



BOLIGPRODUSENTENE

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8129 Dep,
0032 Oslo

Deres ref.
13/1718-1

Deres brev av:
28.06.2013

Vår ref.

Dato:
25.10.2013

Høringsmerknad fra Boligprodusentene: Forenklinger og endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling

Boligprodusentenes Forening viser til høringsbrevet av 28.06.2013 og avgir med dette merknader til forslag om endringer i plan- og bygningsloven. Merknadene er organisert tematisk tilsvarende høringsnotatet.

OPPSUMMERING

Boligprodusentene oppfatter at høringsforslaget trekker i retning av økt forutsigbarhet og at samfunnsmessige aspekter ved byggesaken skal tillegges større vekt i den kommunale ressursbruken/saksbehandlingen.

Vi foreslår en enda sterkere forenkling enn det høringsforslaget legger opp til. Vi anbefaler at kommunale myndigheter retter innsatsen mot strategisk arbeid på plansiden, og vi foreslår å frigjøre ressurser ved å redusere og fjerne kommunal saksbehandling knyttet til småsaker og naboforhold:

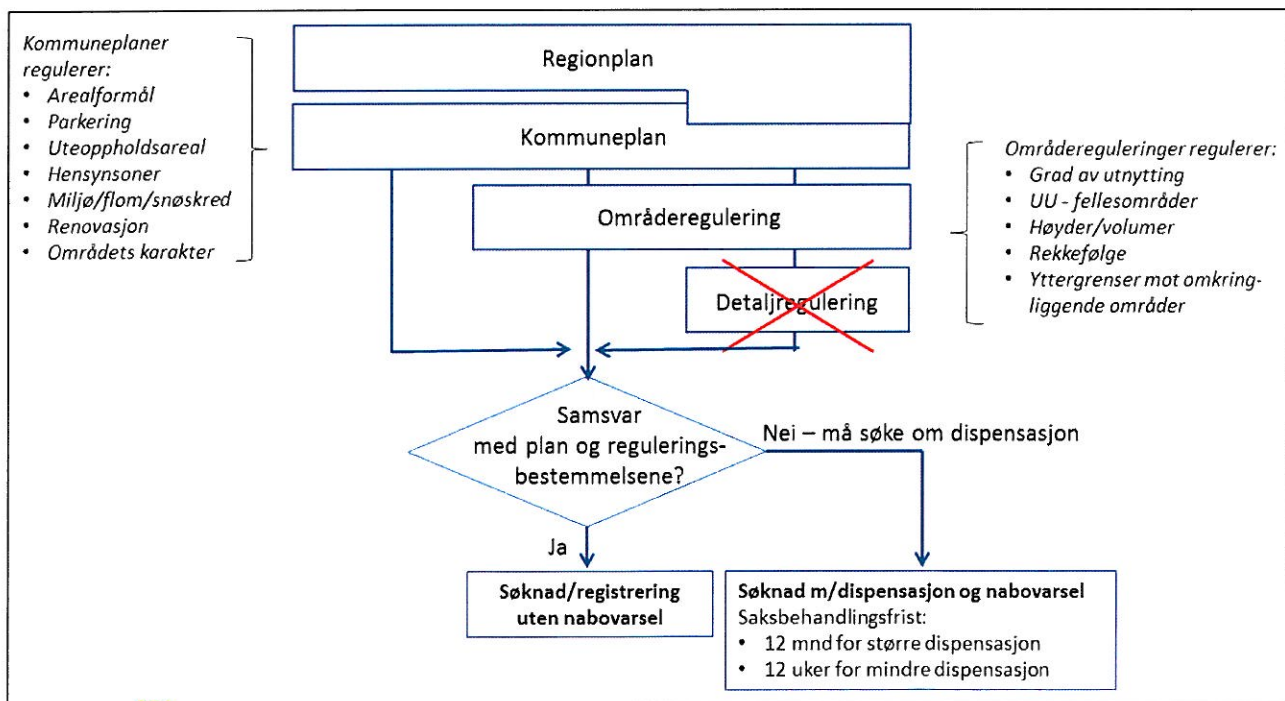
- Vi foreslår en ny, tredelt oppdeling av tiltak, og ikke den foreslåtte firedelingen i høringsnotatet.
- Vi anbefaler at registreringsalternativet skal kunne brukes i mindre tiltak for å redusere kommunal ressursbruk. For alle plantyper bør registreringssaker kunne gjennomføres uten nabovarsel, ikke bare ved detaljregulering.
- Registreringsplikten bør utvides og brukes også som tiltak for å bekjempe svart arbeid og kriminalitet i byggenæringen. Vi foreslår at dette skjer ved at byggeier registrerer alle byggetiltak på bebygd eiendom, med unntak for alminnelig vedlikehold som normalt utføres av byggeier selv.
- Vi foreslår å fjerne igangsettingstillatelsen og midlertidig brukstillatelse som formelle kommunale vedtak, og erstatte disse med melding fra ansvarlig søker til kommunen om henholdsvis oppstart av byggearbeid og bygning tatt i bruk.
- Som konsekvens av at godkjenning av kompetanse ikke lenger skal inngå i den kommunale saksbehandlingen, foreslår vi at vurdering av tiltaksklasse ivaretas av søkeren og ikke inngår som en del av den kommunale saksbehandlingen.
- Vi anbefaler at erklæring om ansvar ikke sendes til kommunen, men kun oppbevares av ansvarlig søker. Ansvarlig søker skal ta stilling til foretakenes kvalifikasjoner. Dette skal ikke være kommunens oppgave som en del av saksbehandlingen.
- Høringsnotatet foreslår å videreføre Sentral godkjenning som en frivillig ordning. Vi anbefaler at Sentral godkjenning underlegges den alminnelige ordningen for godkjenning av kompetanse som administreres av Norsk Akkreditering, og at Sentral godkjenning likestilles med andre tilsvarende aktører som utsteder bevis for kompetanse.

- Vi anbefaler at tilsyn av kvalifikasjoner utføres i regi av Direktoratet for byggkvalitet, og ikke av kommunene.
- Vi anbefaler at kommunens tilsynsoppgaver rettes inn mot tilsyn av rammesøknadens innhold. Vi mener at kommunene ikke skal føre tilsyn med foretakenes kvalifikasjoner, byggevarer og tekniske løsninger. Disse tilsynsoppgavene bør ivaretas av Direktoratet for byggkvalitet.
- Vi anbefaler å fjerne ordningen med obligatorisk uavhengig kontroll

Byggesøknad på grunnlag av kommuneplan og områderegulering

I dag gir Plan- og bygningsloven adgang til å søke om tillatelse til tiltak på grunnlag av kommuneplan og reguleringsplan/områderegulering. Kommunen fastsetter i sine planbestemmelser hvilket plannivå som skal være grunnlag for byggesaken, og kan med dette fastsette krav til utvikling av områderegulering eller detaljregulering som forutsetning for vurdering av byggesaken.

