

Kommunal og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 Oslo

Også sendt pr. e-post: postmottak@kmd.dep.no

Deres ref.:

Dok. nr.: 184331

Saksbehandler: Trude Molvik
tm@advokatforeningen.no

27.10.2014

Høring -Forslag til forenklinger og endringer i forskrift om byggesak

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 3.7.2014 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for bygningsrett og regulerings spørsmål og lovutvalget for forvaltningsrett. Lovutvalget for bygningsrett og regulerings spørsmål består av Per P. Hodneland (leder), Odd Jo Forsell, Gro Hamre, Ola Mæland og Stein Ness. Lovutvalget for forvaltningsrett består av Christian F. Galtung (leder), Ola Øverseth Nisja, Kaare Andreas Shetelig og Gislaug Øygarden.

2. Departementets forslag

Advokatforeningen har mottatt forslag til endringer i byggesaksforskriften med høringsnotat datert 3. juli 2014.

Formålet med forskriftsendringene er angitt å være at byggesaksprosessene skal effektiviseres ved redusering av uforutsigbarhet og omfang av kommunal byggesaksbehandling.

Som følge av at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har åpnet sak mot Norge, er krav om at ansvarlige foretak skal godkjennes lokalt (av kommunen) opphevet. Dette medfører at byggesaksforskriften er foreslått justert på noen punkter, og det er også foreslått en rekke endringer i reglene om hvilke kvalifikasjoner foretakene skal ha.

3. Bemerkninger til forslagene

Endring av reglene for frittliggende bygning inntil 15m², garasje/uthus inntil 50m², mindre tilbygg, levegg og antenner mv.

Plan- og bygningslovens utgangspunkt er at ethvert «tiltak» på en eiendom krever byggesaksbehandling, med andre ord søknadsplikt for tiltakshaver. I plan- og bygningsloven (pbl) § 20-3 er det en bestemmelse om at en del mindre tiltak kan utføres uten søknad og tillatelse. Det er departementet som i forskrifts form avgjør hva som er et mindre tiltak, i motsetning til et vanlig tiltak som krever søknad og tillatelse. Den gjeldende pbl. § 20-3 er avløst av en ny § 20-5, som er vedtatt, men ikke satt i kraft. Ikraftsettelse vil skje når endringene i byggesaksforskriften gjennomføres.

Fellesnevneren for forskriftsendringene i denne gruppen er at de gir større utnyttelsesfrihet for en eiendoms eier, så lenge det tiltak eieren ønsker å gjennomføre, ligger innenfor rammen av reguleringsbestemmelsene for eiendommen. Mens det også i dag er slik at «mindre frittliggende bygning på bebygd eiendom som ikke skal brukes til beboelse» med mønehøyde inntil 3,0m, gesimshøyde inntil 2,5m og BRA eller BYA inntil 15m² kan bygges uten søknad/tillatelse, men ikke nærmere nabogrensen enn 4,0m, foreslås nå denne avstanden til nabo redusert til 1,0m. Ikke-beboelse er eksempelvis hobbyverksted, grillhytte, dukkestue osv. For garasje/uthus foreslås arealgrensen for ikke-søknadsplikt satt til 50m². Dersom man i stedet for et eget hus til hobbyverkstedet o.l. ønsker å oppføre dette som et tilbygg til eksisterende bolighus, og tilbygget ikke er over 15m², er det foreslått at heller ikke slikt tilbygg skal være søknadspliktig. Også for levegger og antenner utvides den enkelte eiendomseiers rett til å bygge/oppføre uten søknad.

«Mitt hus er din utsikt» er tittelen på en bok om byggeskikk av arkitektene Lene Schmidt og Hanne Wilhjelm, utgitt av Statens Byggeskikkutvalg i 1999. I plan- og bygningsloven er det et krav om at bolighus gis «en god arkitektonisk utforming i samsvar med sin funksjon» (pbl § 29-1). Denne bestemmelsen gjelder imidlertid ikke for oppsetting av dukkehus, hobbyverkstedshus, garasje, uthus, tilbygg, levegger og antenner. Eieren vil ved slike tiltak – som på visse vilkår kan skje uten søknad/tillatelse - på en vesentlig måte kunne endre en boligeiendoms totalinntrykk og karakter uten mulighet for kommunen til å påse at de hensyn som ligger bak pbl. § 29-1 blir varetatt. Intensjonen med pbl § 29-1 blir ytterligere svekket med det nye forslaget. Det er en klar svakhet i høringsnotatet at forholdet til pbl § 29-1 ikke er tatt opp for så vidt gjelder høringsnotatets forslag om utvidelse av de tiltak som kan skje uten søknad/tillatelse.

