



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Trondheim, 27.10.2014

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2013/2349

Saksbehandler:
Trude Norevik

Høringsuttalelse - Forslag til forenklinger og endringer i forskrift om byggesak

Det vises til høring av 3. juli 2014 med forslag til forenklinger og endringer i forskrift om byggesak. Miljødirektoratet har følgende kommentarer til de foreslåtte endringene:

Til kap. 2.1 – tiltakshaver er ansvarlig ved unntak fra søknadsplikt

Det åpnes for at flere tiltak kan gjennomføres uten søknad og tillatelse fra kommunen. Forutsetningen for unntak fra søknadsplikt er at tiltaket er i samsvar med plan. Det er tiltakshaver selv som da må vurdere og som er ansvarlig for at tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven og at tiltaket ikke kommer i strid med annet regelverk. Forslaget om unntak fra søknadsplikten innebærer også at nabo ikke får varsel og mulighet til å bli hørt i forkant av byggearbeidene.

Miljødirektoratet vil peke på at når terskelen for søknadsplikt heves, vil det etter vårt syn bli enda viktigere at miljø- og friluftslivshensyn ivaretas gjennom plan. Det er derfor viktig at planprosessen bygger på et godt kunnskapsgrunnlag og at kommunen bruker ressurser på dette i en tidlig planfase.

En endring som foreslått vil gi behov for mer veiledning overfor tiltakshaver når ansvaret flyttes over på grunneiere og tiltakshavere. Vurderingen av hvorvidt et tiltak er i tråd med plangrunnlag og materielle krav i lov og forskrift vil i en del tilfeller kunne være vanskelig.

Når det gjelder utvalgte naturtyper, er ordningen i følge Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 434 i utgangspunktet forutsatt gjennomført gjennom kommuneplanlegging og myndighetsutøving. Her vil endringen mht. søknadsplikt innebære at tiltakshaver gjennom aktsomhetsplikten får et større ansvar for å ta særskilt hensyn til naturtypen, jf. naturmangfoldloven § 53 første ledd. Vurderingen av om et tiltak innebærer «forringelse» og hvordan tiltaket skal gjennomføres for å oppfylle kravet om å ta «særskilt hensyn» til naturtypen for å unngå slik forringelse, vil kunne være krevende og det vil her være et særskilt behov for god veiledning og informasjon for å unngå ulovlig ødeleggelse av forekomster av utvalgte naturtyper. Inngrep i forekomster av utvalgte naturtyper vil i de aller fleste tilfeller være irreversible inngrep, som ikke kan gjenopprettes selv om de blir avdekket i ettertid. En

tiltakshaver som trår feil her, kan risikere å bli ilagt miljøerstatning etter naturmangfoldloven § 74.

I høringsnotatet påpekes det at forslaget kan medføre en viss risiko for at tiltakshaver unnlater å underrette om tiltaket og foreta nødvendig avklaring i forhold til særlovsregelverket, og at ulovligheter og manglende oppfølging av aktuelle myndigheter således kan forekomme. Det blir pekt på at god veiledning fra Direktoratet for byggkvalitet og kommunene er en nødvendig forutsetning for at de nye unntaksreglene skal fungere som tiltenkt. Miljødirektoratet er enig i denne vurderingen.

Vi kan her også tilføye at Miljødirektoratet har lang erfaring med forvaltning av offentlige ubebygde eiendommer/områder (f.eks. viktige friluftsområder) som grenser mot bebygde eiendommer, og at vi i økende grad opplever at tilgrensende grunneiere tar seg ulovlig til rette på denne type eiendommer med ulike tiltak. I tillegg er det en utfordring at offentlige eiendommer/områder ofte har uklare/usikre eiendomsgrenser.

Når tiltak kan plasseres i nabogrense (levegg) og 1 meter fra nabogrense, er det også en fare for at dette kan medføre økt privatisering av utmark. Mindre tiltak som har en avvisende effekt på allmennheten vil kunne bli vanligere. Det er grunn til å anta at dette igjen vil kunne øke antallet stengsler i strid med frilufsloven § 13, noe som vil kreve både større fokus på og mer ressurser til ulovlighetsoppfølging.

Vi vil påpeke viktigheten av at kommunene følger opp og vurderer sanksjoner mot ulovlige tiltak i etterkant. Vår erfaring at dette er ressurskrevende for kommunene, og det er en fare for at ulovligheter ikke blir fulgt opp. Ulovlighetsoppfølging vil heller ikke alltid være en tilfredsstillende løsning i tilfeller der det allerede er skjedd uopprettelige skader på naturmangfoldet eller ulemper for allmennhetens utøvelse av friluftsliv. Av denne grunn er det derfor viktig å forhindre slike forhold i forkant gjennom god planlegging fra kommunens side og god veiledning overfor tiltakshavere.