I dag opererer Plan- og bygningsloven med tre plannivåer; kommuneplan, områderegulering og detaljregulering. For å gjøre plansystemet mer robust og muliggjøre raskere planprosesser, anbefaler vi å fjerne detaljreguleringer som plannivå. Vi mener at detaljregulering fører til planlegging på et detaljnivå som ikke er samfunnsmessig nyttig eller hensiktsmessig. Vi anbefaler videre at private må kunne foreslå områdereguleringer, og at kommunene ikke skal kunne motsette seg dette. Kommunene må samtidig kunne ilegge gebyr for behandling av forslag til områderegulering. Vi mener at dette vil redusere tiden det tar å planlegge nye boligprosjekter og være et viktig grep for bedre boligforsyningen. Se figur 1.



Figur 1: Gjennomføring av tiltak direkte på kommuneplan og områderegulering, uten krav om detaljregulering. Gjelder både søknader og registreringstiltak

Samtidig mener vi at det bør vurderes å øke saksbehandlingsfristen når det søkes om dispensasjon fra plan. Ved søknad om større dispensasjon fra kommuneplan og områderegulering kan det vurderes å sette inntil 12 måneders frist for behandling av dispensasjonssøknad. For mindre dispensasjonssøknader bør 12 ukers frist være aktuelt. Årsaken til at vi foreslår en romslig behandlingstid for større dispensasjonssaker er at disse dispensasjonssakene ofte vil være av mer prinsipiell karakter og kunne kreve medvirkning fra interessenter og avklaring med andre myndigheter.

Registreringsordning for mindre tiltak med opplysninger om foretak som utfører arbeid

Vi foreslår en ny ordning hvor det skilles mellom registreringspliktige tiltak og søknadspliktige tiltak med ansvarlige foretak. Dette vil heve terskelen på en markert måte for hvilke tiltak som skal gjennom kommunal byggesaksbehandling, og hvor kommunen må fatte vedtak. Forslaget vårt innebærer både en utvidelse av hvilke tiltak som skal være registreringspliktige, og samtidig en utvidelse av de opplysningene som skal registreres for disse tiltakene. Vi viser til vedlegget for mer informasjon om den foreslåtte ordningen.

Vi mener at bekjempelse av svart arbeid bør være et nytt og viktig formål med disse registreringssakene. Vi anbefaler at byggeier for alle registreringspliktige tiltak oppgir hvilke foretak som utfører byggearbeider på eiendommen. Dette vil skape mer åpenhet og øke muligheten for å avsløre useriøse foretak som jobber svart.

Dette grepet vil bringe hele markedet for fornyelse og rehabilitering inn i Plan- og bygningslovens registreringsplikt. På denne måten vil Plan- og bygningsloven bli et virkemiddel for å sikre at byggenæringen, og realkapital i form av eiendom, ikke undermineres av svart arbeid og en økende andel kriminelle aktører.

Vi peker på at offentlige registre for eiendomsinformasjon må videreutvikles og tilpasses registreringsplikten. Vedlegget antyder mulighet for å koble registreringsordningen opp mot "Se eiendom" som er Statens kartverks nettløsning for å vise informasjon fra den nasjonale basen for eiendomsdata, bygninger og adresser – matrikkelen.

Registreringsordningen vi foreslår med registrering av foretak som utfører arbeid på bebygd eiendom må ses i sammenheng med utbyggingen av en nasjonal elektronisk infrastruktur for byggenæringen, ByggNett.

DETALJERTE MERKNADER - TEMATISK

Saksbehandlingsform for ulike tiltakskategorier

Høringsnotatet foreslår fire saksbehandlingskategorier:

- a) tiltak som er søknadspliktige, og som krever ansvarlige foretak
- b) tiltak som er søknadspliktige, og som kan forestås av tiltakshaver.
- c) tiltak som er registreringspliktige
- d) tiltak som er unntatt fra søknadsbehandling

Boligprodusentenes Forening foreslår litt andre kriterier for å fastsette saksbehandlingsform. Vi foreslår for det første å endre tiltaksbegrepet i plan- og bygningsloven slik at det med tiltak i prinsippet forstås alle tiltak i nye og eksisterende bygninger, også tiltak knyttet til vedlikehold og utvikling. Basert på dette foreslår vi tre tiltakskategorier:

1) *Større tiltak (ny § 20-1)*

Dette omfatter samme tiltak som i gjeldende § 20-1, men utvidet med alminnelige driftsbygninger i landbruket som bør saksbehandles på lik linje med andre bygg.

2) *Mindre tiltak på bebygd eiendom (ny § 20-2)*

Dette omfatter:

- a) alle tiltak i gjeldende § 20-2 (unntatt landbruksbygninger som vi foreslår å flytte til § 20-1),
- b) alle tiltak i gjeldende § 20-3,
- c) alle tiltak knyttet til vedlikehold og utvikling av bebygd eiendom, og som ofte utføres av innleide foretak. Eksempel på slike tiltak er oppussing av bad og kjøkken, omlegging av tak

og steinlegging av innkjørsel/gårdsplass. Det må utredes nærmere hva som nedre grense for at slike vedlikeholds- og utviklingstiltak skal være å anse som registreringspliktige tiltak. Vi antyder f.eks. at det ikke bør være registreringsplikt for vedlikeholdstiltak som byggeiere normalt gjør selv, uten innleide foretak.

3) *Tiltak som behandles etter andre lover og hemmelige militære anlegg (ny § 20-3)*

Dette er tiltak som etter gjeldende § 20-4 er unntatt regler i PBL med tilhørende forskrifter. Vi anbefaler at disse tiltakene fortsatt skal være unntak regler i PBL.

Søknadspliktige tiltak med ansvarlige foretak og registreringspliktige tiltak

Vi foreslår å skille mellom søknadspliktige tiltak med ansvarlige foretak og andre tiltak med registreringsplikt for foretak.

- Som søknadspliktige tiltak foreslår vi alle tiltak etter ny § 20-1, samt alle tiltak etter ny § 20-2 som ikke er i samsvar med plan eller teknisk forskrift. For disse tiltakene kreves ansvarlige foretak.
- Som registreringspliktige tiltak foreslår vi alle mindre tiltak på bebygd eiendom etter ny § 20-2. Tiltakene må være i samsvar med krav i teknisk forskrift og reguleringsbestemmelsene. Hvis ikke behandles de som søknadspliktige tiltak.

