

SAKSUTSKRIFT

Arkivsak-dok. 13/04761-2
Saksbehandler Rolf Abelson

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Utvalg for landbruk og teknikk 2011 - 2015	23.10.2013	28/13

Høringsuttalelse - Forenklinger i plan- og bygningsloven (byggesaksdelen)

Saken er fremmet etter prinsippet om fullført saksbehandling.

Vedlegg:

Høringsbrev fra kommunal- og regionaldepartementet
Høringsnotat – Forenklinger i plan- og bygningsloven

Sammendrag:

I slutten av juni sendte Kommunal- og regionaldepartementet ut forslag til forenklinger i plan- og bygningsloven på høring. Hovedhensikten med endringsforslagene er å effektivisere byggesaksprosessene. Departementet foreslår å innføre en enklere sakstype kalt "registreringssak", hvor kommunen ikke skal fatte vedtak. Registreringssaker kan gjelde mindre bygninger som garasje, uthus og tilbygg. Det legges også opp til endringer i reglene om plassering av bygg, nabovarsling og klagerett, blant annet for å gjøre registreringssaker enkle å håndtere. Et annet viktig poeng er å begrense omfanget av klager på forhold av mer privatrettslig karakter som ikke har samfunnsmessig betydning. Dispensasjon fra plan skal ha 12 ukers behandlingsfrist. Igangsettingstillatelse vil automatisk være gitt ved kommunens overskridelse av 3-ukers fristen. Krav om søknad og vedtak om lokal godkjenning av ansvarsrett foreslås fjernet og erstattet med egenerklæring om ansvarsrett. Høringsfrist er 25. oktober 2013.

Rådmannen støtter i hovedsak de forslag til endringer som fremkommer i høringsnotatet og ser det som positivt at notatet legger opp til å effektivisere og forenkle byggesaksprosessene.

Utredning:

Kommunal- og regionaldepartementet har i brev datert 28.6.2013 sendt ut forslag til forenklinger og andre endringer av plan- og bygningsloven (byggesaksdelen) på høring, blant annet til alle landets kommuner. Høringsfrist er 25. oktober 2013.

Hovedhensikten med endringsforslagene er å effektivisere byggesaksprosessene. Lovforslaget er begrenset til byggesaksdelen av plan- og bygningsloven, og innrettet mot forenklinger som skal sikre forutsigbarhet og redusere omfanget av kommunal saksbehandling. Forslagene innebærer større tillit til at den enkelte kan ivareta krav i regelverket, og gir dermed også den enkelte større ansvar. Rommet for kommunalt skjønn i forhold til krav til tiltak og dokumentasjon søkes begrenset for at like saker skal behandles likt. Forenklingstiltakene skal stimulere til aktivitet og redusere byråkrati og administrative byrder for næringen, kommunene og forbrukeren. Kommunene søkes gitt rom for oppmerksomhet og bidrag til sikring av samfunnets krav til kvalitet i de større tiltakene.

Rådmannen støtter i hovedsak de forslag til endringer som fremkommer i høringsnotatet og ser det som positivt at forslaget legger opp til å effektivisere og forenkle byggesaksprosessene. Nedenfor følger en gjennomgang av hovedpunktene i endringsforslaget med rådmannens kommentarer.

Registrering – færre søknadspliktige tiltak

Et sentralt forenklingsforslag er å heve terskelen for søknadsplikt, ved introduisering av en registreringsordning for mindre tiltak på bebygd eiendom. Ordningen tenkes å være ressursbesparende både for tiltakshaver og kommune ved at tiltaket ikke behøver søknadsbehandling, og kan settes i gang etter 3 uker etter at fullstendig registrering er mottatt i kommunen. Forutsetningen for at tiltak skal kunne registreres er at tiltaket ikke strider mot gjeldende plangrunnlag og ellers er i samsvar med de materielle krav i lov og forskrift. Ansvaret for å påse dette ligger hos tiltakshaver. Departementet legger opp til at blant annet mindre uthus, garasjer, tilbygg og driftsbygninger kan inngå i registreringsordningen.

