspunktet plikt til å forfølge ulovlige forhold etter plan- og bygningslovgivningen, se pbl § 10-1 første ledd. Oppdages det ulovligheter skal kommunen gripe inn og gi de pålegg som er nødvendige, jf. likevel § 116 b annet ledd og nærmere omtale nedenfor under avsnitt 1.7.

1.4 Hvem er "plan- og bygningsmyndighet" i lovens forstand?

Kommunen er den primære plan- og bygningsmyndighet

Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet er de sentrale plan- og bygningsmyndigheter. Fylkesmannsembetene er regional, og kommunene lokal plan- og bygningsmyndighet.

Det er forutsatt at reaksjoner mot ulovligheter fra overordnet myndighet bare skal skje i spesielle tilfelle. Eksempel kan være hvis de lokale plan- og bygningsmyndighetene ikke selv følger opp et ulovlig forhold etter klageorganets omgjøring av en uhjemlet tillatelse .

1.5 Plan- og bygningsloven og andre lover

Utgangspunkt: De forhold som er nevnt i tillatelsen eller regelverket kan følges opp med reaksjoner

Der plan- og bygningsloven henviser til annen lovgivning, kan det oppstå tvil om hva som er myndighetenes oppgave. Hva som skal regnes som en del av plan- og bygningsloven og hva som er en del av annen lovgivning må vurderes i det enkelte tilfelle. Utgangspunktet er at når et vilkår i loven, forskriftene, vedtekter, planbestemmelser eller i tillatelsen ikke er oppfylt, kan det gis pålegg. Hvis det f.eks. ikke foreligger samtykke fra vegmyndighetene etter pbl § 66 nr. 1 første ledd, vil det kunne reageres etter plan- og bygningsloven. Hvis en annen lovs bestemmelser er gjort til en del av plan- og bygningsmyndighetenes vurdering, kan slike regler kreves oppfylt i henhold til plan- og bygningsloven. Et eksempel kan være pbl § 70 nr. 1 annet ledd hvor kommunen skal påse at bygningen plasseres slik at veglovens regler om byggegrense og frisisikt blir fulgt.

Plan- og bygningsloven er viktig til vern om naturmiljø og kulturminner. Loven er alene om å beskytte bygninger som ikke er fredet fra å bli revet uten tillatelse, jf. § 93 bokstav d.

1.6 Skyldkrav ved ulike reaksjoner

Et mulig ulovlig forhold skal undergis en objektiv vurdering, dvs. uten å trekke inn hvorvidt den ansvarlige er å bebreide for forholdet. Hvis det derimot blir spørsmål om å anmelde et forhold i den hensikt at straff blir vurdert av påtalemyndigheten, må det i utgangspunktet foretas en vurdering av den ansvarliges skyld. Etter plan- og bygningsloven er skyldkravet uaktsomhet, etter straffeloven er hovedregelen at overtredelsen må ha vært forsettlig, dvs. med vilje. Skyldvurderingen ved spørsmålet om anmeldelse og straff modereres av reglene om foretaksstraff, hvor kravet om skyld hos den ansvarlige ikke gjelder, se straffeloven kap 3 a. Det er derfor ikke nødvendig å vurdere subjektiv skyld i forhold til et foretaks mulige straffansvar. Dette gjør straffeforfølgingen av ulovligheter begått av foretak mer effektiv.

1.7 Rimelighet og samordning - § 116 b

Bestemmelsen trådte i kraft 1.7.1997 og lyder:

”§ 116 b. Rimelighet og samordning

Sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten.

Dersom det utferdiges flere ulike typer sanksjoner for samme overtredelse, må disse samordnes slik at overtredelsen ikke rammes på en urimelig måte. Ved utferdigelsen av sanksjoner skal det særlig tas hensyn til graden av eventuell uaktsomhet samt grovheten og mulige fordeler av overtredelsen.

Finner plan- og bygningsmyndighetene at overtredelsen er av bagatellmessig betydning, kan de helt avstå fra å forfølge ulovligheten med sanksjoner. Beslutning om dette er ikke å anse som enkeltvedtak.”

De samlede sanksjoner må framstå som rimelige i forhold til de overtredelser de rammer og forholdene forøvrig

Sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten og flere reaksjoner må ikke ramme en overtredelse på en urimelig måte. Ved avgjørelsen av hva som vil være en samlet rimelig reaksjon bør det tas hensyn til graden av skyld hos tiltakshaver/ansvarlig foretak. Relevante momenter vil også være overtredelsens grovhet, og de skadevirkninger den medfører. Likeledes bør det tas hensyn til hvilke fordeler tiltakshaver har oppnådd ved ulovligheten. Momentene må avveies i forhold til det grunnleggende prinsipp om at plan- og bygningslovgivningen skal følges. De sanksjoner som velges må ikke føre til at helhetsresultatet blir urimelig.

Beslutning etter § 116 b annet ledd om å avstå fra å forfølge et ulovlig forhold av bagatellmessig betydning er ikke et enkeltvedtak, og kan følgelig ikke påklages.

1.8 Hvem kan sanksjoner rettes mot?

Pålegg/forelegg skal kunne rettes mot «den ansvarlige». Det medfører en utvidelse fra tidligere. Etter lovendringen i 1995 er det adgang til å rette pålegg/forelegg mot tiltakshaver, ansvarlig søker og utførende, prosjekterende, kontrollerende samt den som står for eventuell ulovlig bruk. Sanksjonsreglene korresponderer med reglene om ansvar i plan- og bygningsloven kapittel XVI. I forhold til de ansvarlige foretak tas det utgangspunkt i ansvarsfordelingen i ansvarsoppgaven. I tillegg må ansvaret fremgå av hvordan ansvaret er beskrevet i søknaden om ansvarsrett for det enkelte foretak. Den som har ansvaret for den del av tiltaket hvor ulovligheten finnes, er rett adressat for sanksjonen. Privatrettslige avtaler mellom partene med ansvarsfordeling i strid med ansvarsoppgavene er ikke bindende for plan- og bygningsmyndighetene. Se videre nedenfor under avsnittet om pålegg.

Utgangspunkt: Pålegg rettes mot foretak

I utgangspunktet skal reaksjoner rettes mot ansvarlige foretak og ikke mot personer. Hvem som skal motta for eksempel et pålegg

kan avhenge av om byggearbeidet er i gang eller avsluttet. Reaksjonene vil variere etter hvilket område det enkelte foretak har påtatt seg ansvaret for.

Tiltakshaver vil være adressat for pålegg der ansvarlig ikke kan rammes

Tiltakshaver vil være adressat for sanksjoner der ansvarlige foretak ikke kan rammes, eller der det er uklart hvem som er ansvarlig. Dette kan være aktuelt der det er prosjektering eller utførelse som ikke dekkes av ansvarsoppgaven, eller der det er begrunnet tvil om hvilke av de ansvarlige foretak som har ansvaret.

Ansvarlig søker er ansvarlig for at søknaden viser at tiltaket er planlagt slik at det tilfredsstiller alle krav i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Ansvarlig prosjekterende kan pålegges å omprosjekttere, eller å foreta nye beregninger der det lovstridige forhold skyldes prosjekteringen. Ansvarlig prosjekterende kan ikke pålegges å foreta rettinger i utført ulovlig arbeid som er i tråd med prosjekteringen.

Ansvarlig samordner vil ikke kunne pålegges å rette eller utføre fysiske arbeider. Det kan bare reageres mot ansvarlig samordner for forhold som har sammenheng med utførelsen av samordningsoppgavene.