Det er også uheldig at forslaget innebærer bortfall av kommunens mulighet for å kreve en annen plassering i medhold av pbl § 29-4.

Ved at flere tiltak unntas fra søknadsplikt, har høringsnotatet også lagt til grunn at alle ikke-søknadspliktige tiltak heller ikke trenger nabovarsles. Man risikerer med disse forslagene at en nabo setter i gang å bygge en garasje på 50m² – eller et tilbygg på inntil 15m² - 1 meter fra nabogrensen, uten å ha sendt nabovarsel. Høyden mot naboen har man heller ikke kontroll på, i og med at den skal måles i forhold til ferdig planert terrengs gjennomsnittsnivå.

Det er også uheldig at tiltakshaver selv får ansvaret for at tiltaket er i samsvar med relevante bestemmelser i plan- og bygningsloven og annet regelverk (notatets side 12). Regelverket er komplisert, og å overlate avklaringer med andre myndigheter til tiltakshaveren vil kunne få den følge at mange regelstridige tiltak settes i gang. Disse vil så i neste omgang kunne bli meldt til kommunen av naboer som tror at tiltaket er regelstridig. Det blir i så fall ingen reell forenkling dersom kommunens byggesaksavdeling må sende sette i verk tiltak, for eksempel befaring, for å avklare om det her skjedd oppføring av et regelstridig tiltak. Det vil være en bedre ordning at kyndige folk i kommunene heller vurderer tiltaket før det settes i verk.

Advokatforeningen mener det kan stilles et stort spørsmålstegn ved uttalelsen i høringsnotatet om at «det er grunn til å tro at tiltakshavere i de langt fleste tilfeller vil informere naboer på forhånd». Når nabovarslingsplikten opphører, er det en risiko for at mange naboer ikke vil bli kjent med det nye byggeprosjektet før det settes i gang. Dette kan igjen føre til flere nabokonflikter enn i dag der en nabo i hvert fall vet at eventuelle bemerkninger til prosjektet er blitt vurdert av byggesaksmyndighetene, selv om de ikke nødvendigvis blir tatt til følge.

Den eneste måten planmyndighetene kan motvirke en ikke-ønsket endring av den arkitektoniske utformingen, blir i utbygde boligstrøk å få vedtatt nye reguleringsplaner der det er stillet krav til den arkitektoniske utforming mv. av nye «mindre tiltak». Det er imidlertid tvilsomt om kommunene – slik det legges til grunn i høringsnotatet side 13 – i praksis vil fastsette materielle krav (= reguleringsplanbestemmelser) som vil hindre oppføring av garasjer og uthus etc i strid med de hensyn som ligger bak pbl. § 29-1.

Dersom kommunene får et press for å utarbeide nye reguleringsplaner som skal sikre et etablert boligområdes arkitektoniske kvaliteter, og kommunen bøyer seg for dette presset, vil dette lett innebære økt tidsbruk i kommunenes tekniske etater. Da blir besparelsen ved å slippe å saksbehandle småsakene ikke stor.

Når minsteavstanden til nabogrense for en rekke bygningsmessige tiltak foreslås satt ned fra 4 til 1 meter, og ikke-søknadspliktige tiltak ikke trenger nabovarsles, er det en klar risiko for at forslagene i sum vil kunne øke antall nabokonflikter. Når naboer ikke lenger kan gjøre sine innsigelser i «småsakene» gjeldende overfor kommunens byggesaksavdeling, må innsigelsene kanaliseres til et annet organ. Det er overraskende at dette i et notat med forslag til forenklinger møtes med at naboens risiko for å få en langstrakt bygning langs nabogrensen, eller flere slike bygninger mot sin eiendom, "kan løses privatrettslig, for eksempel ved domstolenes vurdering etter naboloven § 2" (ss. 12). Forslaget vil således kunne føre til flere nabotvister for domstolene,

slik at det totalt sett ikke trenger å bli noen samfunnsmessig ressursbesparelse, bare en overføring av arbeid fra byggesaksbehandling i kommunene til forliksråd og domstolene.

I tillegg kommer at mange vil kvie seg for å gå til rettsak med de kostnader det vil kunne medføre. En eventuell rettsak vil også kunne føre til at naboforholdet blir dårligere enn som saken var blitt behandlet og løst ved kommunal saksbehandling.

