

Oslo, 30.09.2022

Til kommunal- og forvaltningskomiteen

Innspill til representantforslag om å øke det lokale selvstyret når det gjelder kommunenes plikt til å følge opp ulovlige tiltak – Dok. 8:239 S (2021-2022)

Norsk Friluftsliv viser til muligheten for å sende skriftlig innspill til kommunal- og forvaltningskomiteens behandling av Dok. 8:239 S (2021-2022).

Norsk Friluftsliv representerer de 18 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen nærmere 1 million medlemskap og rundt 5.000 lokale lag og foreninger. En av hovedoppgavene for Norsk Friluftsliv er å ivareta friluftslivets interesser, herunder naturen som en grunnleggende forutsetning for friluftslivet. Det er kommunene som gjennom sin arealplanlegging har den viktigste rollen i å ivareta arealer for friluftslivet. Vi står midt i en naturkrise drevet frem av arealendringer og nedbygging av natur. Mange av arealinngrepene i Norge er resultat av kommunenes arealplanlegging etter plan- og bygningsloven (pbl) og kommunale dispensasjonsvedtak. Ulovlige utbyggingstiltak kommer på toppen av en allerede hardt presset natur. Det er derfor naturlig for Norsk Friluftsliv å engasjere seg i spørsmål som angår kommunenes plikt til ulovlighetsoppfølging.

Norsk Friluftsliv ber Stortinget om å:

- avvise representantforslaget
- be regjeringen styrke kommunenes plikt og prioritering av aktiv ulovlighetsoppfølging i tråd med plan- og bygningslovens intensjon og dens forarbeider
- be regjeringen følge opp Meld. St. 19 (2019-2020) om miljøkriminalitet og tiltaket om oppdatert veileder om ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven, samt på annen måte styrke veiledning til kommunene om tilsynsvirksomhet og ulovlighetsoppfølging etter loven.
- be regjeringen styrke kommunenes mulighet til ulovlighetsoppfølging i form av planfaglig og juridisk kompetanse og bistand, samt finansiering til oppfølging.
- be regjeringen tydeliggjøre bestemmelsen i pbl. § 32-1 annet ledd slik at man unngår tolkningsutfordringer, f.eks. ved at unntaket brukes på en måte som fører til viktige hensyn tilsidesettes. En tydeliggjøring vil sikre forutsigbarhet og likebehandling på tvers av kommunegrensene.

Bakgrunn

I dag har kommuner en plikt etter plan- og bygningsloven § 32-1 til å følge opp tiltak som er ulovlige, uavhengig av hvor gammelt forholdet er. I vår fremmet Høyre et forslag til Stortinget, der de ber regjeringen utrede et lovforslag om å endre kommunens plikt til å følge opp tiltak som er gjennomført i strid med plan- og bygningsloven, og sende dette forslaget ut på høring. Dette

representantforslaget går ut på å utrede muligheten for å endre plikten, men ikke adgangen, til å følge opp ulovlige tiltak. Høyre argumenterer for at plikten til å følge opp alle ulovligheter kan utgjøre en urimelig stor byrde for kommunene, og i tillegg være ressurskrevende arbeid. I tillegg mener Høyre at det kan oppleves som en vilkårlig og urimelig praksis for innbyggere dersom ulovligheten er begått veldig langt tilbake i tid eller av en tidligere eier. Videre argumenterer Høyre for at ved å fjerne eller tidsavgrense plikten vil kommunenes selvstyre styrkes.

Norsk Friluftslivs innspill til komitebehandlingen

For et hvert lovendringsforslag er det helt grunnleggende med en tydelig vurdering av hvorfor man ønsker å gjennomføre endringer. Professor Inge Lorange Backer, en sentral jurist i offentlig forvaltning, med lang fartstid som utvalgsleder i en rekke offentlige utredninger (NOU), skriver: «Det aller første steget mot ny lovgivning er å klargjøre behovet. Er situasjonen utilfredsstillende og bør endres?»¹. Norsk Friluftsliv vil videre i vårt innspill påpeke hvordan representantforslaget verken svarer på behovet for foreslåtte lovendringer iht. intensjonene i pbl., dens forarbeid, eller i lys av behovet for en bærekraftig arealforvaltning etter gode planprosesser og lokaldemokratiske prinsipper, som et avgjørende verktøy for å sikre et rikt biologisk mangfold, arealer til friluftslivsaktivitet, gode miljø- og boforhold for fremtiden.

1. Brudd på lovgivning må følges opp

Det er på alle områder i samfunnet, også i byggesaker, slik at man for å sikre etterlevelse av regler må sørge for at det har negative konsekvenser å ikke overholde reglene. Det å følge opp brudd på lovgivningen er også nødvendig for å sikre gode resultater og effektiv saksbehandling.

Norsk Friluftsliv mener naturkrisen understreker behovet for at kommunen skal ha plikt til ulovlighetsoppfølging. Ser man på dagens kommunale arealforvaltning, på tvers av kommune- og fylkesgrenser, er resultatet av den samlede arealbruken en fragmentert natur som blir stadig mer sårbar for endringer, og hvor evnen til å levere livsnødvendige økosystemtjenester, herunder gode natur- og friluftslivsopplevelser og livskvalitet, stadig svekkes. For eksempel ble 9 av 10 søknader om bygging i strandsona langs norskekysten innvilget i fjor. De siste fem årene har godt over 60% av søknader om bygging i strandsonen blitt innvilget med dispensasjon fra plan, til tross for at arealbruk skal foregå etter plan og planprosesser og at det etter loven skal svært mye til for å få dispensasjon fra byggeforbudet i strandsones. Sivilombudsmannens rapport om dispensasjoner for bygging i strandsonen i tre kommuner (Mandal, Kragerø og Askøy), avdekker urovekkende funn, blant annet at flertallet av vedtakene var mangelfulle, begrunnet med ulovlige hensyn, eller begrunnet med hensyn som har liten vekt².