Ansvarlig utførende vil i praksis være den mest aktuelle å rette sanksjoner mot i utførelsesfasen. Den utførende vil ikke være forpliktet til å rette forhold som er i henhold til det som er prosjektert og kontrollert.

Ansvarlig kontrollerende har ansvar for at kontrollen blir utført i samsvar med de godkjente kontrollplanene. Kontrolløren kan ikke pålegges å rette feil eller unnlatelser ved selve tiltaket selv om en ulovlighet ikke ville oppstått, eller fått et begrenset omfang, dersom kontrollen hadde avdekket den. Eventuelle reaksjoner kan være pålegg om ny kontroll, eventuelt uavhengig kontroll, eller reaksjoner mot ansvarsretten, se kapittel 3 nedenfor.

Etter ferdigattest er i utgangspunktet eier eller annen rettighetshaver ansvarlig

Etter at et tiltak er ferdigstilt og ferdigattest er gitt må pålegg i utgangspunktet rettes mot tiltakets eier, men leietaker eller andre rettighetshavere kan også være adressater for pålegg. Et eksempel på det sistnevnte er ulovlig bruk. Ferdigattest kan også helt eller delvis gjøres om etter forvaltningslovens regler. Slik kan et ansvarlig foretak følges opp i tråd med hensikten bak ansvarsreformen fra 1995. Dette forutsetter at det kan påvises årsakssammenheng mellom det ulovlige forhold og de handlinger eller unnlatelser som det aktuelle ansvarlige foretak har hatt ansvar for.

1.9 Skifte av ansvarlig foretak

Ved skifte av ansvarlige foretak vil ikke pålegg i første omgang kunne rettes mot et tidligere ansvarlig foretak dersom ansvaret for det utførte er overtatt. Det er viktig at det utarbeides en grundig dokumentasjon for hvor langt utførelse og kontroll er kommet, eller at det nye ansvarlige foretak påtar seg ansvar for det utførte. Dette bør gjøres før skifte av ansvarlig foretak finner sted.

1.10 Hvem er bundet av en sanksjon?

Sanksjoner må rettes mot bestemte fysiske eller juridiske personer og forplikter bare adressatene. Dette innebærer at i de tilfeller det må fattes flere vedtak, for eksempel ved at et pålegg blir fulgt opp av tvangsmulkt etter § 116 a, må begge vedtak rette seg mot samme adressat.

Pålegget følger adressaten og blir ikke uten videre en heftelse på eiendommen

Ved overdragelse av tiltaket går ikke plikten etter et pålegg over på nye eiere. En sanksjon blir ikke uten videre en heftelse på eiendommen og følger ikke denne ved overdragelse. Derimot er det ikke noe i veien for at eieren tinglyser pålegget som en heftelse på eiendommen, slik at den som til enhver tid eier eiendommen er forpliktet.

Pålegget hviler formelt fortsatt på overdrageren

Den som har fått pålegg etter pbl § 113, blir ikke kvitt forpliktelsen ved å overdra eiendommen. Forpliktelsen hviler fortsatt på overdrageren, jf. Rt. 1991 s. 1219. Høyesterett slo fast at forpliktelsen besto, men tvangsfullbyrdelsen var umulig fordi den tidligere eier ikke hadde disposisjonsrett over bygningen etter overdragelsen.

Ny eier kan pålegges retting

En godtroende kjøper kan pålegges retting av ulovlige arbeider som er utført før ervervet. Det må imidlertid treffes nye vedtak rettet mot den nye eier.

2. NÆRMERE OM DE ENKELTE BESTEMMELSENE

2.1 Pålegg - § 113

Den generelle bestemmelsen om pålegg er pbl § 113. Et pålegg er utgangspunkt for eventuelle ytterligere reaksjoner. En rekke andre reaksjoner forutsetter at det er gitt et pålegg. At det foreligger alternative hjemler for pålegg er ikke til hinder for å forankre pålegget i § 113.

Bestemmelsen lyder:

"§ 113. Stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk. Fjerning eller retting av ulovlig utført arbeid

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg med frist om retting av dette, herunder forbud

mot fortsatt virksomhet. Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene kreve hjelp av politiet for gjennomføring av pålegg om stansing av arbeidet eller opphør av bruk. Ved utferdigelsen av pålegg skal det settes frist for oppfyllelse og gis opplysning om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom.

Plan- og bygningsmyndighetene kan ikke reise søksmål etter denne paragraf før forelegg etter § 114 er utferdiget."

§ 113 gir hjemmel for å ramme alle typer overtredelser – også unnlater

2.1.1 Anvendelsesområdet

§ 113 omhandler brudd på plan- og bygningslovgivningen eller vedtak i medhold av denne, jf. § 113 innledningsvis *"forhold i strid med bestemmelser"*. Paragrafen omfatter mer enn ulovligheter i forhold til konkrete avgjørelser som påbud, forbud og særlige vilkår i tillatelser og dispensasjoner. Dette er en utvidelse i forhold til tidligere lovgivning. Overtredelser er ikke begrenset til der det foreligger spesielle tillatelser til utført arbeid eller bruk av bygning. Det kan også reageres på ulovlig utføring og plassering av ulike typer arbeid og innretninger. Også unnlater av å oppfylle vilkår i en tillatelse, som f.eks. opparbeidelse av uteareal, rammes.

Også arealbruk i strid med plan rammes

Forhold i strid med kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og bebyggelsesplan kan håndheves med pålegg etter §113. Bestemmelsen gjelder ikke bare der det foreligger brudd på planer med tilhørende bestemmelser ved utførte fysiske tiltak. Arealbruk og andre tiltak i strid med planen kan også rammes, selv om tiltaket ikke er melde- eller søknadspliktig. Dette følger av pbl § 20-6 for kommuneplanens arealdel (*"andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføring av planen"*) og § 31 for reguleringsplaner (*"Grunnen kan heller ikke på annen måte tas i bruk eller fradeles til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen"*).

2.1.2 Påleggets innhold

Loven gir adgang til å gi den ansvarlige pålegg om retting av *"forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov"*. Ordlyden skal forstås i vid betydning og innebærer en utvidelse av virkeområdet i forhold til tidligere rettstilstand. I tillegg til å omfatte stansing/opphør og fjerning og retting av utført arbeid (som før lovendringen), vil pålegg også kunne gis for å rette opp unnlater og forsømmelser. Bestemmelsen gir eksempelvis grunnlag for å kreve vedlikehold (pbl § 89), opparbeidning, innsending av søknad eller melding, samt pålegg om omprosjektering og ytterligere kontroll eller dokumentasjon.

Er ansvaret delt opp, skal ett av de ansvarlig utførende foretak ha et samordningsansvar, jf. § 98 nr. 3. I det ligger at foretaket skal være plan- og bygningsmyndighetenes adressat i utførelsesfasen.

Det er imidlertid bare et ansvarlig utførende foretak som kan pålegges å gjennomføre fysiske endringer.

Kontrollør kan pålegges å foreta ny kontroll

Ansvarlig kontrollerende foretak kan pålegges å gjennomføre en ny kontroll der det viser seg at kontrollen er mangelfull. At kontrollen har sviktet vil likevel ikke frita det ansvarlig utførende foretak for sitt ansvar.

Frist settes av hensyn til tvangsgjennomføring

I følge pbl § 113 første ledd tredje setning skal adressaten gis frist for oppfyllelse. Fristen skal settes av hensyn til eventuell senere tvangsgjennomføring. Pålegget skal inneholde en rimelig frist som vil variere med påleggets innhold, og det arbeid som må utføres for å oppfylle pålegget. Hvis fristen har løpt ut uten at forholdet er brakt i orden, kan plan- og bygningsmyndighetene gå til tvangsgjennomføring, via tvangsmulkt, forelegg eller domstolene.

