



Ingvar Fanebust
Fonnebostvegen 156
5955 LINDÅS

Saksbehandler, innvalgstelefon
Silje Sævik Bøe, 5557 2125

Alver kommune, gbnr. 106/7, Fanebust, veg, gebyr

Vi viser til oversending av klagesak fra Alver kommune, mottatt her den 19.04.2023. Klagen er framsatt innen fristen, og vilkårene for å behandle klagen er oppfylt. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Vedtak

Statsforvalteren i Vestland stadfester Alver kommune sitt vedtak av 27.01.2023, sak 092/23, om ileggelse av overtredelsesgebyr på totalt kr. 30 000,-.

Bakgrunn for saken

Den 27.01.2023 påla Alver kommune deg overtredelsesgebyr for brudd på plan- og bygningsloven (pbl). Det er pålagt følgende:

- Gebyr på kr. 10 000,-, med hjemmel i pbl. § 32-8 første ledd bokstav b, jf. byggesaksforskriften (SAK 10) § 16-1 første ledd bokstav a nummer 2, for uaktsom utføring av søknadspiktig tiltak i strandsonen.
- Gebyr på kr. 20 000,-, med hjemmel i pbl. § 32-8 første ledd bokstav f, jf. SAK 10 § 16-1 første ledd bokstav h nummer 2, for forsettlig å ha gitt uriktige opplysninger til kommunen i rettingsprosessen.

Bakgrunnen for vedtaket er kommunes oppfølging av ulovlig etablert veg på ca 77 m over gbnr. 106/11 med tilkomst til gbnr. 106/7 m.fl i LNF-område og strandsonen. Tidligere Lindås kommune hadde i 2018 oppfølging av det ulovlige tiltaket. I brev av 03.10.2018 ble det gitt forhåndsvarsel om retting og tvangsmulkt til deg som tiltakshaver, og den 21.11.2018 stadfestet du at tiltaket var tilbakeført i samsvar med forhåndsvarselet for retting.

I 2021 ble Alver kommune gjort kjent med at tiltaket ikke var tilbakeført i samsvar med forhåndsvarselet og tidligere gitte opplysninger, og fikk stadfestet dette på befaring den 05.08.2022. Det ble den 08.08.2022 gitt pålegg om retting og tvangsmulkt, og forhåndsvarsel om ilegging av overtredelsesgebyr. Du opplyste til kommunen den 28.08.2022 at den ulovlige bruken er opphørt, og kommunen mottok den 17.11.2022 dokumentasjon på at det ulovlige forholdet er rettet.



Du klaget den 16.02.2023 på overtredelsesgebyret. Til det første gebyret sier du at det ble sendt inn byggesøknad om tiltaket, og at tilbakeføring ble utført innen fristen. Du sier at du hele tiden har hatt forståelse av å ha fulgt retningslinjene fra kommunen, og aldri har hatt noen intensjon om å gjøre noe ulovlig. Når det gjelder det andre gebyret, anfører du at dette er urimelig, siden pålegg fra kommunen om tilbakeføring av veg til gangveg på 1,2 meter ble utført og overskytende masser tatt vekk. Du sier at for å ha en gangveg ble det bygget vegskulder, som er normal praksis ved vegbygging, og fylt på med jordmasser på gangvegskulderen. Du sier at det viser seg i ettertid at gangvegen skulle ha blitt sperret fysisk med bom eller steiner for å hindre kjøretøy i å kunne kjøre på vegen, noe som gjorde at gangvegen gradvis ble bredere. Videre sier du at en annen viktig grunn til at overskytende masser ikke ble flyttet, var for å unngå unødig belastning på Den Trondhjemske postvei. Vi viser ellers til klagen.

Kommunen behandlet saken den 12.04.2023. Klagen ble ikke tatt til følge, og saken er oversendt til Statsforvalteren i Vestland for endelig avgjørelse.

Når det gjelder bakgrunnen for saken ellers, viser vi til dokumentene i saken. Vi forutsetter at partene er kjent med disse. Statsforvalteren finner at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 33 siste ledd

Regelverk

Statsforvalteren er delegert myndighet til å avgjøre klager som gjelder enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 femte ledd og rundskriv T-2/09 fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

Forvaltningsloven gjelder for Statsforvalterens behandling av saken, se pbl. § 1-9. Statsforvalteren kan prøve alle sider av vedtaket som er påklaget, og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. fvl. § 34. Statsforvalteren skal som klageinstans legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. fvl. § 34 andre ledd. Etter fvl. § 34 kan klageinstansen selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve kommunens vedtak og sende saken tilbake for ny eller delvis ny behandling.