Ulovlige byggetiltak medfører arealendringer og naturinngrep som kommer på toppen av en allerede hardt presset natur. I Økokrims trusselvurdering for 2022, under overskriften «ulovlige terrenginngrep truer naturen», skriver de om «svært grove brudd på regelverket» i den norske strandsona. De konkluderer: «Kriminaliteten er forsettlig og systematisk (...) med svært negative

¹ «Loven – hvordan blir den til?», Backer, 2013 s. 32

² [Temarapport - Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen](#)

konsekvenser for menneske og omkringliggende natur og dyreliv. Inngrepene er ofte irreversible»³.

Norsk Friluftsliv mener representantforslaget kan føre til manglende administrativ oppfølging og svekke det forebyggende arbeidet. I kommuner hvor det ikke drives aktiv ulovlighetsoppfølging, kan det før til at flere tar seg til rette og tar sjansen på at overtredelsen ikke oppdages. Dette kan igjen f.eks. føre til flere irreversible inngrep i strandsonen, privatisering og at tiltakshavere og utbyggere velger å sette til side de vedtak som lokale myndigheter og folkevalgte gir når de gir tillatelse til inngrep i strandsonen. Slike ulovlige inngrep i strandsonen kan både gå ut over det biologiske mangfoldet og begrenser allmennhetens tilgang og mulighet til ferdsel og opphold i området.

Norsk Friluftsliv mener flere av argumentene som løftes frem i representantforslag faktisk vil få en motsatt effekt av det forslagstillerne forespeiler. Det at lokalpolitikere selv skal få en vid tilgang til å ta stilling til om lovbrudd skal forfølges eller ikke, mener vi vil både svekke lokaldemokratiet og øke faren for forskjellsbehandling ved at reglene og praksisen blir uklare og kan skape enda mer usikkerhet også i andre saker.

2. Behov for å styrke kommunenes plikt og mulighet til ulovlighetsoppfølging

Forslag om en generell foreldelsesfrist for ulovligheter etter plan- og bygningsloven var også framme i diskusjonen da plan- og bygningslova ble fornyet i 2008. Den gangen uttalte departementet: «Det ville være svært uheldig om ulovlige tiltak som ikke blir oppdaget slik oppnår å bli lovlige»⁴. I bygningslovutvalgets gjennomgang av bygningslovgivningen, et ledd i gjennomgangen av lovverket og forarbeidet til dagens plan- og bygningslov, påpeker utvalget følgende under kapittel 2 om ulovlighetsoppfølging;

«Det generelle inntrykket er imidlertid at det å følge opp ulovligheter er et område som – av ulike årsaker – nedprioriteres, og det er også mange innspill og erfaringer som tyder på at det nedprioriteres i en slik grad at det har konsekvenser for den generelle motivasjonen til å etterleve regelverket. Man må anta at myndighetenes manglende oppfølging kan lede til en ytterligere negativ utvikling»⁵

I forarbeidene til plan- og bygningslovens byggesaksdel vises det til behovet for å påvirke kommunene til en mer aktiv ulovlighetsoppfølging og understreke viktigheten av dette. På bakgrunn av dette ble det lovfestet en plikt for kommunen til å forfølge overtredelser av plan- og bygningsloven jf. § 32-1 i dagens lovverk.

Norsk Friluftsliv mener intensjonen i plan- og bygningsloven, dens forarbeider og den generelle arealutviklingen i kommunene tilsier at plikten om ulovlighetsoppfølging er viktig å videreføre, kanskje enda viktigere i tiden fremover ift. naturkrisen. Vi mener også at det er behov for at det gis enda tydelige føringer fra sentrale myndigheter som sikrer at kommunene prioriterer ulovlighetsoppfølging. En oppdatert veileder om ulovlighetsoppfølging etter plan- og

³ Økokrims trusselvurdering 2022

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-45-2007-2008-/id506136/?ch=13>

⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/7361f04a842942bd837b6723ae4ab5cd/no/pdfs/nou200320030024000dddpdfs.pdf>

bygningssloven, som det vises til i Meld. St. 19 (2019-2020) om miljøkriminalitet, vil være et viktig hjelpemiddel for kommunene. Samtidig er det også behov for at kommunene gjøres i stand til å håndheve plikten i form av økt planfaglig og juridisk kompetanse og bistand, samt finansiering til oppfølging. Dette behovet synliggjøres i flere kartlegginger av ulovlig bygging og stengsler i strandsonen som viser et stort omfang av ulovligheter kommunen nå skal gjennomgå.

Avslutningsvis ønsker vi å påpeke at plikten til å forfølge ulovligheter jf. pbl §32-1 byr på tolkningsutfordringer. Pbl. § 32-1 annet ledd åpner opp for at kommunen kan avstå fra å forfølge ulovligheten dersom overtredelsen er av mindre betydning. Hva som omfatter ulovligheter av mindre betydning blir opp til kommunen å vurdere, men kan føre til at viktige hensyn som natur og friluftsliv tilsidesettes. Vi mener det derfor er behov for å tydeliggjøre denne bestemmelsen slik at loven sikrer forutsigbarhet og likebehandling på tvers av kommunegrenser.

Med vennlig hilsen



Bente Lier
generalsekretær



Peter Øygard Oma
friluftsfaglig rådgiver