Vi vil også peke på virkemiddelet i plan- og bygningsloven § 13-1 om at kommunene kan nedlegge midlertidig forbud mot tiltak med sikte på ny planlegging. Dette vil i noen tilfeller være et hensiktsmessig verktøy å bruke for å hindre uheldig utbygging. Når terskelen for søknadsplikt heves, bør det etter vårt syn også veiledes på denne bestemmelsen i større grad.

Til § 4-1 annet ledd: Miljødirektoratet mener det er positivt at tiltakshavers ansvar presiseres. Ordlyden «...i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven...» inkluderer også ansvar for å påse at tiltaket er i samsvar med plan. Vi mener dette bør understrekes, enten i ordlyden eller gjennom veiledning til bestemmelsen. Dette for i enda større grad å tydeliggjøre for tiltakshaver en grunnleggende forutsetning for unntaket fra søknadsplikten.

§ 4-1 første ledd bokstav e nr. 7: Her foreslås det en endring mht. avstand til nabogrense. Utover dette er det ikke gjort noen endringer i ordlyden. Miljødirektoratet registrerer at enkelte tolker bestemmelsen slik at fylling eller planering av terreng er omfattet av unntaket i alle tilfeller der det ikke fører til mer enn 3,0 m/1,5 m/0,5 m avvik fra opprinnelig terrengnivå. I veiledning til bestemmelsen (fra Direktoratet for byggkvalitet) fremgår det at fylling/planering likevel kan være søknadspliktig selv om den ikke overskrider ovennevnte grenser, og at hva som anses som mindre i forhold til tiltakets utstrekning vil avhenge av tiltakets karakter og innvirkning på omgivelsene.

Miljødirektoratet mener dette er en viktig presisering og at dette burde fremgå tydeligere av ordlyden.

Til kap. 2.12 Reindrift:

Det foreslås at gjerder og anlegg i reindriften som er godkjent etter reindriftsloven § 24, skal unntas fra visse krav i plan- og bygningsloven. Dette gjelder blant annet søknadsplikt. I henhold til plan- og bygningsloven § 4-3 første ledd vil det være en forutsetning for unntak at tiltaket er i samsvar med plan- og bygningsloven § 1-6 andre ledd, altså at tiltaket ikke er i strid med bl.a. kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Vi legger også til grunn at lovens alminnelige del, plandel og gjennomføringsdel, fortsatt skal gjelde for tiltakene.

I høringsnotatet skisseres hovedtrekkene i saksbehandlingen som reindriftsloven legger opp til. Det fremgår at loven legger til grunn at godkjenning først kan gis etter en fagkyndig vurdering av de samlede miljømessige virkninger, sammenholdt med de reindriftsfaglige behovene for anlegget. I tillegg må det gjøres vurderinger i samsvar med naturmangfoldloven kap. II. Reingjerder over 30 km må videre konsekvensutredes etter forskrift om konsekvensutredninger.

Anlegg og gjerder kan ha negative konsekvenser både for dyreliv, vegetasjon og friluftsliv, og Miljødirektoratet er opptatt av at disse konsekvensene blir vurdert og hensyntatt i forbindelse med søknadsbehandling av disse tiltakene, uavhengig av saksbehandlingsregime. Vi mener det må sikres at de nevnte hensynene ivaretas ved behandlingen etter reindriftsloven dersom tiltakene nå skal unntas fra søknadsbehandling etter plan- og bygningsloven. Det er viktig at det fremgår av forskriften hvilke hensyn som skal vurderes og hvilke krav som stilles til vurderingene.

Naturmangfoldloven stiller også krav til at det skal fremgå av beslutningen hvordan lovens prinsipper er vurdert og vektlagt i saken. Dette gjelder uavhengig av tiltakets omfang.

I høringsnotatet vises det til at Landbruks- og matdepartementet vil utferdige en egen forskrift med hjemmel i reindriftsloven vedørende krav til søknad, saksbehandling med videre. Miljødirektoratet mener en slik forskrift må tydeliggjøre at hensynene over skal ivaretas.