Regler om ulovlighetsoppfølging går frem av plan- og bygningsloven kap. 32. Etter pbl. § 32-1 har kommunen plikt til å forfølge de ulovlighetene som er avdekket, med unntak av overtredelser av mindre betydning.

Det følger av pbl. § 32-8 at bygningsmyndighetene kan gi overtredelsesgebyr for visse brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, jf. bokstav a til l. I byggesaksforskriften (SAK10) kapittel 16 er det gitt mer detaljerte regler om hvilke handlinger som kan føre til gebyr, samt hvilke rammer som gjelder for utmålingen av gebyret.

Avgjørelsen av om man skal ilegge gebyr er opp til kommunens frie skjønn. Ved prøving av det kommunale skjønnet, skal Statsforvalteren legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret, jf. fvl. § 34 andre ledd. Det Statsforvalteren kan vurdere er grunnlaget for gebyret og den konkrete utmålingen.

I vurderingen av ilegging av overtredelsesgebyr må det først vurderes hvilke regelbrudd som har skjedd, jf. pbl. § 32-8, og om skyldkravet er oppfylt. Skyldkravet for ilegging av overtredelsesgebyr er etter pbl. § 32-8 forsett eller uaktsomhet. Videre må man ta stilling til hvor alvorlig regelbruddet er, jf. SAK10 § 16-1 første ledd bokstav a-g, nr. 1, 2, og 3. Til slutt skal gebyret utmåles etter prinsippene i



SAK10 § 16-2. I denne vurderingen må det tas hensyn til at de offentlige reaksjonene på overtredelsen samlet sett skal fremstå som rimelige, jf. pbl. § 32-10.

Statsforvalterens vurdering

Overtredelsen

Gebyr 1

Det første overtredelsesgebyret er ilagt med hjemmel i pbl. § 32-8 første ledd bokstav b, jf. SAK § 16-1 første ledd bokstav a, for den som *«utfører, lar utføre, bruker eller lar bruke tiltak uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter denne lov.»*

Det går frem av saksdokumentene at det ble etablert en ca 77 m lang veg over gbnr. 106/11 med tilkomst til gbnr. 106/7 m.fl i LNF-område og strandsonen, og at etablering av vegen ble satt i gang uten at det forelå søknad og tillatelse til tiltaket. Det er på det rene at etablering av veg i LNF-område og strandsonen er søknadspliktig og krever dispensasjon, jf. kommuneplanens arealdel og pbl § 1-8. Søknad ble først sendt inn etter kommunens oppfølging av det ulovlige forholdet, og er avslått.

Slik vi ser det, foreligger det etter dette en overtredelse av pbl. § 32-8 første ledd bokstav b, jf. SAK § 16-1 første ledd bokstav a.

Gebyr 2

Det andre overtredelsesgebyret er ilagt med hjemmel i pbl § 32-8 første ledd bokstav f, jf. SAK 10 § 16-1 første ledd bokstav h, for den som *«gir uriktige eller villedende opplysninger til plan- og bygningsmyndighetene.»*

Det går frem av saksdokumentene at det i forhåndsvarsel av 03.10.2018 ble gitt føringer om at retting skulle skje i form av tilbakeføring til gangveg på maks 1,2 meter bredde, og at tilkjørte masser utover denne bredden skulle fjernes og at det skulle dekkes til med jord. Det går frem av brevet at:

«Med tilbakeføring skal enten alle tilkøyrde massar fjernast og terrenget førast tilbake med jord slik det var før vegen vart etablert. Alternativt skal massane fjernast og terrenget førast tilbake med jord, med unntak av ein gangveg på 1,2 meter i breidde.»

Du opplyste den 21.11.2018 at vegen var tilbakeført til gangveg med bredde 1,2 meter, at overskytende masser var fjernet og at jord var tilkjørt for tilbakeføring av terrenget, i tråd med forhåndsvarselet for retting.

Det går imidlertid frem av saksdokumentene at retting ble gjort ved tildekking og tilsåing, og ikke i tråd med forhåndsvarselet av 03.10.2018. Av pålegg om retting av 08.08.2022 går det frem at jordlaget bare ble lagt på toppen av etablert grusveg, som nå har forsvunnet gjennom bruk og vær, og fortsatt har vært i bruk som kjøreveg. Det er i brevet av 21.11.2018 dermed gitt uriktige opplysninger til bygningsmyndighetene.

