

Deres ref: 19/2507

Oslo, 12. oktober 2020

## Til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

### Høringsuttalelse – forslag til endringer i forskrift om byggesak og byggteknisk forskrift

Vi viser til brev av 12.06.2020 med forslag til endringer i forskrift om byggesak og byggteknisk forskrift (deres ref. 19/2507).

Norsk Friluftsliv representerer de 18 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen rundt 950.000 medlemskap og rundt 5.000 lokale lag og foreninger. En av hovedoppgavene for Norsk Friluftsliv er å ivareta allemannsretten og det enkle og naturvennlige friluftslivets vilkår i Norge, herunder hvordan vi forvalter våre naturområder som er viktig for friluftslivet.

### Oppsummering

- Norsk Friluftsliv mener forslaget medfører at kommunene mister totaloversikten på byggetiltak som de normalt får gjennom dagens søknadsbehandling. Kommunen mister dermed muligheten til å avverge tiltak som f.eks. har store ulemper for naboer eller som innskrenker allmennhetens tilgang til f.eks. strandsonen i form av at utmark forsøkes endret til innmark, ved i dette tilfellet å opparbeide et inntrykk av innmark med terrasser og/eller tilbygg.
- Vi mener forslaget ikke har tatt i betraktning det faktumet at kommunene behøver bedre kontroll over arealforvaltning, ikke mindre, slik forslaget vil føre til. Arealinngrep og nedbygging av natur er hoveddriveren for tapet av biologisk mangfold. Hvordan vi velger å forvalte våre arealer er derfor helt avgjørende for fremtiden.
- Departementets forslag havner på toppen av en allerede presset situasjon for blant annet strandsonen. I dag ser vi en utbredt praksis hvor strandsonen i all hovedsak bygges ned gjennom dispensasjoner, ikke gjennom arealplaner. I tillegg dokumenterer kartlegginger mange tilfeller av ulovlige arealendringer og stengsler i strandsonen, som kommuner i svært mange tilfeller ikke har kapasitet til å følge opp.

- I stedet for å åpne opp for å fjerne søknadskravet for terrasser og tilbygg, med de vilkårene departementet foreslår, etterlyser Norsk Friluftsliv bedre saksbehandlingsmetoder for søknader for slike byggetiltak etter dagens søknadsplikt (som også innebærer lavere søknadskostnader), samt økt kapasitet hos kommunene for raskere saksbehandling.

## **Bakgrunn**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) foreslår med denne høringen å gjøre det enklere for folk å bygge på egen eiendom uten å måtte søke, og kommunene skal slippe å bruke ressurser på mindre byggesaker. Det foreslås at noen flere tiltak unntas fra kravet om søknadsplikt, blant annet for flere terrasser og tilbygg, og at regelverket på enkelte punkt klargjøres for å forenkle kommunens saksbehandling. Endringene følger opp Granavolden-plattformens punkt om at regjeringen vil «forenkle krav til saksbehandling og redusere antall søknadspliktige tiltak». Forslaget skal føre til mindre byråkrati og regulering, samt større frihet og mer tillit og handlingsrom til enkeltmennesker (hentet fra høringsnotat).

## **Kommentarer til departementets forslag**

Norsk Friluftsliv har forståelse for at departementets forslag har fordeler ift. mindre byråkrati, lavere søknadskostnader og mer handlingsrom for enkeltmennesker til langsiktig utnyttelse av egen eiendom (tilrettelegge egen bolig ift. familieførøkelse og alderdom). Norsk Friluftsliv vil imidlertid belyse flere utviklingstrekk og utfordringer dagens arealforvaltning står ovenfor og som forslagene i denne høringen ikke svarer godt nok på:

### **1. Manglende oversikt over arealinngrep**

Med departementets forslag frykter vi at kommunene mister totaloversikten på byggetiltak som de normalt får gjennom dagens søknadsbehandling. Selv om departementet forslag kan virke som en bagatellmessig og ufarlig endring på papiret, er dette en forskriftsendring så må sees i lys av utviklingen i Norge, hvor faktumet er at vi stadig bygger ned mer natur- og friluftslivsområder. Noe av problemet er at natur oppfattes som et gratis gode som vi kostnadsfritt kan forsyne oss av, og at det fortsatt er nok å ta av. Arealinngrep og nedbygging av natur representerer hoveddriveren for tapet av biologisk mangfold ifølge det internasjonale naturpanelet (IPBES)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> [IPBES tilstandsrapport for naturen](#)

Regjeringen har selv presisert at arealendringer er hovedårsaken til tap av biologisk mangfold og lagt dette til grunne for forventningene til kommunenes areal- og naturforvaltning<sup>2</sup>. For det er nettopp hos kommunene man gjennom gode arealplaner og planprosesser kan sikre bærekraftig og naturvennlig arealplanlegging. Da er avgjørende med oversikt og kontroll over hvilke byggetiltak som planlegges og skal bygges.