Hensikten med å innføre registreringsordningen er å unngå kommunal saksbehandling og dermed lette den kommunale saksbehandlingsbyrden. For tiltak etter ny § 20-2 bokstav a må det sendes inn dokumentasjon som gir kommunen underlag for å oppdatere kartgrunnlaget.

Som registreringspliktige tiltak foreslår vi også å inkludere arbeider som har karakter av investeringspreget vedlikehold og utvikling av eiendommen, og hvor det ofte engasjeres foretak til å utføre arbeidet. Videre skal registrering bidra til transparente forhold om hvilke foretak som har utført arbeid på en eiendom og dermed være et tiltak mot svart arbeid.

Registreringen skal være enkel og intuitiv, og tiltakshaver skal kunne gjøre dette via "Min side" / "Altinn". Vi anbefaler at tiltakshaver registrerer følgende opplysninger:

- HVOR - er tiltaket (G.nr/B.nr)
- HVA - skal gjøres
- HVEM - org.nr./navn på foretak
- BEKREFTELSE - tiltaket samsvarer med krav i plan og TEK

De registrerte opplysningene skal være åpent tilgjengelig og følgelig også være tilgjengelig ved markedsføring og salg av eiendommen.

Høringsnotatet foreslår at det ikke skal stilles krav om nabovarsel for registreringsaker når tiltaket er i samsvar med detaljregulering, på samme måte som for søknadspliktige tiltak. Vi anbefaler som tidligere nevnt at detaljregulering fjernes som plannivå, og vi mener at fritak fra nabovarsel også må gjelde for alle tiltak som er i samsvar med plan.

For mindre tiltak ønsker vi å redusere bruken av nabovarsling og dermed redusere arbeidet knyttet til ivaretagelse av naboforhold i den kommunale byggesaksbehandlingen. Dette vil redusere ressursbruk som medgår i behandling av små tiltak/små arbeider. Uenighet mellom naboer bør i større grad overlates til privatretten og Granelova.

Nabovarsel

Vi støtter og gir ros til departementet for forslag til forenklinger knyttet til nabovarsel. Vi ønsker at departementet vurderer mulighetene for å gå enda lenger enn det som fremgår av høringsforslaget.

Vi anbefaler at nabovarsel kun skal brukes i de tilfellene hvor en byggesak fremmes som dispensasjon i forhold til plangrunnlaget eller krav i teknisk forskrift. Det må vurderes nærmere hvilke dispensasjonen fra teknisk forskrift som skal utløse krav om nabovarsel.

Tabell 1 oppsummerer våre forslag til tiltakskategorier, søknadstyper, tidsfrister for kommunen, krav om nabovarsel og krav om ansvarlige foretak. Vi viser også til vedlegget som gir mer utførlig informasjon.

Tabell 1. Oversikt over tiltakskategorier, søknadstyper, tidsfrister for kommunen, krav om nabovarsel og krav om ansvarlige foretak.

Tiltak	Søknad/registrering	Tidsfrist for kommunen	Krav om nabovarsling	Krav om ansvarlige for SØK, PRO og UTF
§ 20-1 Større tiltak				
Samsvar med TEK og regulering:	Søknad	3 uker	Nei	Ja
Ikke samsvar med TEK:	Søknad	3 uker	Ja	Ja
Ikke samsvar med regulering				
- større dispensasjon	Søknad	12 mnd	Ja	Ja
- mindre dispensasjon	Søknad	12 uker	Ja	Ja
§ 20-2 Mindre tiltak				
Samsvar med TEK og regulering:	Registrering*	-**	Nei	Nei
Ikke samsvar med TEK:	Søknad	3 uker	Ja	Ja
Ikke samsvar med regulering				
- større dispensasjon	Søknad	12 mnd	Ja	Ja
- mindre dispensasjon	Søknad	12 uker	Ja	Ja

* For tiltak etter § 20-2 a må det sendes inn dokumentasjon som gir kommunen underlag for å oppdatere kartgrunnlaget.

** Ingen kommunal saksbehandling og godkjenning. Byggeier legger selv inn alle nødvendige opplysninger om tiltaket og involverte foretak.

Tiltak unntatt registrering og søknad

Vi anbefaler at alle små vedlikeholds- og utskiftingstiltak etter vårt forslag § 20-2 c skal være unntatt registreringsplikt dersom tiltakshaver utfører arbeidet selv. Hvis arbeidet settes bort til et foretak, skal det oppstå en registreringsplikt for forbrukeren, hvor foretaket og det utførte arbeidet skal registreres på eiendommen av forbruker/tiltakshaver.