2.1.3 Hvem kan pålegget rettes mot

Utgangspunkt: Pålegg rettes mot den ansvarlige, subsidiært mot tiltakshaver

Pålegget skal som hovedregel rettes mot et ansvarlig foretak. Problemer kan oppstå der det f.eks. er tvil om det er prosjekteringen eller utførelsen som er årsak til at et forhold ikke er lovlig, eller hvem av to utførende foretak som har gjort feil. I slike tilfeller vil pålegg kunne rettes direkte mot tiltakshaver.

Er arbeidet ferdigstilt og ferdigattest utstedt før en ulovlighet oppdages, kan et ansvarlig foretak på visse vilkår være adressat for pålegg, se ovenfor i avsnitt 1.8. Et slikt forhold vil kunne få betydning for senere lokal eller sentral godkjenning for ansvarsrett for det ansvarlige foretak som har forsømt seg.

Pålegg må formuleres som en plikt til å foreta noe eller avstå fra noe på en slik måte at det eventuelt senere kan fullbyrdes.

2.1.4 Saksbehandlingsregler

Pålegg skal varsles etter fvl § 17

Pålegg er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven (fvl) § 2. Lovens regler om forhåndsvarsel, dokumentinnsyn, partsuttalelser og begrunnelse gjelder således for vedtak om pålegg. Når det gjelder varsel, bør man i tillegg til å varsle det ansvarlige foretak også varsle tiltakshaver.

Pålegg kan påklages til overordnet myndighet

Pålegg kan påklages til overordnet myndighet, jf. pbl § 15. En slik klage vil ikke ha betydning for påleggsfristen, med mindre den gis oppsettende virkning etter fvl § 42. Når man mottar en klage på et pålegg, bør det foretas en vurdering av om det skal gis oppsettende virkning. Er det begrunnet tvil om lovligheten av pålegget, bør utsatt iverksetting besluttes. Det bør imidlertid presiseres overfor adressaten at dette er en foreløpig avgjørelse.

Pålegget er ikke i seg selv tvangsgrunnlag

2.1.5 Oppfølging av pålegg som ikke er etterkommet

Et pålegg etter § 113 gir ikke adgang til tvangsfullbyrdelse (etter tvangsfullbyrdselslovens regler) av pålegget i seg selv.

Hvis pålegget ikke etterkommes, må det framtvinges en oppfyllelse - enten gjennom forelegg etter pbl § 114, ved tvangsmulkt etter § 116 a, tvangsfullbyrdelse etter § 115 eller dom.

Politiets bistand ved gjennomføring av pålegg er av spesiell karakter, og faller utenfor reglene i tvangsfullbyrdselsloven, se nedenfor under avsnitt 2.2.2.

Pålegget bør inneholde varsel om forelegg

Dersom det blir nødvendig å følge opp pålegget med et forelegg etter pbl § 114, må vedtaket om pålegg etter § 113 inneholde opplysninger om at det kan bli fulgt opp med et forelegg, og at forelegget kan få virkning som rettskraftig dom. Pålegget blir ikke ugyldig om opplysningene mangler. Det er likevel viktig at denne opplysningen gis, da en ved påleggsfristens utløp kan gå direkte videre med forelegg uten ytterligere varsel. Dersom det ikke er gitt slike opplysninger, må eventuelt forelegg varsles særskilt etter pbl § 114.

Tilstrekkelig med *alvorlig tvil* om det foreligger ulovlige forhold

2.1.6 Hva skal til for å vedta stoppordre?

Pbl § 113 første ledd gir hjemmel for stoppordre ved ulovlige forhold. I en dom inntatt i Rt. 1976 s. 1376, har Høyesterett sagt at det er nok for å gi stansningspålegg at det - fra myndighetenes side - oppstår *alvorlig tvil* om de krav som stilles i reglene er oppfylt. Det er altså ikke nødvendig å konstatere at et arbeid objektivt sett er ulovlig for å kunne kreve det stanset. I slike tilfeller vil det være tiltakshaver eller det aktuelle ansvarlige foretak som må dokumentere lovligheten av tiltaket.

Ulovlig bruk

Det kan også gis stoppordre for å bringe ulovlig bruk til opphør. Dersom et pålegg må gis raskt etter at en ulovlighet er oppdaget, kan forhåndsvarsling unnlates eller gis muntlig. I tilfeller der det er helt nødvendig kan pålegget også gis muntlig. Det forutsettes da at det i ettertid blir bekreftet og begrunnet skriftlig.

Formelle mangler

Formelle og materielle regler er i prinsippet likestilt som ulovligheter. Rent formelle ulovligheter kan derfor også begrunne et stansningspålegg. Hvis vedkommende tiltakshaver ikke har tillatelse til igangsetting, kan kommunen kreve arbeidet stanset, selv om bygget ikke strider mot de materielle bestemmelsene i loven. Forsømt melding for arbeider som krever slik melding kan også begrunne et stansningsvedtak. Tiltakshaver bør likevel få anledning til å søke om tillatelse eller sende inn melding før det kreves eventuell retting eller fjerning. Dersom tiltaket avslås, kan det gis pålegg om retting eller fjerning av tiltaket samtidig med

avslaget, vanligvis forutsatt at parten er varslet om at et slikt vedtak vil kunne treffes.

I stansningsvedtak etter § 113 første punktum kan det gis pålegg om retting som er nødvendig for å gjenoppta arbeid eller bruk.

2.2 Tvangsgjennomføring av pålegg

2.2.1 Direkte adgang til tvangsgjennomføring

Adgangen til direkte tvangsgjennomføring uten å måtte gå veien om namsretten er opprettholdt i pbl § 113 første ledd annen setning. Vedtak om stans i ulovlige arbeider eller ulovlig bruk kan kommunen selv gjennomføre, eventuelt med hjelp av politiet. Gjenopprettende tiltak – f.eks. å fjerne noe som er ulovlig oppført, må gjennomføres ved et ordinært pålegg om fjerning. Dette må eventuelt følges opp med tvangsmulkt etter § 116 b eller tvangsgjennomføres ved forelegg etter pbl § 114.

Etter lovendringen av 1995 kan pålegg også gis for å stanse ulovlig arbeid som utføres uten nødvendig samtykke eller tillatelse etter andre bestemmelser i plan- og bygningsloven enn § 93. Det samme gjelder arbeid som utføres uten at det er sendt formell melding – se saksbehandlingsforskriften (SAK) § 20. Dette gjelder også for tiltak som i følge SAK §§ 5, 6 og 7 kan utføres uten saksbehandling etter pbl, dersom de er utført i strid med de materielle reglene i plan- og bygningslovgivningen og det ikke er gjort unntak fra slike regler.

Det kan også gripes inn dersom byggarbeid utføres i strid med gitt tillatelse.

Når det gjelder inngripen overfor ulovlig bruk, gjelder § 113 all type bruk, den er ikke begrenset til bruk i strid med pbl §§ 91a, 93 eller 99 som var tilfelle før lovendringen i 1995.

2.2.2 Hjelp av politiet

Etter § 113 første ledd annet punktum kan plan- og bygningsmyndighetene om nødvendig kreve hjelp av politiet ved gjennomføring av pålegg om stans av arbeidet eller opphør av ulovlig bruk.