Det er en klar svakhet at disse forholdene ikke er tatt opp i høringsnotatet.

Advokatforeningen mener derfor at en vurdering av plassering og form på eksempelvis en 50m² stor og 4,0m høy garasje 1,0m fra tomtegrensen heller bør gjøres på forhånd av byggesaksmyndigheter enn (eventuelt) i etterkant av domstolene.

Tidsfrister

Det er positivt at saksbehandlingstiden for søknader for dispensasjon etter pbl § 19-2 og klager i dispensasjonssaker forsøkes redusert ved å gi bestemmelse (byggesaksforskriftens § 7-4) om 12 ukers saksbehandlingstid. Fristen kan imidlertid forlenges av kommunen selv og betydningen av fristen vil derfor avhenge av hvordan denne forlengelsesadgangen blir brukt i praksis.

Ulempen med slik fristbestemmelse (for en søker) er at det i en tidspresset situasjon for forvaltningen ofte er lettere å si nei til dispensasjon, enn å begrunne et ja. Mange søkere vil jo heller ha dispensasjon etter et halvt års saksbehandlingstid, enn et avslag etter 11 1/2 uke. Selv om man også i byggesaker uten dispensasjon har sett at enkelte kommuner i for stor grad har «misforstått» det innsendte materiale og feilaktig påstått at det ikke utgjør den komplette søknad som utløser saksbehandlingsfristen, antar Advokatforeningen at fristbestemmelser likevel vil være generelt skjerpene for kommunenes bevisstgjøring om saksbehandlingstid. Enkelte dommer de siste år kan også ha bidratt til økt bevisstgjøring her.

Advokatforeningen forutsetter at departementet etter noen år undersøker om saksbehandlingsfristbestemmelsene har medført noen reduksjon i saksbehandlingstiden for byggeprosjekter som godkjennes.

Den foreslåtte bestemmelse i byggesaksforskriftens § 7-5 om frist for statlige og regionale myndigheter til å avgi uttalelse eller fatte vedtak i byggesaker innen fire uker fra oversendelse, er en klar nyvinning, særlig fordi den statlige eller regionale myndighet ikke er gitt adgang til å beslutte forlenget frist. Det er bare kommunen som kan gjøre dette – og bare før 4 ukers fristen er utløpt.

Overtredelsesgebyr

I byggesaksforskriftens bestemmelser om godkjenningsordningen for foretak som skal ha ansvar i byggesaker, er det i §§ 13-7 og 16-1 foreslått endringer i reglene om overtredelsesgebyr for ansvarlig utførende og prosjekterende m.v. Etter forslaget til § 13-7 er gebyrmyndigheten delegert til Direktoratet for byggkvalitet. Begrunnelsen for overtredelsesgebyret, som kan være

på inntil kr. 20.000, synes å være at forfalskning av underskrifter «er et særlig alvorlig brudd på regelverket» og at dette «er også straffbart etter straffeloven». Det blir da vanskelig å se forholdet annerledes enn at gebyret forutsettes ilagt som et alternativ til en straffereaksjon.

Forslaget reiser et prinsipielt spørsmål om bruk av forvaltningsrettslig gebyr som et alternativ til straff, noe som burde ha vært vurdert i en bredere sammenheng, jf. NOU 2001: 15 Fra bot til bedring som fortsatt ikke er fulgt opp fra myndighetens side. Advokatforeningen finner ikke tilstrekkelig grunn til å gå nærmere inn på dette i denne sammenheng.

Et overtredelsesgebyr må – som andre forvaltningsvedtak – kunne påklages. Ut fra høringsnotatet er det ikke klart om klageinstansen skal være Klagenemnda for sentral godkjenning for ansvarsrett, jf. § 13-9 (ny § 13-10), eller departementet. Dette bør klargjøres.

4. Oppsummering

Advokatforeningen støtter de endringsforslagene som det ikke er gitt bemerkninger til ovenfor. Mange av disse innebærer en nyttig opprydding i regelverket, selv om ingen av dem etter Advokatforeningens mening vil innebære store forenklinger innenfor området for plan- og bygningsloven.

Når det gjelder de endringsforslag som er behandlet i uttalelsen foran, mener Advokatforeningen at disse i liten grad vil medføre en reell forenkling i forhold til dagens situasjon.

Vennlig hilsen

Erik Keiserud
leder

Merete Smith
generalsekretær