Igangsetting

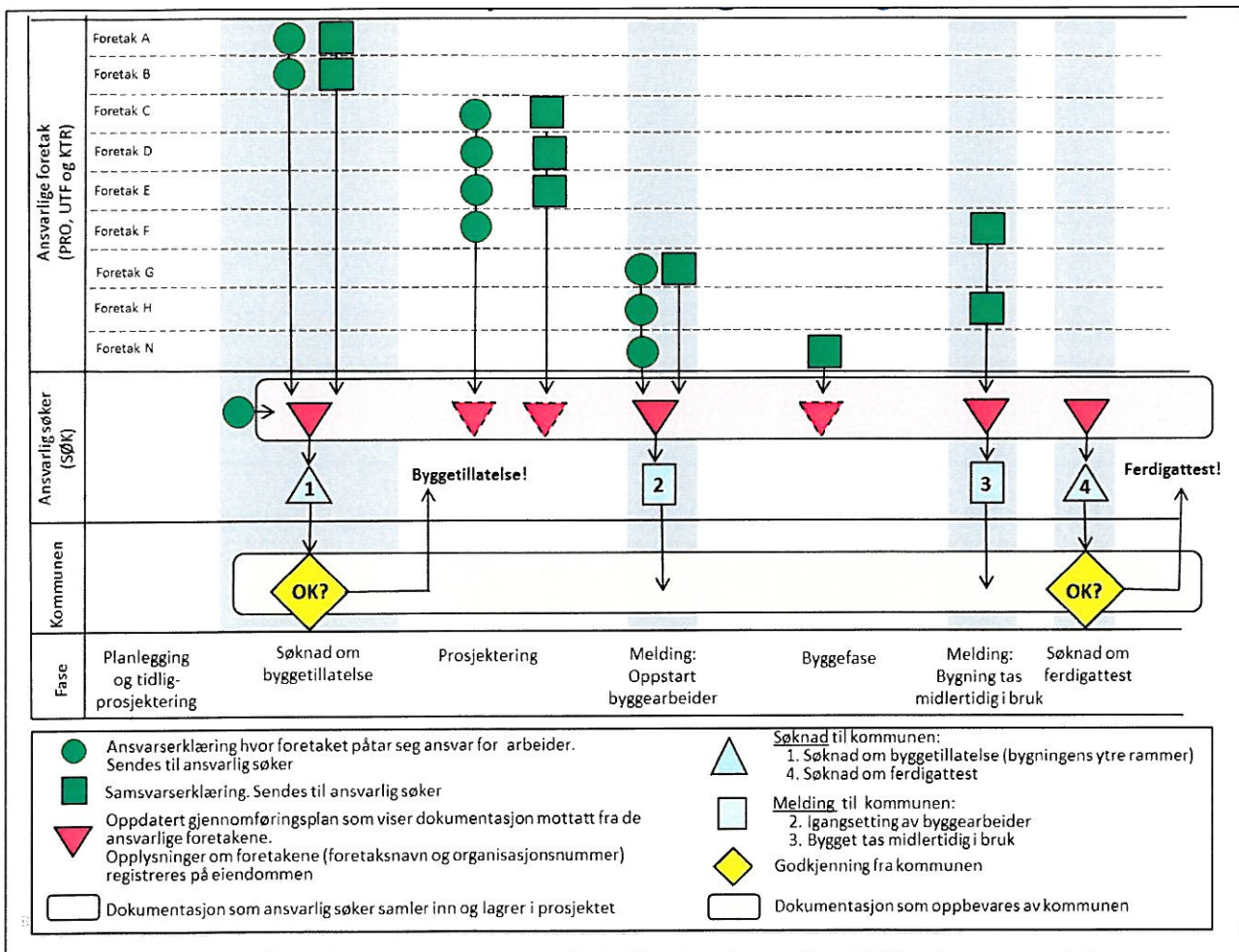
Høringsnotatet drøfter muligheten av å erstatte dagens søknad og vedtak om igangsetting med en meldingsordning. Notatet konkluderer med at det likevel ikke skal foretas slik endring nå. Innvendingene bygger på hensyn til:

- gyldighetsperiode for byggetillatelse (rammetillatelse eller tillatelse etter ett-trinns søknad)
- forhold av samfunnsmessig interesse som kan prosjekteres etter tidspunkt for rammesøknaden
- kommunen må få et tilstrekkelig grunnlag for tilsyn

Vi kan ikke se at hensynet til oppfølging av tilbaketrekking av tillatelse tilsier at en må opprettholde igangsettingstillatelsen. En melding om igangsetting bør kunne kontrolleres mot tidspunktet for tillatelsen på samme måte som om det forelå en søknad om igangsetting. Det eneste som gjenstår er

behandlingstiden for tillatelsen. Dette kan løses ved at melding om oppstart av byggearbeid må avgis f.eks. 14 dager før arbeidet starter opp. Dette vil gi kommunen anledning til å føre tilsyn med om nødvendige vilkår er oppfylt.

Departementet viser til en viss gråsoner av tema som krever prosjektering i fasen mellom rammesøknad og igangsettingssøknad, og at det kan være behov for en viss oppstramning av hva som er et minimum av offentligrettslige forhold som kreves dokumentert i prosjekteringen. Vi er enig i at en slik grenseoppgang kan være nyttig. Men i praksis erfarer vi at kommunene i liten grad fører tilsyn før igangsetting. Vi kommer derfor til at en med fordel kan iverksette en ordning med melding om oppstart av byggearbeid, siden dette uansett er tiltakshavers ansvar. Utstedelse av igangsettingstillatelse, som til en stor del er en ekspedisjonssak i dag, kan dermed forenkles og frigjøre ressurser i byggesaksavdelingene. Vi anbefaler som vist i figur 2 at ansvarlig søker ved oppstart av byggearbeider gir melding til kommunen.



Figur 2: Foreslått ny saksbehandlingsprosess for søknadspliktige tiltak

Subsidiært ber vi om at søknad om igangsetting gis en behandlingsfrist på én uke i bestemmelsene i § 21-7, og at tillatelse skal være ansett som gitt dersom kommunen ikke svarer innen denne fristen.

Ansvarserklæring – kommunens rolle

Kommunens rolle vil måtte tilpasses konsekvensene av tjenstedirektivet. Høringsnotatet legger opp til at kommunal godkjenning av kompetanse utgår, og at ansvarsrett "inntre" når kommunen mottar erklæring om ansvarsrett sammen med søknad om tiltak. Vi mener det er feil å videreføre begrepet tildelt ansvarsrett. Med det nye systemet vil det være foretaket som påtar seg ansvar, og ikke et ansvar som kommunen tildeler.

Ansvarsområder - kommunens vurdering

I § 21-4 fremgår kommunens oppgave under søknadsbehandlingen. Høringsforslagets forslag til ny lovtekst:

*"Kommunen skal påse at de angitte ansvarsområdene dekker tiltaket og er **plassert i riktig tiltaksklasse, og avgjøre omfanget av uavhengig kontroll, jf. kapittel 24.**"*

Når kompetansegodkjenningen er fjernet fra kommunens saksfelt, virker det ikke hensiktsmessig å opprettholde at kommunen skal vurdere om tiltaksklasseløsning er gjort på rett måte.

Gjennomføringsplanen skal sendes til kommunen som tidligere. Kommunens ansvar bør avgrenses til å påse at alle områder i gjennomføringsplanen er belagt med ansvar, og at ansvarlig søker har mottatt erklæring om ansvar. Dette må framgå av revidert blankett for gjennomføringsplanen.

Vi mener at det her blir misvisende å oppgi at kommunen kan kreve ytterligere ansvarlige foretak, all den tid det også kan dreie seg om utvidelse av ansvarsområdene for foretak som allerede er ansvarlig, og ikke nødvendigvis nye ansvarlige foretak. Vi foreslår derfor følgende endringer i § 23-1:

*"Der kommunen finner at tiltaket ikke er tilstrekkelig dekket med ansvar, jf. § 21-4 tredje ledd, kan den kreve **supplering.**"*

Hva kan kommunen kreve?

Vi anbefaler at det gjøres gjennomgang av lov og forskrift for å klargjøre hvilken frihet kommunen har til å stille egne krav og foreta skjønnsmessige vurderinger i byggesaken. Dagens uklarhet gir uforutsigbarhet for bedrifter som opererer i flere kommuner og tilrettelegger ikke for digitalisert og automatisert byggesaksbehandling. Se også merknader om avsnitt om oppfyllelse av tekniske krav i 3.9.