Etter dette foreligger det dermed en overtredelse av pbl § 32-8 første ledd bokstav f, jf. SAK 10 § 16-1 første ledd bokstav h.

Ansvar

Du er som tiltakshaver for den etablerte vegen «den ansvarlige», jf. pbl. § 32-8 fjerde ledd.¹

¹ Se også Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 355 og Direktorat for byggkvalitet sin veiledning til Sak 10 § 16-1 første ledd bokstav a.



Skyldkravet

Etter pbl. § 32-8 første ledd kan overtredelsesgebyr ilegges den som «forsettlig eller uaktsomt» bryter relevante lovbestemmelser, jf. også SAK 10 § 16-1 første ledd. Med forsettlig eller uaktsomt menes det at den ansvarlige har visst eller burde ha visst at handlingen var ulovlig eller i strid med gjeldende bestemmelser. Av lovens forarbeider² går det frem følgende om aktsomhetsnormen:

«(...) det er departementets syn at aktsomhetsnormen bør være streng. Det vil normalt være lett å konstatere om en av de nevnte bestemmelser er overtrådt, for eksempel bygging uten nødvendig tillatelse eller i strid med gitt tillatelse. Utførelse av tiltak i strid med reglene i plan- og bygningsloven vil som oftest kunne konstateres å være uaktsomt uten en vanskelig vurdering av skyldspørsmålet.

I veiledningen til plan- og bygningsloven står det at det legges til grunn at «tiltakshaver og særlig profesjonelle aktører i byggesak skal kjenne regelverket. Aktørene i byggesaker forutsettes å ha en høy grad av aktsomhet når det gjelder om tiltaket faller inn under byggesaksreglene.»

Forarbeidsuttalelsene innebærer at det ikke skal mye til før det kvalifiserer for overtredelsesgebyr dersom det er slått fast en overtredelse.

Overtredelsesgebyr omfattes av EMK, og det stilles derfor noe strengere krav til sannsynlighetsovervekten enn for vanlige vedtak i byggesaken. Dette betyr at kommunen må være sikrere på at den ansvarlige faktisk er ansvarlig for overtredelsen, der kommunen må være overbevist om at vedkommende kjente til eller forstod handlingen. Imidlertid kreves det ikke en absolutt sikkerhet på samme måte som i straffesaker.³

Gebyr 1

Kommunen har ilagt det første overtredelsesgebyret for uaktsom utførelse av tiltak i strandsonen.

Du har i saken opplyst at arbeidet ble gjort i god tro og i samsvar med jordskifte og grunneiere, og at dere vurderte vegen som landbruksveg unntatt søknadsplikt. Imidlertid er man som tiltakshaver selv ansvarlig for å undersøke om arbeidet man skal gjøre er i samsvar med regelverket. Slik vi ser det, burde du kjenne til at etablering av vegen i strandsonen og LNF-område krevde søknad og dispensasjon, og det gjelder som nevnt en streng aktsomhetsnorm for aktører i byggesaker. Vi er dermed enig i kommunens vurdering av at overtredelsen av SAK § 16-1 første ledd bokstav a var uaktsom.

Gebyr 2

Kommunen har ilagt det andre overtredelsesgebyret for forsettlig å ha gitt uriktige opplysninger til kommunen i forbindelse med rettingsprosessen.

I forbindelse med rettingsarbeidet i 2018 ble ikke retting utført i samsvar med forhåndsvarselet, men gitt opplysninger om at dette var gjort etter tilbakeføringen.

Det går frem av saksdokumentene at du forespurte kommunen i 2018 om rettingsarbeidet kunne gjøres ved tildekking og tilsåing, og at kommunen ga tillatelse til dette i brev av 19.01.2018. Kommunen opplyser imidlertid at kommunen den 29.05.2018 konkluderte med at vegen skulle tilbakeføres med maksimal bredde på 1,2 meter, og at overskuddsmasser utover dette måtte

² Ot.prp.nr 45 (2007-2008) på s. 353.