Offentlig orden og fare
for allmennheten

Politiet har ingen alminnelig plikt til å gripe inn overfor forhold som finnes i strid med plan- og bygningslovgivningen. Bare der det oppdages forhold som medfører alvorlig forstyrrelser av den offentlige orden eller stor fare for allmennheten eller enkeltpersoner, kan politiet ha en selvstendig plikt til å gripe inn. Formålet vil i så fall ikke være å håndheve plan- og bygningsloven, men eksempelvis å forhindre skade.

Politiets hjelp etter § 113 kan bl.a. omfatte praktisk hjelp som låsing og plombering av dører og fjerning av personer (dog ikke rene utkastelsesforretninger), og er et eksempel på direkte tvang med grunnlag i et forvaltningsvedtak (pålegg). Anmodning om slik bistand kan være aktuelt der det haster med at arbeid eller bruk opphører. I disse tilfellene er det viktig at vedtakene bygger på sikkert grunnlag.

2.3 Tvangsmulkt - § 116 a

Bestemmelsen lyder:

"§ 116 a. Tvangsmulkt

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven kan plan- og bygningsmyndighetene fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg, herunder forbud, innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper da fra fristoversittelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke er fastsatt samtidig med pålegg, kan det ved overtredelse av pålegget fastsettes ny frist. Det kan fastsettes at mulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, og/eller at den ilegges som et engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Vedkommende myndighet kan nedsette eller frafalle pålagt mulkt når særlige grunner taler for det."

2.3.1 Innledning

Ny sanksjonstype

I § 116 a ble tvangsmulkt innført som en ny type sanksjon. Den er ment å legge et press på tiltakshaver eller de ansvarlige foretak for å få rettet opp ulovlige forhold.

Tvangsmulkt er ikke straff, men et virkemiddel for å framtvinge lovlig tilstand

Formålet med tvangsmulkt er å motivere adressaten til å innrette seg lovlig. Vedtaket om tvangsmulkt vil alltid være et betinget vedtak, der tvangsmulkten kan avverges ved å følge et pålegg om å innrette seg lovlig. Adressaten skal alltid ha tilstrekkelig frist til å innrette seg etter pålegget for å bringe det ulovlige forholdet til opphør. Tvangsmulkten har virket etter sin hensikt når den ansvarlige innretter seg slik at mulkten ikke påløper. I motsetning til straff, som er en reaksjon mot en allerede utført ulovlig handling, er tvangsmulkten utferdiget slik at adressaten selv kan forhindre at tvangsmulkt påløper. Det må ikke vedtas tvangsmulkt der det er umulig å oppfylle pålegget. Tvangsmulkten ville i så fall ikke ha annen hensikt enn å fungere som forsøk på straff.

Plikten til å betale tvangsmulkt er ikke avhengig av skyld, men utløses når et objektivt ulovlig forhold opprettholdes etter fristutløpet i pålegget.

Mulkt tilfaller kommunen

Tvangsmulkt tilfaller kommunen også der statlige plan- og bygningsmyndigheter eventuelt har vedtatt tvangsmulkt.

Kan brukes overfor alle typer overtredelser

2.3.2 Når kan det fastsettes tvangsmulkt

Tvangsmulkt kan brukes ved alle typer overtredelse av plan- og bygningsloven med underliggende regelverk. Likeledes vil alle typer tiltak som kan påbys eller forbys i pålegg være gjenstand for oppfyllelse ved tvangsmulkt. Det er anledning til å vedta dagmulkt og/eller engangsmulkt. Vedtas det både dagmulkt og engangsbeløp må disse tilpasses hverandre slik at de til sammen ikke blir urimelige. Å ilegge et høyt engangsbeløp kan være hensiktsmessig der det foreligger en alvorlig overtredelse eller det ulovlige utgjør en fare for helse, miljø og sikkerhet eller det er andre grunner for at forholdet bør rettes snarest mulig. Når tidsmomentet har mindre betydning kan dagmulkt være aktuelt.

Det er adgang til å vedta samme frist for pålegg og tvangsmulkt der det er hensiktsmessig

2.3.3 Forholdet til vedtak om pålegg

Pbl § 116 a åpner for at vedtak om tvangsmulkt kan treffes samtidig med pålegg etter pbl § 113. Mulkten kan ikke begynne å løpe før fristen i pålegget er ute. Tvangsmulkten forfaller første virkedag etter at fristen er ute. Er det gitt dagmulkt vil denne påløpe fra første dag. Det er uttalt i forarbeidene at adgangen til å vedta tvangsmulkt allerede i pålegget bare bør benyttes helt unntaksvis. Departementet ser ikke grunn til å videreføre dette standpunktet. Bestemmelsens ordlyd gir uttrykk for at det er adgang til å vedta begge deler samtidig. Det kan heller ikke anses å være særskilt inngripende for den private part å få fastsatt samme frist for oppfyllelse av pålegg som tidspunkt for når tvangsmulkt eventuelt vil påløpe. At tvangsmulkten påløper ved utløpet av fristen kan ikke anses å være urimelig. Departementet mener derfor at det kan fastsettes tvangsmulkt samtidig med det tilhørende pålegg.

Hvis plan- og bygningsmyndighetene tar sikte på å treffe vedtak om tvangsmulkt samtidig med pålegget, må adressaten få beskjed om det i varsel etter fvl § 16. Dersom tvangsmulkten først vedtas etter utløpet av fristen i et pålegg, skal det gis et nytt pålegg med en ny frist før tvangsmulkten kan påløpe.

2.3.4 Hvem kan ilegges tvangsmulkt

Personkretsen for tvangsmulkt er den samme som for pålegg

Som ved pålegg kan vedtak om tvangsmulkt vedtas mot et ansvarlig foretak eller den som har juridisk rådighet over tiltaket. De samme begrensninger som ved pålegg gjelder her. Den som er adressat for tvangsmulkt må være identisk med den som har mottatt pålegg når pålegget er gitt på forhånd.

2.3.5 Saksbehandling

Pålegget behøver ikke gis etter § 113, det kan være gitt med annen hjemmel i plan- og bygningsloven. Vedtak om tvangsmulkt

Forvaltningslovens
saksbehandlingsregler
gjelder

er et enkeltvedtak. Det må gis varsel etter fvl og den
tvangsmulkten rettes mot må få anledning til å uttale seg. I
vedtaket må det klart framgå hvem som er adressat og gis en frist
som gjør det mulig å rette seg etter pålegget.

Vedtak om tvangsmulkt kan påklages. Klagen kan f.eks. gjelde
rimeligheten, jf. §116 b første ledd, fristens lengde eller størrelsen
på beløpet. Klageorganet har den samme myndighet som i klage
på andre vedtak etter plan- og bygningsloven. Pålegget som ligger
til grunn for tvangsmulkten vil også kunne prøves prejudisielt
dersom det ikke tidligere har vært gjenstand for klage.

Klage gis ikke
automatisk
oppsettende virkning

Hvis vedtak om tvangsmulkt påklages, vil tvangsmulkt likevel
påløpe og forfalle etter påleggsfristen. Dersom klagen gis
oppsettende virkning etter forvaltningslovens § 42, vil
tvangsmulkten påløpe etter fristen, men beløpet forfaller ikke før
klagesaken er endelig forvaltningsmessig avgjort i adressatens
disfavør. Tvangsmulkten bortfaller dersom klagen gis medhold.