Midlertidig bruk og ferdigattest

Boligprodusentene anbefaler at ansvarlig søker skal kunne gi midlertidig brukstillatelse som vist i figur 2. Regelverket må samtidig gi et sett kriterier som rettesnor for hva som skal være ferdigstilt når bygningen tas i bruk. Ansvar for at disse kriteriene tilfredsstilles, påhviler ansvarlig søker. Ved brudd på regelverket bør eventuelle overtredelsesgebyrer settes i forhold til den fordel om tiltakshaver har oppnådd ved å ta bygningen ulovlig i bruk.

Subsidiært vil vi be om at en gjeninnfører den tidligere fristen for brukstillatelse lik 1 uke, og at tiltaket da kan tas i bruk om man ikke hører noe fra kommunen. Erfaringene med 3-ukersfristen er at den skaper usikkerhet og konflikter.

Overtredelsesgebyr § 32-8

Vi kan ikke akseptere at kriteriet om "vesentlig" personskade, materiell skade eller skade for miljøet, tas ut av bestemmelsen. Dette vil i praksis si at det kan tildeles overtredelsesgebyr på et skjønnsmessig grunnlag

for enhver mangel som kommunal myndighet vil hevde. Vi ber om at departementet beholder vesentlighetskriteriet knyttet til de tre hensynene personskade, materiell skade og skade for miljøet.

Forskrifter om ansvarsrett § 23-8

Endringer i tredje ledd om forskriftshjemmel for krav til ansvarlig foretak harmonerer ikke med høringsnotatets vurderinger i 4.3.3.2 side 71. Her sier en:

Etter departementets mening må krav om kvalifikasjonssikringssystemer endres, slik at det generelle kravet til foretakets rutiner og organisasjon fjernes.

I tråd med sitatet over må det rettes i § 23-8, slik at en stryker "rutiner for oppfyllelse av krav":

Krav til ansvarlige foretak angis i forskrift, og skal gjelde foretakenes evne til å tilfredsstille kravene til tiltak gitt i eller i medhold av denne lov. Kravene kan gjelde foretakenes organisasjon, ~~rutiner for oppfyllelse av krav~~, og kompetanse hos i foretakene, basert på utdanning og praksis. Det kan fastsettes forskjellige nivåer i forhold til vanskelighetsgrad og konsekvenser i forskjellige tiltaksklasser.

Her gir vi samtidig honnør til departementet for det framlagte forslaget som fjerner et konfliktområde mellom foretak og kommuner.

Fjern krav om obligatorisk uavhengig kontroll

Uavhengig kontroll har vist seg å være en kostbar og byråkratiserende reform med usikkert utbytte. Eksempelvis er vi underrettet om tilfeller hvor kontrollen med brannkonsept koster mer enn selve utarbeidelsen av konseptet. Vi har tidligere pekt på at tilgjengelige ressurser, særlig på området geoteknikk, vil være en begrensning og vil føre til prispress eller påvirke fremdrift i byggeprosjekter på en negativ måte.

Vi ber om at uavhengig kontroll fjernes som obligatorisk krav.

DETALJERTE MERKNADER – ETTER HØRINGSNOTATETS OPPBYGGING

Merknadene under dette avsnittet er knyttet til de ulike kapitlene i høringsnotatet.

Kapittel 3 Forslag til forenklinger

3.2 Dokumentasjon og prosess

Høringsnotatet oppsummerer intensjoner om utredning av krav til søknads- og registreringsunderlaget slik at dette blir mer entydig og at en vil vurdere nærmere hvordan en kan begrense kommunale tilleggskrav til søknadsdokumentasjonen.

Foreningens medlemmer har et stort volum søknader i mange kommuner og alle bidrag til standardisering av byggesøknadens innhold vil ha stor betydning for effektiviteten i byggesaksprosessen. Denne typen forskriftsforbedring vil foreningen svært gjerne bidra til.

3.3 Naboforhold - varsling og merknader

Høringsnotatet foreslår en rekke tiltak som vil forenkle nabovarsling og dermed redusere den byråkratiske belastningen ved byggesaker. Vi viser til vår beskrivelse om nabovarsling i forbindelse med tabell 1, hvor vi foreslår andre kriterier for nabovarsling.

Vi støtter imidlertid departementets forslag på følgende punkter:

- Krav om ny nabovarsling knyttes til *søknadspliktige endringer* i et tiltak, og at krav om ny nabovarsling, bortfaller når dette følger av tid og ikke av endrete forhold i tiltaket.
- Forslag til forenkling om at innkommet naboprottest, som ikke er hensyntatt av søker, ikke skal føre til at saksbehandlingsfristen utvides fra 3 til 12 uker.
- Forslag om at varsling via e-post og kvittering på mottatt varsel skal være tilstrekkelig for byggesøknader.

3.4 Tidsfrist ved dispensasjon fra plan

Boligprodusentene støtter forslaget om at søknad om dispensasjon fra plan og dispensasjon fra byggreglene skal behandles likt og med 12 ukers saksbehandlingsfrist for mindre dispensasjonssaker. For øvrig viser vi til vårt forslag med tidsfrister vist i tabell 1.

3.5 Tidsfrister med særskilt virkning

Foreningen støtter forslagene til endringer som gjør 3 ukers fristen til hovedregel for byggesøknader. Høringsforslaget innebærer at virkningen av at fristen oversittes blir at tillatelse anses som gitt, også i saker hvor det foreligger naboprottest. Ved mindre dispensasjonssøknader vil fristen være 12 uker.

3.6 Igangsetting av tiltak

Foreningen anbefaler at søknad om igangsetting bør endres til en meldingsordning, som omtalt foran og tidligere vist i figur 2.

3.7 Avgrensning av klage

Høringsnotatet foreslår innstramming av klageadgangen ved utvidelse av teksten i § 1-9. Forhold som er avgjort tidligere i byggesaken skal ikke lenger kunne påklages senere. Dette gjelder forhold som er vedtatt i bindende reguleringsplan, dispensasjonsbehandling eller ved tidligere vedtak. Det presiseres dessuten at det ikke vil være klageadgang for registreringssakene. Disse endringene vil fjerne kilder til tidsødende omkamper. Foreningen støtter forslaget.