Til kap. 4.1 Forslag til endringer i byggesaksforskriften § 16-1 om overtredelsesgebyr for forhold i strid med plan

Det foreslås en ny bestemmelse i byggesaksforskriften § 16-1 slik at kommunene får hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for tiltak og virksomhet som ikke faller inn under plan- og bygningsloven § 20-1, og som kun er i strid med rettsregler i kommuneplan eller reguleringsplan.

Miljødirektoratet støtter endringen. Vi anser det som særlig viktig med en slik hjemmel dersom flere tiltak nå unntas byggesaksbehandling.

Det er gitt to alternativer som er ulike mht angivelsen av hvilken handlingsnorm det kan ilegges overtredelsesgebyr for. Miljødirektoratet mener at alternativ 1 vil gi den klart beste løsningen. Plan- og bygningsloven gir kommunene et nokså stort skjønnsrom med hensyn til å gi bestemmelser til kommuneplaner og reguleringsplaner, og vi anser det vanskelig å gi noen uttømmende oppregning

av tiltak, handlinger og virksomhet som bør omfattes. Vi mener handlingsnormen er tilstrekkelig avgrenset når det står «klart forbud eller påbud». Det er også et poeng at flere miljøhensyn kan være ivarettatt gjennom bruk av arealformål og/eller hensynssone, og ikke nødvendigvis bare gjennom bestemmelser. Blant annet kan hensynet til utvalgte naturtyper være ivarettatt ved bruk av arealformål eller hensynssone, ikke nødvendigvis gjennom bestemmelser. I høringsnotatet uttales det at: «Kommunene bør imidlertid være varsomme med å gi overtredelsesgebyr når det er tvil om et forhold strider mot et arealformål.» Vi mener det ikke bør gis en slik begrensning på kommunenes bruk av overtredelsesgebyr. Vi mener avgrensningen med «klart forbud eller påbud» gir en tilstrekkelig avgrensning.

Departementet peker på at det ved en slik vid utforming vil kunne være en utfordring at det ikke alltid vil være klart for alle parter hvilke forhold som er i strid med arealplan. Miljødirektoratet mener dette kan være et argument, men kan ikke se at den alternative ordlyden gjør dette annerledes. Det vil fortsatt måtte gjøres en vurdering mht. hva som er et brudd på *klare forbud*.

I høringsnotatet foreslås det at overtredelsesgebyr først kan ilegges ved «vesentlige» brudd på rettslig bindende arealplaner. Miljødirektoratet mener det ikke bør være knyttet et vesentlighetskriterium til overtredelsen. Vi kan ikke se det er knyttet et slikt krav til de øvrige alternativene i § 16-1. Vi viser også til veiledningen til kapittel 16 (Direktoratet for byggkvalitet), der det fremholdes at gebyret er den reaksjon som kan brukes for små og «vanlige» brudd på regelverket. Også forarbeidene til plan- og bygningsloven § 32-9 (Ot.prp. nr. 45 (2007-2008)) synes å forutsette at terskelen for overtredelsesgebyr skal være lavere enn terskelen for straff.

I høringsnotatet fremholdes det at det kan være grunn til at hjemmelen til overtredelsesgebyr begrenses til forhold som ligger nær bygningsmyndighetenes naturlige ansvarsområde, og at for eksempel ulovlig ferdsel i naturområder vil ligge utenfor det naturlige ansvarsområdet for bygningsmyndighetene. Miljødirektoratet mener det ikke er grunnlag for en slik avgrensning. Som anført ovenfor mener vi at hjemmelen bør være knyttet til klare forbud eller påbud i reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel, uansett forhold. I tillegg kan det anføres at ett og samme arealformål eller bestemmelse kan være satt av flere ulike hensyn, og at det kan synes urimelig om brudd på dette skulle innebære overtredelsesgebyr for ett forhold og ikke for andre. Det kan også fort oppstå tvil om hva som er innenfor/utenfor «det naturlige ansvarsområdet» for bygningsmyndighetene.

Når det gjelder størrelsen på gebyrene mener Miljødirektoratet at disse bør harmoniseres med gebyrene i forskriften for øvrig. Når det gjelder tiltak uten søknad og tillatelse etter §§ 20-1 og 20-2 følger det for eksempel av forskriften § 16 første ledd bokstav a) at det kan ilegges gebyr inntil kr 200 000 der tiltaket medfører alvorlig uopprettelig skade eller fare for dette. Vi mener at det ikke er noen grunn til at tiltak som er i strid med plan skal vurderes annerledes.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Trond Simensen
seksjonsleder

Trude Norevik
seniorrådgiver

Kopi til:
Klima- og
miljødepartementet

Postboks 8013 Dep 0030 OSLO