2.4 Forelegg - § 114

Bestemmelsen lyder:

*"§ 114. Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud
Plan- og bygningsmyndighetene kan utferdige forelegg mot
den som innen fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller
forbud som er gitt med hjemmel i denne lov. Der det er gått mer
enn 6 måneder siden pålegget eller forbudet ble gitt, skal den som
forelegget rettes mot gis anledning til å uttale seg før forelegget
utferdiges. Forelegget skal gi opplysning om bestemmelsene i
annet ledd, og skal, så langt mulig, forkynnes for den det er rettet
mot.*

*Den som forelegget er rettet mot kan reise søksmål mot det
offentlige for å få forelegget prøvd. Blir søksmål ikke reist innen
30 dager fra forkynnelsen, har forelegget samme virkning som
rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer.*

Forelegg kan ikke påklages."

2.4.1 Anvendelsesområdet

Forelegg kan
utferdiges når pålegg
ikke er etterkommet

Etter § 114 kan manglende etterlevelse av innholdet i pålegg og
forbud følges opp med forelegg. Plan- og bygningsmyndighetene
kan utferdige forelegg ved alle forhold i strid med gjeldende
regler eller konkrete vedtak. Forelegg kan få samme
rettsvirkninger som en rettskraftig dom, dvs. at forelegget kan
tvangsfullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdesloven.
Vanligvis må forvaltningen reise sak for domstolene for å få
grunnlag for tvangsgjennomføring av et offentlig vedtak, men ved
bruk av forelegg er initiativet til å gå til søksmål hos den
forelegget er rettet mot. Det er i slike tilfeller den private part som
må gå til søksmål innen 30 dager etter forkynnelsen for å
forhindre at det etableres tvangsgrunnlag ved forelegg. Det

Rettskraftig forelegg
har samme virkning
som dom og kan
tvangsfullbyrdes

presiseres at i utgangspunktet gjelder et forelegg som en fastsettelsesdom, ikke som en fullbyrdelsesdom. Dette innebærer at namsmyndighetene må fastsette tvangsmidlene for fullbyrdelse av forelegget.

2.4.2 Saksbehandling

Det må alltid være gitt pålegg

Den tidligere adgangen til å gi forelegg uten forutgående pålegg er opphevet. Forelegg vil nå alltid være oppfølging av tidligere gitte pålegg eller forbud, f.eks. etter § 113. Varslingsregelen i tidligere § 114 fjerde ledd første setning er flyttet til § 113. Samtidig er varslingsregelen i § 114 beholdt for de tilfeller der det er gått mer enn 6 måneder siden pålegg eller forbud ble gitt. Det må da utstedes nytt varsel. Også fylkesmannen/departementet kan utferdige forelegg.

2.4.3 Søksmål

Søksmål rettes mot den myndighet som har utferdiget forelegg

Eventuelt søksmål skal anlegges mot den som har utferdiget forelegget. Er det et kommunalt organ, skal vedkommende kommune stå som saksøkt. Det gjelder selv om det underliggende forhold skulle være påklaget og avgjort av fylkesmannen.

2.4.4 Frist for å gå til søksmål mot forelegget

30 dagers frist

Forelegget er rettskraftig når 30 dager er gått uten at sak er reist for domstolen. Fristen avbrytes ved at stevning er «avgitt til posten» i løpet av fristens siste dag, jf. domstolsloven § 146 første ledd.

2.4.5 Om forelegg i saker som er brakt inn for Sivilombudsmannen

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter ikke domstolenes virksomhet og unntaket gjelder også avgjørelser som ved klage, anke eller annet rettsmiddel kan bringes inn for en domstol. Dersom en sak er tatt opp til nærmere undersøkelse hos ombudsmannen vil det tale for at plan- og bygningsmyndighetene avventer ombudsmannens behandling av saken før det eventuelt utferdiges forelegg.

Dersom fylkesmannsembetene blir kjent med at en sak er klaget inn for ombudsmannen bør kommunene informeres om dette. Hvis kommunene på tross av at saken er brakt inn for ombudsmannen vurderer å vedta forelegg, bør ombudsmannen informeres.

2.5 Tvangsfullbyrdelse - § 115

Bestemmelsen lyder:

"§ 115. Tvangsfullbyrding

Blir pålegg i rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg ikke etterkommet, kan plan- og bygningsmyndighetene la de nødvendige arbeider utføre for regning av den som dommen eller forelegget er rettet mot uten at det er nødvendig med kjennelse etter tvangsfullbyrdesloven § 13–14.

Plan- og bygningsmyndighetenes pålegg kan fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdesloven § 13–14 uten at dom eller forelegg kreves, når det gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, dersom pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist. Kommunens pålegg er særlig tvangsgrunnlag dersom pålegget gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, og pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist. Det samme gjelder når midlertidig dispensasjon etter § 7 er tatt tilbake, eller når påbudt arbeid som vilkår for midlertidig brukstillatelse etter § 99 nr 2 ikke er utført, eller pålegg om å fjerne eller rette skilt m.v. etter § 107 ikke er etterkommet innen fastsatt frist."

Bestemmelsens første ledd regulerer plan- og bygningsmyndighetenes rett til fysisk å gjennomføre gitte pålegg uten kjennelse etter tvangsfullbyrdesloven § 13-14.

Adgang til å få umiddelbar tvangsfullbyrdelse ved bl.a. farlige forhold

Bestemmelsen i pbl § 115 annet ledd er uforandret. Plan- og bygningsmyndighetene kan i visse tilfeller gå direkte til namsretten for å få kjennelse for tvangsfullbyrdelse uten først å utferdige forelegg etter § 114. Denne adgangen til umiddelbar tvangsfullbyrdelse gjelder ved farlige forhold og visse andre tilfeller der det ikke er funnet tilstrekkelig grunn til å kreve å gå veien om forelegg.

De tvangsmidler som namsretten kan bestemme i sin kjennelse er enten at plan- og bygningsmyndighetene får rett til å gjennomføre innholdet i pålegget, eller at namsmyndigheten selv skal utføre det, eller en løpende mulkt inntil pålegget blir fulgt av adressaten, jf. tvfbl § 13-14.

Fareregelen gjelder bare der faren kommer fra en bygning

Adgangen til direkte tvangsfullbyrdelse av pålegg er begrenset til tilfeller der faren skriver seg fra bygning. Er faren som truer fra en innretning eller et anlegg overhengende, kan myndighetene gripe inn etter sedvanerett eller nødrettslige betraktninger.

Hvis et forelegg ikke blir fulgt, kan plan- bygningsmyndighetene la de nødvendige arbeider utføre på de ansvarliges bekostning etter § 115 første ledd. Denne avgjørelsen kan treffes uten at det er nødvendig med namsrettens kjennelse etter tvfbl § 13-14, og forvaltningslovens regler vil her ikke komme til anvendelse. Det fremgår for øvrig av forarbeidene til bygningsloven at

tvangsfullbyrdsloven generelt skal gjelde, jf. Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven, 1960 s. 191. Bygningslovens regler og forutsetninger ble ført videre i plan- og bygningsloven.

Dekning av utført arbeid blir et ordinært pengekrav

Når et slikt arbeid er utført, vil kommunen få et ordinært pengekrav mot den ansvarlige og størrelsen av kravet kan kommunen få avgjort ved namsrettens kjennelse etter tvfbl § 13-14 andre ledd andre setning. Med grunnlag i denne kjennelsen kan kommunen ta utlegg for det aktuelle beløp. Slikt utlegg medfører panterett, jf. tvfbl § 7-1.

Kommunen kan begjære forhåndskjennelse

I stedet for å vente med å kreve kjennelse for å fastsette beløpet til arbeidet er utført, kan kommunen etter tvfbl § 13-14 andre ledd første setning kreve forhåndskjennelse hvor namsretten vil avgjøre de sannsynlige utgifter som vil påløpe. Kjennelsen gir grunnlag for å begjære utlegg slik at kommunen får panterett før arbeidene settes i gang. Når arbeidene er utført, kan den ansvarlige klage til namsretten over kravet.