3.8 Ferdigattest for eksisterende bygg

Departementet foreslår i høringsnotatet tiltak for å rydde opp i spørsmålet om ferdigattest for eldre byggesaker. Forslaget innebærer:

- Byggesaker med søknad fra før 1.1.1998 skal ikke kunne gis ferdigattest.
- Byggesaker etter 1.1.1998 hvor det foreligger brukstillatelse, men mangler ferdigattest, skal kunne tildeles ferdigattest på grunnlag av en erklæring fra eier/tiltakshaver om at tiltaket er fullført.

Boligprodusentene støtter dette.

3.9 Andre endringer

Om kommunens plikt til å avklare privatrettslige forhold

Boligprodusentene foreslår at bestemmelsen i § 21-6 om privatrettslige forhold endres. Teksten om at kommunen "kan" avvise søknaden bør endres til at kommunen "skal" avvise, når det er klart at tiltakshaver mangler de privatrettslige rettigheter som søknaden forutsetter.

Ansvar for oppfyllelse av tekniske krav

Departementet foreslår å tydeliggjøre at kommunen skal legge til grunn tiltakshavers opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav. Bakgrunnen for dette er varierende praksis i kommuner som fører til at en trekker inn vurderinger av ulike tekniske spørsmål i saksbehandlingen. Departementet vil med endringen fjerne en formulering som inviterer til skjønnsmessig vurdering av tekniske forhold på tidspunkt for søknad om tillatelse. Begrunnelsen er at kommunen uansett vil kunne vurdere slike tema i forbindelse med eventuelle senere tilsyn. Eksempler på slike tema er planløsning, energibehov og innemiljø.

Dagens § 21-4 lyder:

Kommunen skal i saksbehandlingen legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav, dersom ikke forholdene tilsier noe annet.

Endringen i § 21-4 innebærer å fjerne formuleringen "*dersom ikke forholdene tilsier noe annet*".

Boligprodusentene støtter forslaget.

Vi presiserer samtidig at kommunens vurderingstema i byggesaksbehandlingen kun skal være de ytre rammer for tiltaket. Som nevnt i våre merknader foran, mener vi at en tydeligere oppgavebeskrivelse for kommunens saksbehandling er nødvendig. Det må fremgå tydelig at tekniske løsninger er tiltakshavers ansvar og ivaretas av ansvarlige foretak som tiltakshavers medhjelpere. Kommunens oppgave er vurderingen av forhold tilknyttet plangrunnlaget og de ytre rammene for tiltaket. Tilsvarende bør tilsynsoppgavene være definert som oppfølging av at tiltaket er i henhold til tillatelsen og de ytre rammene. I dag er kommunalt tilsyn på mange måter preget av "keiserens nye klær". Dette er ingen tjent med.

Plassering av byggverk

Den nye behandlingsformen "registrering av tiltak" utløser behov for enkle regler for plassering av tiltakene innenfor denne kategorien. Høringsnotatet foreslår at de registreringspliktige tiltakene skal kunne plasseres inntil 1 m fra nabogrense uten at kommunen skal måtte gi godkjenning for plasseringen. Kommunen vil derimot kunne gi tillatelse for plassering nærmere nabogrense enn 1 m når naboene samtykker. For søknadspliktige tiltak beholder en 4-meters grensen som kan fravikes når de berørte naboene samtykker.

Departementet tar sikte på å bruke samme arealgrensen for § 20-4 om tiltak som skal registreres og § 29-4 om plassering, og vurderer å sette denne grensen lik 70 m².

Boligprodusentene foreslår som tidligere beskrevet en annen oppdeling i tiltakstyper og behandlingsform enn det som foreslås i høringsnotatet. Boligprodusentene anbefaler at flere tiltak skal kunne være registreringspliktige om de samsvarer med planbestemmelser og krav i teknisk forskrift. Vi støtter forenklingforslagene i høringsnotatet, men forenklinger knyttet til plassering av byggverk og minsteavstandsgrenser til naboeiendommer må tilpasses tiltakstypen. For registreringspliktige tiltak etter vårt forslag til § 20-2 b) vil det f.eks. være riktig med 1 m som minsteavstand til nabogrense, mens dette ikke går for tiltak etter vårt forslag § 20-2 a).

Kapittel 4 Oppheving av krav om lokal godkjenning

Departementet foreslår omlegginger i systemet for godkjenning av foretak som ledd i tilpasning til et felles marked for tjenester innen EØS-området og for å komme på linje med krav i tjenstedirektivet. Viktige elementer i endringen er:

- fjerning av kommunal saksbehandling av kvalifikasjoner som del av søknadsprosessen
- "ansvarsrett" oppnås ved egenerklæring om at en påtar seg ansvar
- krav til foretakssystem utgår som kvalifikasjonskrav
- sentralt godkjenningsorgan får nye oppgaver med tilsyn av foretak, også i konkrete byggetiltak
- en vurderer å sikre lovhjemmel for et register over alle foretak som har registrert seg for å kunne påta seg ansvar innen et ansvarsområde
- oppfølging av kvalifikasjoner vil i den grad det gjøres, måtte skje ved tilsyn i regi av Direktoratet for byggkvalitet

Den kommunale saksbehandlingen av kvalifikasjoner vil bortfalle. I en viss utstrekning har kommunene brukt sin mulighet til å påvirke valget av aktører, men det normale har vært at foretakenes erklærte kvalifikasjoner har blitt akseptert. Den vesentligste effekten av saksbehandling av aktørens kvalifikasjoner har trolig vært at søknadssystemet har fungert som en praktisk barriere for hvilke foretak som fikk påta seg offentligrettslig ansvar. Det er grunn til å tro at terskelen for å påta seg ansvar vil senkes med omleggingen som tvinger seg frem, og at faren øker for at underkvalifiserte foretak erklærer seg som ansvarlige.

Kvalifikasjonskrav vil måtte settes på en måte som harmoniserer med praksis i EØS-området, for å unngå nye tvister med kontrollorganet ESA. Vi anbefaler at helse, miljø og sikkerhetsopplæring samt språkferdigheter, må vektlegges på en annen måte enn før. Vi mener at disse kvalifikasjonselementene vil være både nødvendige og forholdsmessige for å sikre at byggevirksomhet ikke opererer med en risiko for liv og helse som er høyere enn det en aksepterer i andre deler av samfunnet.

I sum vil plan- og bygningslovens regulerende effekt på kvalifikasjoner bli redusert. Det blir tydeligere enn før at dette ikke vil være en kommunal oppgave. Vi viser også til våre merknader til 4.3.7. Som følge av dette vil tiltakshaver måtte bære et større ansvar for kvalifikasjonene hos sine medhjelpere, og tiltakshaver vil måtte bruke mer ressurser på å sikre kontrahering av kvalifiserte foretak. Dette vil gjelde både når tiltakshaver er forbruker og når tiltakshaver er mer profesjonell. Ansvarlig søker må få en selvstendig oppgave med å påse at ansvarlige foretak er kvalifisert for oppgavene.