Med kravet om søknadsplikt for terrasser og tilbygg som vi har dag, sikrer man at kommunene har muligheten til å avverge tiltak som f.eks. har store ulemper for naboer, eller handlinger som skaper uønskede stengsler eller visuelle endringer i landskapet, som blant annet kan føre til at samfunnets nytte av området til friluftsliv blir redusert. I deler av landet, for eksempel i tilknytning til store byer og andre tett befolkede områder, kan det være begrenset tilgang på grøntareal og/eller tilgang på sjønære områder. En problemstilling vi er bekymret for ved foreslåtte endringer er at de kan åpne opp for byggetiltak som innskrenker allemannsretten i form av at utmark forsøkes endret til innmark, ved i dette tilfellet å opparbeide et inntrykk av innmark med terrasser og/eller tilbygg. Sistnevnte er spesielt en problemstilling vi har sett i strandsonen over lengre tid, til tross for at dette ikke er tillatt. Slike tilfeller, samt ulovlige naturinngrep eller arealendringer, kan få direkte betydning for befolkningens mulighet til rekreasjon i strandsonen. Dette kan igjen ha betydning for folkehelse.

## 2. Ulovlige byggearbeid

Departementet viser i høringsnotatet til muligheten for at unntak fra søknadsplikten innebærer at tiltakshaver og naboer vil miste tryggheten byggesaksbehandlingen gir. I tillegg vises det til risikoen for at tiltak som strider mot plan- og bygningsloven (pbl) kan øke, og dermed kan medføre til økning i antall ulovligheter. Norsk Friluftsliv mener dette er reelle og potensielle konsekvenser av unntak fra søknadsplikten og som taler for at forslaget ikke bør gå gjennom. Departementet argumenterer for forslaget ved følgende ord:

*«Departementet antar likevel at tiltakshaver vil ha tilstrekkelig mulighet til å innbetene nødvendig informasjon og avklare forholdet til både plan- og bygningsloven og særlovsregelverket, blant annet ved god veiledning og bruk av elektroniske hjelpemidler... Departementet antar at tiltakshaver er opptatt av at det de bygger har god kvalitet og at de for eksempel ikke er interessert i å bygge et tilbygg som ikke*

---

<sup>2</sup> [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023](#)

*oppfyller de tekniske kravene i plan- og bygningsloven» (hentet fra høringsnotat. Egen understreking)*

Norsk Friluftsliv mener dette er argumenter som mangler vurderinger og kartlegginger ift. de reelle utfordringene ved ulovlige byggearbeid i dag. I trusselvurderingen fra 2018 skriver ØKOKRIM at den største trusselen innenfor naturkriminalitet knytter seg til ulovlige, irreversible fysiske naturinngrep og arealendringer, herunder ulovlige byggearbeid. De er hver for seg ofte mindre alvorlige, men kan i sum ha et vesentlig skadepotensial<sup>3</sup>. I Meld. St. 19 – Miljøkriminalitet, påpekes det at flere kartlegginger gjennomført av kommuner har dokumentert mange tilfeller av ulovlige arealendringer i strandsonen. Bergen kommune gjennomførte for eksempel en kartlegging av ulovligheter i strandsonen i perioden 2009–2012. Kontrollen innebar at hvert eneste tiltak i strandsonen ble fotografert. Kartleggingen viste at av 2800 eiendommer i strandsonen, ble det funnet antatt ulovlige tiltak på ca. 1400 eiendommer. Kartleggingen viste også at den enkelte eiendom kan ha flere ulovligheter i form av kai, naust, flytebrygge, mv<sup>4</sup>. I nevnte stortingsmelding viser kommunal- og moderniseringsdepartementet til at de ikke kjent med at det er gjort tilsvarende kartlegginger av ulovlig byggetiltak for eksempel i fjellområder.

Til tross for at pbl. § 1-4 slår fast at kommunen skal påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen, blant annet gjennom plikt til å føre tilsyn i byggesaker jf. pbl § 25-1 og hjemmel for kommunen til å føre tilsyn med eksisterende byggverk og arealer jf. pbl. § 31-7, viser KOSTRA-tall en stor variasjon i tilsynsaktiviteten i kommunene, og det er ingen klare mønstre for hvilke kommuner som fører mye og lite tilsyn, når man korrigerer for antall byggesaker. Det betyr at det finnes kommuner med mange byggesaker som ikke fører tilsyn<sup>5</sup>. I flere nyhetsoppslag kan vi lese om at kommuner kjenner til utbredt ulovlig byggevirksomhet, men mangler rett og slett kapasitet og ressurser til å følge opp ulovligheten som de egentlig er lovpålagt til<sup>67</sup>.