Kommunen kan få fastsatt løpende mulkt

En annen løsning enn å la arbeidet utføre på den ansvarliges bekostning, er at plan- og bygningsmyndighetene anmoder om en løpende mulkt fastsatt av namsretten, jf. tvfbl § 13-14 første ledd. Mulkten bør være såpass stor at den blir et effektivt tvangsmiddel og mulkten tilfaller statskassen. Standpunkt til mulkten (ved at utlegg tas for de påløpte summer) må tas hver 8. uke (jf. tvfbl § 13-8).

§ 115 andre ledd har som nevnt gått et skritt videre når det gjelder:

1. Pålegg som reiser seg av at en midlertidig dispensasjon etter pbl § 7 er tilbakekalt.
2. Pålegg knyttet til bygning og til forhold som frembyr direkte fare, jf. §§ 89-91 (Analogier mht. begrepet «bygning» er ikke anvendbare her pga. vedtakets spesielle stilling).
3. Påbudt arbeid som vilkår for midlertidig brukstillatelse etter § 99 nr. 2 som ikke er utført.
4. Pålegg om å fjerne eller rette skilt mv. etter § 107 som ikke er etterkommet innen fastsatt frist.

Pålegg etter § 115 andre ledd kan tvangsfullbyrdes uten å gå veien om pålegg

I disse tilfellene vil et pålegg kunne tvangsfullbyrdes direkte, dvs. uten å gå veien om forelegg i § 114, men det kreves namsrettens kjennelse etter tvfbl § 13-14. Også her blir arbeidet utført på saksøktens bekostning og de samme fremgangsmåter i tvangsfullbyrdsloven som er referert ovenfor (under avsnittet om § 115 første ledd) vil være aktuelle.

Situasjonene med denne enklere tvangsgjennomføringen kan sammenfattes i at de lett/ofte vil kunne inntre, forholdene vil

vanskelig by på slik tvil at det er rimelig grunn til først å kreve dom eller at innholdet i pålegget er av relativt liten rekkevidde.

Pålegg etter § 115
andre ledd er direkte
tvangsgrunnlag

I de tilfeller som er nevnt i pbl § 115 annet ledd er pålegget særskilt tvangsgrunnlag etter tvfbl § 4-1 tredje ledd. Det er noe uklart om tvfbl § 4-18 får anvendelse slik at parten må gis ny frist på 14 dager med beskjed om at oversittelse medfører at direkte tvangsfullbyrdelse vil bli begjært. Pbl § 115 annet ledd inneholder ikke noe krav om at fristen skal være ledsaget av beskjed om at pålegget er særskilt tvangsgrunnlag. God forvaltningsskikk kan tilsi at adressaten bør orienteres om dette i pålegget.

2.6 Særlig om bestående bygg og andre tiltak

2.6.1 Generelt

Pålegg må rettes mot
eier eller annen
rettighetshaver

Ved bestående bygg menes her bygninger som er ferdigstilte. Til forskjell fra utførelsesfasen er det vanligvis ikke her noe ansvarlig utførende foretak som det kan rettes pålegg mot ved ulovlige forhold. Pålegg må derfor rettes mot eier av (eller annen rettighetshaver til) tiltaket. Unntak kan tenkes der en ferdigattest blir helt eller delvis omgjort etter forvaltningslovens regler.

Alle former for ulovlig
bruk rammes

For «ulovlig bruk» var § 113 tidligere begrenset til «bygning eller innretning» slik at de fleste utomhusarealer falt utenom. Etter lovendringen gjelder det alle former for ulovlig bruk.

2.6.2 Særlig om pålegg i tilknytning til eksisterende bygning og tiltak.

Pålegg etter § 89 rettes
mot eier

Pålegg om å rette ulovlige forhold som har oppstått som følge av forsømt vedlikehold skal rettes mot eieren. Det følger av pbl § 89 som ved lovendringen i 1995 understreket at eieren har et selvstendig ansvar for vedlikeholdet overfor plan- og bygningsmyndighetene.

Pålegg om opphør av
ulovlig bruk kan rettes
mot brukeren

Pålegg om opphør av ulovlig bruk, kan rettes mot brukeren. Eieren er også ansvarlig som utleier og kan også straffes etter pbl § 110 nr. 3 som den som «lar bruke» en bygning. Når arbeidene er avsluttet, vil ikke de ansvarlige foretakene i byggeprosessen normalt ha anledning til å rette ulovligheter. Eventuelle pålegg må derfor i slike tilfelle rettes til rettighetshaver. Rettighetshaver er den som etter avtale eller på annet grunnlag har den privatrettslige rådighet over tiltaket. Dette vil således være eier, bruksrettshaver eller andre som er i en lignende stilling.

Etter § 92 b har plan- og bygningsmyndighetene hjemmel til å foreta kontroll av arealer og tiltak som ikke faller under kontrollreglene i loven. Forutsetningen er at det foreligger en begrunnet mistanke om ulovlige forhold som kan medføre fare eller ulempe, eller det er behov for å vurdere pålegg etter § 89.

Etter bestemmelsens tredje ledd kan nødvendige pålegg rettes mot eier.

3. REAKSJONER MOT ANSVARLIGE FORETAK

Tilbaketrekking av
ansvarsrett er et
inngripende tiltak

En tilbaketrekking av retten til å stå som ansvarlig foretak er en reaksjon som skiller seg fra de øvrige reaksjoner etter plan- og bygningsloven, idet den er rettet mot et av de ansvarlige foretakene og ikke mot tiltaket i seg selv. En tilbaketrekking av ansvarsrett for et konkret tiltak kan få betydning for foretakets kontraktsmessige forpliktelser. Det kan således være en inngripende reaksjon som kan ramme økonomien i foretaket.

3.1 Tilbaketrekking av lokal godkjenning

Tilbaketrekking av lokal godkjenning av ansvarsrett er hjemlet i pbl § 93 b nr. 3 for ansvarlig søker, prosjekterende og kontrollerende og i § 98 nr. 4 for utførende og samordner.

Detaljerte regler i
GOF

I forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett (GOF) er det gitt mer detaljerte regler. Etter GOF § 20 kan ansvarsretten trekkes tilbake dersom den ansvarlige i "*vesentlig grad har unnlatt*" å gjøre sitt arbeid i samsvar med loven "*og har unnlatt å følge pålegg fra kommunen om å rette avvik*".

Konkret vurdering

Det kreves at vedkommende i "*vesentlig grad*" har brutt sine plikter. Dette innebærer at ikke et hvilket som helst brudd kan begrunne en tilbaketrekning. Hva som skal til må baseres på en helhetsvurdering hvor flere elementer spiller inn.

Overtredelsens art og
grovhet sentral

Et sentralt moment i vurderingen er overtredelsens art og grovhet. Hvis den eksempelvis innebærer en fare for helse, miljø eller sikkerhet, kan det tale for tilbaketrekking. Tilbaketrekkingen må ikke gå lenger enn nødvendig. I noen tilfeller kan f.eks. feilen ha sin årsak i manglende kompetanse på ett ansvarsområde eller i en funksjon, samtidig som det ansvarlige foretak anses kompetent på andre områder det er godkjent for. En eventuell tilbaketrekking kan da begrenses til det godkjenningsområdet hvor ulovligheten er gjort. Et eksempel er der det ansvarlig utførende foretak også er godkjent for egenkontroll, og kontrollen har sviktet. Da kan reaksjonen være begrenset til å kreve uavhengig kontroll.