Departementet skriver at et element i sikringen av kvalitet i byggverk oppheves når den kommunale godkjenningen av foretakene faller bort. Departementet peker samtidig på at bruk av uavhengig kontroll, sentral godkjenning og øket fokus på tilsyn vil veie opp for fraværet av lokal godkjenning. Boligprodusentene støtter at tilsyn er viktig for sikring av kvalitet i byggverk, og støtter etablering av frivillige godkjenningsordninger. Men Boligprodusentene støtter ikke at obligatorisk uavhengig kontroll er et virkningsfullt tiltak for å sikre kvalitet i byggverk. Vi mener at obligatorisk uavhengig kontroll er en kostbar og byråkratiserende reform med usikkert utbytte. Vi derfor ber om en revurdering av uavhengig kontroll som obligatorisk virkemiddel.

Mer konkrete merknader er gitt i det følgende til ulike deler av kapittel 4.

4.3.2 Ansvarssystemet

Vi støtter opprettholdelse av de velkjente ansvarsrollene. Det er viktig at de offentligrettslige rollene som søker, prosjekterende og utførende blir videreført når en endrer fra lokal godkjenning til egenerklæring om at en påtar seg ansvar. Se også kommentar i 4.3.1 om nye oppgaver for ansvarlig søker.

4.3.3 Kvalifikasjonskrav

Byggeaktiviteten vil i økende grad internasjonaleses med hensyn til varebytte og utveksling av tjenester. Vi ser i dag at utenlandsk arbeidskraft er mer utsatt for ulykker enn andre på norske byggeplasser. Samtidig er språkproblemene nye barrierer for effektiv drift og sikker utførelse av arbeid. Denne realiteten må reflekteres i fremtidige kvalifikasjonskrav. Byggenæringen må trekkes med i arbeidet med å utvikle de fremtidige kvalifikasjonskravene, slik at disse kan utformes på en måte som møter kjente og godt dokumenterte utfordringer i norsk byggebransje.

Departementet foreslår at dagens ordning med differensierte krav til kvalifikasjoner avhengig av tiltaksklasser skal beholdes. Videre går departementet inn for å beholde prinsippet om at kvalifikasjonskravene skal oppfylles av foretaket og ikke knyttes til person. Boligprodusentene er enig i dette, og støtter også at kvalifikasjonskravene må uttrykkes eksplisitt i forskrift.

Departementet gir tydelig uttrykk for at kvalifikasjonskrav til aktørene i byggenæringen er en avgjørende forutsetning for kvalitet i sluttproduktene. Ut over de kravsnivå som er satt for tiltaksklasse 1 til 3 bør det vurderes nærmere å sette basiskrav til alle aktører uavhengig av tiltaksklasse. Dette vil i praksis være en minimumskvalifikasjon for å kunne forestå byggeoppgaver. Når et økende antall tiltak unntas søknad blir dette desto viktigere. Vi ber om at departementet utreder et slikt minimums-kvalifikasjonsnivå. Som utgangspunkt bør minimumskvalifikasjonen være utdanning på nivå med fagbrev eller praksis som sikrer en tilsvarende realkompetanse.

Kvalitetssikringssystemer

Vi gir ros til departementet for forslaget om å fjerne de generelle reglene om krav til kvalitetssikringssystemer. Disse reglene har skapt et uholdbart skjønsmessig regime. Systemkravene kan vanskelig forsvares ut fra tjenestedirektivets krav til "nødvendige og forholdsmessige" tiltak. Dagens regler regulerer ett av virkemidlene for styring av kvalitet. Systemene gir ingen garanti for kvalitet, og blir i for stor grad oppfattet som et mål i seg selv, og ikke som et av flere ledelsesmessige grep som skal til for å bygge med rett kvalitet.

Det bør undersøkes nærmere om det er områder som peker seg ut hvor det er hensiktsmessig å sette krav til dokumentasjon av samsvar mellom byggereglene og utført byggearbeid. En skal samtidig være varsom med å sette omfattende krav til kvalitetssikringsdokumentasjon, siden dette vil innebære faste dokumentasjonskostnader for byggeriet.

4.3.5 Lovregulerte yrker

Departementet drøfter innføring av lovregulerte yrker som innebærer at enkeltpersoner får rett til å utøve yrkesaktivitet innen rammen av det som er lovregulert. Det fremgår av høringsnotatet at bruk av lovregulerte yrker er problematisk fordi dette vil bryte med prinsippet om at kvalifikasjonskrav skal gjelde for foretakene og ikke enkeltpersoner. En annen side av bruk av lovregulerte yrker er at dette vil bidra til laugsvesen og monopolisering av funksjoner, og ikke være forenlig med en utvikling som er stimulert av konkurranse.

Boligprodusentene mener at kvalifikasjonskrav skal knyttes til foretak og at lovregulerte yrker av den grunn ikke har noen naturlig plass i plan- og bygningsloven.

4.3.6 Statlige godkjenningsordninger og registre

Sentral godkjenning synes å ha utspilt sin rolle som myndighetsorgan idet kommunal godkjenning av kvalifikasjoner bortfaller. Forenkling av lokal godkjenning var en viktig del av begrunnelsen for Sentral godkjenning. Sentral godkjenning ga fordeler og forenkling i den kommunale saksbehandlingen både for saksbehandler og foretak som søkte lokal godkjenning. Disse fordelene faller bort når søknad om

ansvarsrett og lokal godkjenning fjernes. Sentral godkjenning er dermed et register uten myndighetsoppgaver etter det forslaget som foreligger.

Etter forslaget vil registrering i Sentral godkjenning bli frivillig. Departementet argumenterer for at fortsatt registrering i Sentral godkjenning vil være et kvalitetsstempel og at opplysninger om registrering i Sentral godkjenning bør være med i erklæring om at man påtar seg ansvar. Vi stiller spørsmål ved om dette er holdbart. Slik vi ser det kan Sentral godkjenning vanskelig gis fortrinn i loven fremfor andre registre som fører oversikt over kvalifikasjoner. Etter vårt syn vil Sentral godkjenning "fristilles", og registeret vil derfor måtte markedsorienteres eller gis nye "oppgaver" i regelverket.