### **3. Lovverket som skal sikre bærekraftig arealforvaltning svekkes**

Norsk Friluftsliv mener departementets forslag også er en dårlig idé tatt i betraktning sumvirkningene av en politikk som gradvis har svekket naturens rettsvern gjennom endringer av lovverk og innsnevring av fylkesmannens innsigelsesmuligheter til å ivareta nasjonale og regionale

---

<sup>3</sup> [Meld. St. 19 - Miljøkriminalitet - trusselvurdering s.35](#)

<sup>4</sup> [Meld. St. 19 - Miljøkriminalitet - ulovlige naturinngrep og arealendringer s.53](#)

<sup>5</sup> [Meld. St. 19 - Miljøkriminalitet - lovlighetsoppfølgelse s.55](#)

<sup>6</sup> <https://www.nrk.no/vestland/her-far-flest-bygge-i-strandsonen-1.14633955>

<sup>7</sup> <https://www.nrk.no/vestland/kommune-angrar-pa-at-dei-blei-med-pa-storaksjon-i-strandsona-1.13507630>

interesser i kommunal arealforvaltning. Flere av forskrift- og lovendringene som både er gjennomført og foreslått innenfor natur- og friluftslivsfeltet, tar utgangspunkt i regjeringens Granavold-plattform som sier at regjeringen vil styrke det kommunale selvstyret og redusere statlig og regional detaljstyring, samt at enkeltmenneskers rettigheter og rettssikkerhet skal ivaretas, og eiendomsretten skal være et bærende prinsipp i lover og regler. Målet om å styrke lokalt handlingsrom og økt selvråderett høres i seg selv demokratisk og hensiktsmessig ut. Problemet er bare at kommuner i alt for liten grad ivaretar klimahensyn, vern av landskap og kulturmiljøer (EVAPLAN 2008). En utredning fra Telemarkforskning påpeker at små kommuner (under 3000 innbyggere) har begrenset kapasitet og kompetanse for å ivareta viktige områder som samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, miljøvern og næringsutvikling<sup>8</sup>.

Mangel på plan- og naturfaglig kompetanse, samt tilsynelatende manglende politisk vilje til å håndheve regelverket som skal beskytte strandsonen, er noe av grunnen til at vi i dag ser en strandsone som hovedsakelig bygges ned av dispensasjoner fra gjeldende lover og regler. SSB-tall fra de fire siste årene viser et gjennomsnitt på 64% av alle innvilgede søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann, innvilges gjennom vedtak om dispensasjon fra plan<sup>9</sup>. Dette er krystallklare tall som viser en praksis som strider med lovens intensjoner om at arealbruk skal styres etter plan. Denne praksisen bekreftes av Sivilombudsmannens pågående gransking av strandsone-praksis i Kragerø, Mandal og Askøy fra perioden 2016-2019. Granskingen avdekker en praksis der 96 prosent av søknadene i Mandal fikk innvilgelse. I Kragerø er tallet 75 prosent. Askøy har et byggeforbud som bare gjelder i et 30-metersbelte fra sjøen og her er 98 prosent av søknadene blitt innvilget<sup>10</sup>. Sivilombudsmannens rapport viser til en gjennomgående tendens der flertallet av de innvilgede dispensasjonsvedtakene inneholder ufullstendige vurderinger. Ifølge Sivilombudsmannen er det «tvilsomt» om kommunene overhodet følger forvaltningslovens krav til begrunnelser. Sivilombudsmannen understreker at det store antallet dispensasjonssøknader som er innvilget kan indikere at kommunen i for liten grad benytter kommuneplanen og reguleringsplaner som styringsverktøy når det gjelder arealforvaltning i strandsonen.

Med kunnskapen vi har om dagens utfordringer ift. naturinngrep og tap av biologisk mangfold, og behovet for en natur- og friluftslivsvennlig arealforvaltning i kommune-Norge, mener

---

<sup>8</sup> [Utredning små kommuner, 2019. Telemarkforskning](#)


<sup>9</sup> [SSB-statistikk for bygging i strandsonen](#)

<sup>10</sup> [Sivilombudsmannens foreløpige rapport – dispensasjoner i strandsonen](#)

Norsk Friluftsliv det er urovekkende og en lite fremtidsrettet løsning av departementet å fjerne søknadsplikten på terrasser og tilbygg. En langt mer fornuftig løsning for både enkeltmennesker, utbyggere og kommunene, er å sikre statlige øremerkede midler til kompetanseheving og økt kapasitet til kommunene, slik at de kan håndtere byggesaksbehandling på en bærekraftig og naturvennlig måte til det beste for både naturmangfold og mennesker.

**Med vennlig hilsen**

**Norsk Friluftsliv**



**Siri Meland**

**fungerende generalsekretær**



**Peter Øygard Oma**

**friluftsfaglig rådgiver**