For å trekke tilbake lokal godkjenning kreves det etter GOF § 20 nr. 1 også at foretaket har unnlatt å etterkomme pålegg om å rette avviket.

3.1.1 Når kan et foretak få ny lokal godkjenning?

Etter GOF § 20 nr. 4 skal foretaket få ny godkjenning når det dokumenterer at det oppfyller bestemmelsene i GOF. Det overordnede vurderingstemaet er om årsaken til ulovligheten er

Forvaltningslovens regler gjelder

fjernet. I denne sammenheng kan det ha betydning om det er manglende fagkunnskap, svikt i rutinene eller manglende vilje til å følge lovverket som forårsaket det ulovlige forhold. Det er også av betydning hvordan den ansvarlige har forholdt seg til det ulovlige forholdet (avviket) og om dette er søkt rettet opp (lukket) eller holdt skjult.

3.1.2 Saksbehandling

Tilbaketrekking av lokal godkjenning er et enkeltvedtak. Dette innebærer at forvaltningslovens regler om saksbehandling forut for et slikt vedtak gjelder. I pbl §§ 93 b nr. 3, 98 nr. 4 og GOF § 20 nr. 2 er det oppstilt et krav om at den ansvarlige skal gis anledning til å uttale seg før slikt vedtak treffes. Der det er anledning til det vil det kunne settes vilkår i varselet om forhold av betydning for ansvarsretten som må rettes opp for at godkjenningen ikke skal tilbakekalles. For eksempel vil det kunne kreves at interne rutiner forbedres, at man skaffer seg nødvendig kompetanse mv. Tilbaketrekking av lokal godkjenning kan påklages til fylkesmannen.

Dersom godkjenningen blir trukket tilbake, må den ansvarlige stanse det aktuelle arbeid. Inntil nytt ansvarlig foretak er godkjent, vil ikke arbeidet kunne gjenopptas. Det må gjøres klart om det nye ansvarlige foretaket overtar ansvaret for det som allerede er gjort, eller om det nye ansvarlige foretaket bare er ansvarlig for arbeid og oppgaver etter skiftet av ansvarlig foretak.

Dersom kommunen eller fylkesmannen trekker tilbake en lokal godkjenning, skal Statens bygningstekniske etat, som er sekretariat for den sentrale godkjenningsordningen, varsles. Det samme gjelder advarsler, uansett om det aktuelle foretak er sentralt godkjent eller ei, jf. GOF § 20 nr. 3.

3.2 Tilbaketrekking av sentral godkjenning

I pbl § 98 a og GOF § 27 omhandles tilbaketrekking av sentral godkjenning. I likhet med tilbaketrekking av lokal godkjenning kreves det at overtredelsen skal være vesentlig for å trekke tilbake sentral godkjenning. Alternativt kan sentral godkjenning trekkes tilbake ved gjentatte advarsler, dersom foretaket ikke innehar de nødvendige kvalifikasjoner, eller der det på annen måte ikke oppfyller vilkårene for godkjenning. Det er Godkjenningnemnda for sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett som treffer vedtak om tilbaketrekking. Klage på en slik tilbaketrekking behandles av Klagenemnda for den sentrale godkjenningsordningen.

4. STRAFFANSVAR – KAP XVIII

4.1 §§ 110 – 112

Straff mot grove
og/eller gjentatte
overtredelser

Begåtte lovbrudd kan og bør i en del tilfeller anmeldes. Strafferettslige reaksjoner er vesensforskjellige fra de øvrige reaksjoner i plan- og bygningsloven. Bøter og eventuell inndragning av vinning er strengere reaksjoner enn for eksempel tvangsmulkt, se ovenfor i avsnitt 2.3. 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.

4.1.1 Skyldform og påtale

Forsett eller
uaktsomhet

Skyldformen etter §§ 110 – 112 er forsett eller uaktsomhet. Medvirkning er ikke straffbart, unntatt hvor det fremgår av gjerningsbeskrivelsen, jf. f.eks. § 110 («lar utføre»). Påtalen er ubetinget offentlig, jf. straffeloven § 77. Det kreves derfor ingen begjæring om påtale fra plan- og bygningsmyndighetenes side for å reise tiltale. Hvem som helst kan gå til anmeldelse av en overtredelse, selv om det vanligste er at kommunene gjør dette. Plan- og bygningsmyndighetene i kommunene bør selv anmelde de saker som det er ønskelig at politiet skal prioritere.

Foretak kan straffes etter reglene om foretaksstraff i straffeloven kapittel 3 a, dvs. uten krav til skyld.

4.1.2 Straff

Kun bøtestraff

Straffen er i alle tre paragrafer bøter. Overtredelsen er forseelse, jf. straffeloven § 2 annet ledd. Etter straffeloven § 67 er foreldelse da 2 år. Foreldelsesfristen begynner å løpe fra den dag det straffbare forhold er opphørt, jf. straffeloven § 68 første ledd.

Idømming av rettighetstap og inndragning av vinning kan også være del av de strafferettslige reaksjoner, se straffeloven § 29 og §§ 34 flg.

4.1.3 Personkrets

Det er ikke særskilt angitt hvem som kan holdes ansvarlig for de ulike straffbare handlinger, og det vil da – hvor ikke annet fremgår av sammenhengen – være enhver som forholder seg på den beskrevne måte, jf. uttrykksmåten «den som» innledningsvis i de nevnte paragrafer. Ansvarer kan bl.a. ramme både eieren, byggherren (tiltakshaver), ansvarlige foretak eller andre.

Politiet avgjør om
forholdet skal påtales

Ordet «aktløst» i overskriftene ble etter siste lovendring endret til «uaktsomt». I lovforarbeidene ble det påpekt at det ikke ligger noen meningsforskjeller mellom disse to ordene.

Det er påtalemyndigheten/politiet som avgjør etterforskningskritt og om forholdet skal forfølges som straffesak. Plan- og bygningsmyndighetenes oppgave er å anmelde ulovlige forhold der det er grunnlag for det. Det er spesielt viktig med forsvarlig saksbehandling ved anmeldelse, se Sivilombudsmannens årsmelding 1999 s. 45-47.

4.1.4 Forholdet til påtalemyndigheten/politiet

Etter anmeldelse er det påtalemyndigheten som avgjør om saken skal tas under strafferettslig behandling og som bestemmer hvilke etterforskningskritt som skal tas, jf. straffeprosessloven kapittel 18. I slike saker er det spesielt viktig at kommunikasjon med den private part nedtegnes slik at hendelsesforløpet kan rekonstrueres så korrekt som mulig under en eventuell etterforskning og mulig straffesak for domstolene.

4.2 § 110

Bestemmelsen lyder:

”§ 110. Med bøter straffes den som forsettlig eller uaktsomt:

- 1. Prosjekterer eller utfører et tiltak i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov når dette kan føre eller har ført til personskade eller vesentlig materiell skade,*
- 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.*
- 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.*
- 4. prosjekterer, utfører eller lar utføre et tiltak uten at arbeidet blir forestått av henholdsvis ansvarlig prosjekterende som er godkjent etter § 93 b, eller ansvarlig utførende som er godkjent etter § 98,*
- 5. bruker eller lar bruke byggverk m.v. som nevnt i § 99 uten at det foreligger ferdigattest, midlertidig brukstillatelse eller nødvendig driftstillatelse,*
- 6. utfører kontroll av et tiltak i strid med de bestemmelser som er gitt om dette i eller i medhold av denne lov. ”*

Bestemmelsen er stort sett uendret etter lovrevisjonen av 1995. Det er gjort visse mindre redaksjonelle endringer, bl.a. for å harmonere med de nye reglene om ansvar.