³ Se Direktorat for byggkvalitet sin veiledning til byggesaksforskriften, under innledning til kap 16.



fjernes. Når det gjaldt bruk av fylkesveg og/eller deler av Den Trondhjemske postvei for fjerning av masser, måtte man gå i dialog med Statens vegvesen. Slik vi ser det, gikk det også tydelig frem av forhåndsvarselet av 03.10.2018 at overskuddsmasser skulle fjernes, og du opplyste også den 21.11.2018 at dette var gjort i tråd med forhåndsvarselet.

På bakgrunn av det overnevnte, mener vi at du som tiltakshaver har visst at du ga uriktige opplysninger til bygningsmyndighetene, og at overtredelsen dermed var forsettlig.

Etter dette er skyldkravet oppfylt, jf. pbl. § 32-8 første ledd.

Gebyrets størrelse, jf. SAK10 § 16-1

Gebyr 1

Det første overtredelsesgebyret i saken er på kr. 10 000,-, jf. SAK 10 § 16-1 første ledd bokstav a nr. 2.

Etter SAK 10 § 16-1 første ledd bokstav a nr. 2 kan det gis gebyr inntil kr. 25 000,- der tiltak ikke i det vesentlige er i samsvar med krav gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Slik vi ser det, er etablering av vegen i strandsonen ikke i det vesentlige i samsvar med plan- og bygningsloven, og det kan dermed ilegges gebyr etter SAK § 16-1 a nr. 2 i saken.

Gebyr 2

Det andre overtredelsesgebyret i saken er på kr. 20 000,-, jf. SAK 10 § 16-1 første ledd bokstav h nr. 2.

Etter SAK 10 § 16-1 første ledd bokstav h nr. 2 kan det gis gebyr inntil kr. 25 000,- ved feil eller villedende opplysninger, og der forholdet medfører større avvik eller ulempe.

Slik vi vurderer det, har du som tiltakshaver i saken visst at det ble gitt uriktige opplysninger til bygningsmyndighetene om at tiltak i strandsonen var tilbakeført, noe som medfører et brudd på tilliten som bygningsmyndighetene har til aktører i byggesaker. Veggen har også fortsatt vært i bruk som kjøreveg frem til ulovlighetsoppfølgingen i 2022. Slik vi ser det, tilsier dette at forholdet medfører større avvik eller ulempe, slik at det kan ilegges gebyr etter SAK § 16-1 bokstav h nr. 2 i saken.

Utmåling av overtredelsesgebyret, jf. SAK10 § 16-2

Det er i SAK § 16-2 angitt kriterier for utmåling av overtredelsesgebyret. Ved ilegging av overtredelsesgebyr, må kommunen vurdere hva som er et rimelig gebyr i forhold til overtredelsen og alvorlighetsgraden av overtredelsen.

Det er i saken snakk om sentrale og grunnleggende regler om vern av strandsoner og LNF-område som er overtrådt. Videre er det gitt opplysninger til bygningsmyndighetene som du som tiltakshaver visste at ikke var riktige, noe som medfører et tillitsbrudd. Overtredelsene har også medført at vegen fortsatt ulovlig har vært i bruk som kjøreveg.

Rammen for gebyrets totale størrelse er i saken kr. 50 000,-. Det første gebyret er ilagt i nedre sjikt til kr 10 000,-, som følge av at overtredelsen var uaktsom. Det andre gebyret er ilagt i øvre sjikt til kr. 20 000,-, som følge av at overtredelsen er forsettlig. Slik vi ser det, er ileggelsen gjort i samsvar med overnevnte utmålingsregler og kriteriene man kan legge vekt på, jf. SAK 10 § 16-2.



På bakgrunn av opplysninger om overtredelsene, alvorlighetsgrad og opplysninger i saken ellers, kan vi ikke se at samlet gebyr på totalt kr 30 000,- fremstår som urimelig, jf. pbl. § 32-10, jf. SAK 10 § 16-2.

Avslutningsvis

Statsforvalteren har vurdert grunnlaget for gebyret og den konkrete utmålingen. Vi kan ikke se at Alver kommune har gjort feil i sin saksbehandling, rettsbruk eller i sine vurderinger.

Statsforvalteren finner etter dette ikke grunnlag for å omgjøre Alver kommunes vedtak av 27.01.2023, sak 092/23, om ilegging av overtredelsesgebyr til deg som tiltakshaver. Klagen har ikke ført frem.

Statsforvalterens vedtak på side én er endelig, og kan ikke påklages videre, jf. fvl. § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Karen Elin Bakke
seniorrådgiver

Silje Sævik Bøe
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Alver kommune

Postboks 4

5906

FREKHAUG