Hvis Sentral godkjenning skal videreføres som et frivillig kvalifikasjonsregister, bør ordningen underlegges Norsk Akkreditering (NA). NA er det norske myndighetsorganet som er utpekt for å godkjenne kompetanse. Sentral godkjenning vil måtte opptre i et marked blant andre aktører som utsteder bevis for kompetanse. Vi kan vanskelig se at en ved lov kan opprettholde et frivillig register.

Høringsforslaget fremmer i 4.3.6.3 forslag om et foretaksregister som skal omfatte alle ansvarlige foretak. Dette er tenkt som et hjelpemiddel for planlegging av kommunalt tilsyn. Som nevnt lenger foran i våre merknader foreslår vi en annen tilnærming basert på registrering av foretak som utfører arbeid på en eiendom. Vi mener at det kommunale tilsynet kun skal beskjeftige seg med overvåking av at planer og tillatelser blir fulgt. Dette harmonerer bedre med kommunens interesser og kvalifikasjoner enn et bredt tilsynsmandat som omfatter kvalifikasjoner, byggevarer og tekniske løsninger. Hvorvidt kommunene trenger et eget register for dette når kommunen i utgangspunktet har informasjon om de aktuelle foretakene er vi usikre på. Vi ber departementet vurdere om et åpent register knyttet til eiendom og hvor foretak blir registrert for utført arbeid, alternativt vil kunne tjene som hjelpemiddel for planlegging av kommunalt tilsyn.

Andre frivillige registre

Vi har vedlagt et notat som NHO har utarbeid om tjenstedirektivet (datert 24. oktober 2013). Notatet peker på at tjenstedirektivet er svært opptatt av å sikre tjenestenes kvalitet samt å sikre at tjenstemottakere får tilgang til den nødvendige informasjon. Videre:

"Det følger således av tjenstedirektivet at tjenstemottakere har krav på å ha lett tilgang til visse typer informasjon. Det er en plikt for medlemsstatene å sørge for at denne rettigheten til tjenstemottaker blir ivaretatt. Så lenge man opererer innenfor rammen av tjenstedirektivet, er det opp til medlemsstatene selv å bestemme hvordan slik informasjon skal gis. En frivillig ordning om registrering for alle foretak som ønsker det i en database som også er tilgjengelig for forbrukere og andre foretak, må sies å være i tråd med denne målsetningen. Det å åpne opp for muligheten til – på rent frivillig basis – å informere om kvalifikasjonskrav, bransjetilslutning med videre, må også sies å være i tråd med dette. Det har formodningen for seg at der en forbruker eller oppdragsgiver står overfor valget mellom to tjensteytere, hvorav kun den ene er oppført i registeret med informasjon om sine kvalifikasjoner, så vil man velge den tjensteyteren som er registrert og presumtvt er kvalifisert til å utføre arbeidet. En slik ordning vil således bidra til å fremme kvalitet, hvilket er et av de grunnleggende hensyn bak tjenstedirektivet."

4.3.7 Tilsyn med foretak og tiltak

Dokumentasjon av byggevarer og tilsyn med kvalifikasjoner er to nye tilsynsområder som peker seg ut som problematiske hvor det vil være manglende forutsetninger for tilsyn i kommunene. Begge områdene er regulert av et sammensatt EU-regelverk, og krever at tilsynet har spesialkompetanse ut over det som er vanlig i kommuner.

Kvalifikasjonskravene skal opprettholdes i hovedsak etter dagens mønster. Dette gjelder imidlertid for foretak som er etablert i Norge. For foretak som arbeider i Norge på midlertidig basis gjelder andre regler.

Disse foretakene vil ikke trenge å dokumentere sine kvalifikasjoner, når disse yter tilsvarende tjenester i sitt hjemland. Kommunalt tilsyn med slike utenlandske foretak vil i praksis bli en meget krevende oppgave.

Tilsyn med foretak og foretakssystemer er et annet tilsynsområde hvor vi har sett betydelig utslag av skjønnsmessig forvaltning under tilsyn. Dette har skapt problemer som ingen har maktet å skjære gjennom, og hvor kommunens tolkningsmuligheter lett vil kunne lede til maktmisbruk. Det synes som om denne problemstillingen nå vil løses siden systemkravene er foreslått fjernet som kvalifikasjonskrav, noe vi gir vår fulle støtte til.

Tilsyn med tekniske løsninger er også et område hvor det kreves mer inngående innsikt enn det som normalt forvaltes i kommunale byggesaksavdelinger. Vi mener at også dette området må vurderes som svært krevende å ivareta for kommunalt tilsyn.

Vi forstår at departementet også er opptatt av begrensningene i kommunalt tilsyn, siden høringsnotatet legger inn en hjemmel for tilsyn fra overordnet myndighet. Kommunalt tilsyn vil stå overfor store utfordringer, ikke bare med å holde et tilstrekkelig omfang av tilsynsaktiviteten, men selve tilsynsoppgaven vil bli mer krevende. Både internasjonal vareflyt og utveksling av tjenester i EØS-området vil kreve kompetanse som de færreste kommuner har eller vil kunne bygge opp. Det bør derfor vurderes en enda tydeligere arbeidsdeling mellom de ulike tilsynsmyndighetene. Kommunenes tilsyn bør knyttes nærmere til det som er kommunens vurderingstema, mens direktoratet bør få utvidet sine tilsynsoppgaver og tilhørende ressurser innenfor mer komplekse tilsynsoppgaver knyttet til dokumentasjon av byggevarer, kvalifikasjoner og tekniske løsninger.

Kapittel 5 Tilsyn med byggevaremarkedet

Tilsyn med byggevarer er foreslått videreført og forsterket som en oppgave hos Direktoratet for byggkvalitet. Boligprodusentenes Forening mener at direktoratets oppgaver på dette området bør utvides, slik det drøftes i høringsnotatet i kapittel 4.3.7. Som sentral tilsynsmyndighet må direktoratet også føre tilsyn med selve byggetiltaket i større grad. Dette omfatter også hvordan byggevarer inngår i tiltaket på en måte som samsvarer med teknisk forskrift.

Boligprodusentene vil komme med en egen høringsuttalelse om regler for markedsadgang for produkter til byggverk.

Med vennlig hilsen

BOLIGPRODUSENTENES FORENING

Per Jæger
Adm. direktør

Vedlegg:

- Notat om "Endringer i plan- og bygningsloven som følge av EFTAs overvåkningsorgan (ESA) sin grunngitte uttalelse – Handlingsrommet for kompetansekrav under tjenstedirektivet", NHO, 24. oktober 2013.
- Notat om "Ny ordning – registreringspliktige tiltak", Boligprodusentenes Forening, 25. oktober 2013