Som nytt punkt i bestemmelsens nr. 1 er straffehjemmel for den som i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven prosjekterer eller utfører et tiltak slik at det kan føre eller har ført til personskade eller vesentlig materiell skade.

Både igangsettelse og fortsatt utførelse er straffbart

I nr. 2 er uttrykket «utføre eller lar utføre», ved siden av å angi personkretsen, valgt for å gjøre det klart at det ikke bare er igangsetting av arbeidet som er straffbart, men også den fortsatte utførelse. Dette har også betydning for foreldelsen av straffeansvaret. Utgangspunktet for foreldelsesfristen vil være fullføringen av tiltaket. Bestemmelsen rammer ikke bare det forhold at tillatelsen ikke er gitt, men også at de vilkår som er satt for tillatelsen, ikke blir overholdt. Straff kan ramme både tiltakshaver og den som utfører arbeidet, for sistnevnte uansett om vedkommende er godkjent som ansvarlig utførende foretak eller ikke. Hvis et tiltak er avhengig av dispensasjon (§§ 7 og 88), godkjennelse (f.eks. § 65), tillatelse (f.eks. § 70 nr. 2) eller samtykke fra kommunen, vil forholdet ikke være ulovlig etter § 110 nr. 2 med mindre det er gjort til vilkår for en tillatelse at slik dispensasjon mv. foreligger, og dette ikke er tilfelle. § 112 kan komme til anvendelse hvis vilkårene foreligger.

Både eier og leier kan straffes

I nr. 3 er også den fortsatte bruk gjort straffbar. Både eieren og den som utleder bruksrett fra ham, for eksempel en leietaker, kan straffes når vilkårene ellers foreligger. Dette gjelder også ulovlig bruk av arealer i strid med planbestemmelser.

Unnlatelse av å bruke ansvarlig er straffbart

I nr. 4 er unnlatelse av å bruke godkjente ansvarlige foretak gjort straffbart. Dette gjelder både prosjektering og utførelse. Bestemmelsen rammer både det tilfelle at ikke noe ansvarlig foretak er godkjent og at oppgaven faktisk løses av andre enn det godkjente ansvarlige foretak.

Mangelfull kontroll kan straffes

Et nytt punkt 6 i § 110 gir adgang til straff for ansvarlige kontrollerende foretak som ikke utfører kontrollen i samsvar med gitte krav. Dette må gjelde både ved egenkontroll og uavhengig kontroll.

4.3 § 111

Bestemmelsen lyder:

”§ 111. Med bøter straffes den som forsettlig eller uaktsomt:

1. tross skriftlig pålegg ikke oppfyller vilkår for midlertidig dispensasjon etter § 7,

2. setter et CE-merke på et produkt uten at forutsetningene for dette er tilstede, eller som for øvrig ikke gir de opplysninger eller unnlater å gi tilsynsmyndigheten tilgang til produkt, rom, areal

eller annet område som anses nødvendig for å kunne føre tilsynet. Medvirkning til omsetning av et slikt produkt straffes på samme måte.

3. tross skriftlig pålegg ikke oppfyller plikten etter § 89 første ledd første punktum til å holde byggverk og installasjoner i stand.

4. ikke etterkommer skriftlig pålegg etter § 91 om å fjerne bygning eller rester av bygning eller innretning, eller om å rydde tomta,

5. tross skriftlig pålegg ikke oppfyller plikten etter § 100 til å treffe sikringstiltak,

6. ikke etterkommer skriftlig pålegg etter § 106 nr. 2 om å treffe tiltak for å avhjelpe plage fra bygningstekniske installasjoner. ”

§ 111 nr. 1 og 3-6
forutsetter at et gitt
pålegg ikke oppfylles

En forutsetning for straff etter § 111 nr. 1 og 3-6 er at det er gitt pålegg som ikke oppfylles. Det er et vilkår for straff at pålegget skal være gitt skriftlig. En muntlig beskjed, f.eks. under et tilsyn, er derfor ikke nok. Dette er gjort for å unngå uklarheter og bevisvanskeligheter, men det kreves ikke, i motsetning til § 112, at det også er gjort oppmerksom på at straffansvar kan inntre hvis ikke pålegget blir fulgt.

Brudd på
dispensasjonsvilkår

Nr. 1 - straff etter denne bestemmelsen (jf. § 7) inntre både når den som har fått midlertidig dispensasjon ikke oppfyller de forpliktelser vedkommende har påtatt seg i tilfelle tilbakekalling, og når vedkommende ellers unnlater å oppfylle de særlige vilkår som er satt.

Forsømt vedlikehold

Nr. 3 - straff for forsømt vedlikehold etter § 89 inntre kun dersom særskilt pålegg er utferdiget. Dersom forsømmelsen av vedlikehold har voldt fare for ferdselen på offentlig sted, kan forholdet også være straffbart etter straffeloven § 351 nr. 5, uansett om særskilt pålegg er gitt. § 111 nr. 3 og straffeloven § 351 kan eventuelt anvendes samtidig hvor vilkårene ellers foreligger.

Unnlatelse av å
etterkomme pålegg
etter § 100 tredje ledd

I nr. 5 anses det straffbart å unnlate å etterkomme kommunens pålegg etter § 100 tredje ledd. Bestemmelsen rammer ikke utførelse av arbeid i strid med de materielle bestemmelsene i § 100 første og annet ledd.

Brudd på kravene til
CE-merking

Nr. 6 gjelder unnlatelse av å etterkomme konkrete pålegg om tiltak etter § 106 nr. 2, ikke den generelle regel om kravene til adferd og utstyr i nr. 1.

I § 111 nr. 2 ble det etter siste lovendring tilføyd en straffebestemmelse om CE-merking. Bestemmelsen konkretiserer at grunnlaget for straff er overtredelse av materielle krav i tilknytning til produkter til byggverk eller unnlatelse av å følge pålegg gitt av tilsynsmyndigheten. Både forsettlig og uaktsom medvirkning er gjort straffbar.

4.4 § 112

Bestemmelsen lyder:

"§ 112. Med bøter straffes den som forsettlig eller uaktsomt ikke etterkommer:

- 1. påbud eller forbud i denne lov, forskrift eller vedtekt, eller*
- 2. særskilt pålegg eller forbud, gitt med hjemmel i noen slik bestemmelse, når kommunen først skriftlig har gjort ham kjent med at straffansvar kan inntre hvis forholdet ikke blir brakt i orden innen en fastsatt frist, og denne frist er oversittet. "*

Straffansvaret er knyttet til overtredelse både av de generelle regler i loven, eventuelt i forskrift eller vedtekt, og overtredelse av plan- og bygningsmyndighetenes konkrete pålegg eller forbud.

Skriftlig advarsel om mulig straffansvar må være gitt

I § 112 nr. 2 er det et vilkår for straff at vedkommende først har fått skriftlig advarsel om at straffansvar kan inntre hvis forholdet ikke blir brakt i orden innen en fastsatt frist. Bare etter utløpet av en slik frist blir overtredelsen straffbar. Det må antas at dette vilkåret om advarsel også bør gjelde for overtredelse etter nr. 1.

5. FORHOLDET MELLOM GAMLE OG NYE SANKSJONSREGLER

Tidligere vedtak om sanksjoner skal gjelde også etter at de nye bestemmelsene trådte i kraft i 1997. Dette gjelder for alle de aktuelle sanksjonstypene. De nye sanksjonsreglene gjelder også ulovlige forhold som er oppstått før lovendringene fra 1995 trådte i kraft.