Registreringspliktige tiltak vil ha likhetstrekk med ordningen med meldepliktige tiltak som var i funksjon inntil 2010. Forskjellen er at registreringspliktige tiltak ikke vil trenge kommunal saksbehandling, og at kommunene ikke skal fatte vedtak eller gi tilbakemelding.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen mener en ny registreringsordning ikke vil gi den ønskede effektiviseringsgevinst dersom den ikke følges opp med klare bestemmelser som reduserer kommunens involvering i saken, samt god veiledning til tiltakshavere om regelverket og fremgangsmåte.

Rådmannens erfaring med det tidligere systemet med meldingspliktige tiltak var at det ikke skilte seg vesentlig fra de søknadspliktige tiltakene i forhold til involvering. Det ble opplevd som 2 forskjellige begreper (sakstyper) som ble behandlet relativt likt. En ny sakstype med registreringspliktige tiltak, uten reelle endrede saksbehandlingsregler, vil bli opplevd som en lek med ord.

Forvaltningsloven sier at forvaltningen skal besvare alle henvendelser. Forslaget legger derimot opp til at kommunen ikke skal besvare mottatte registreringssaker. Plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler vil i slike saker gjelde foran forvaltningsloven da denne er en særlov. Forslaget vil derfor innebære at tiltakshaver må gjennomføre tiltaket uten tilbakemelding fra kommunen og med risiko for at det oppstår ulovligheter. Rådmannen antar at mange tiltakshavere vil oppleve dette som utrygt. Kommunen har mange planer hvor tolkning av bestemmelser krever stor kompetanse. En del tiltakshavere vil sannsynligvis ta kontakt med kommunen for å få veiledning og med en forventning om at kommunens saksbehandler skal «godkjenne» tiltaket. Når kommunen ikke lengre skal kunne gi den tryggheten en tillatelse medfører, kan dette oppleves negativt. Kommunen, som har stor fokus på å yte service til innbyggerne, vil kunne bli fristet til å sende ut et svar allikevel. Effektiviseringsgevinsten vil i slike tilfeller bli redusert. Rådmannen ser det allikevel som positivt at det legges opp til at kommunen i større grad vil få en veilederrolle i slike saker.

Omtrent halvparten av byggesakene kommunen mottar vil komme inn under den foreslåtte registreringsordningen. Rådmannen ser det derfor som positivt at endringsforslaget legger opp til reelle endringer med hensyn til kommunens involvering i disse sakene. Det forutsettes da at kommunens oppgaver i disse sakene blir vesentlig redusert og klart definert i lov eller forskrift. Rådmannen ser det også som positivt at departementet legger opp til å tydeliggjøre hvilke tiltak som skal omfattes av registreringsordningen, og ber i den forbindelse om at det tas stilling til takark/oppløft.

Forslagets § 20-4 bokstav a sier at «mindre tiltak» skal være registreringspliktige. «Mindre tiltak» er i dagens regelverk definert i byggesaksforskriften § 3-1 med veiledning. I følge bokstav c gjelder det også bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel innenfor en bruksenhet. Departementets presisering i høringsnotatet av «søknadspliktig boenhet», eksemplifisert av at man kan leie ut de dårligste deler av sin bolig så sant det finnes en intern forbindelse (for eksempel i form av låst dør), betyr at kommunenes eventuelle boligtilsyn forflyttes fra tekniske krav til boenheter (radon, utsikt, rømning, brann, lyd..) til tekniske krav til oppholdsrom (lys, takhøyde..). Mange av dagens søknadspliktige boenheter med krav til ansvarlige foretak, vil nå kun bli registreringspliktig bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel. Bestemmelsen vil sammenholdt med presiseringen i notatets kap. 7, medføre en markant endring fra dagens behandling av nyopprettede boenheter med intern forbindelse til eksisterende boenhet.

Dokumentasjon og prosess

Departementet ønsker å redusere de administrative byrdene for tiltakshaver og byggenæringen uten at dette går på bekostning av de opplysninger kommunen må ha tilgang til for å sikre korrekt og forsvarlig saksbehandling. Det fremmes ikke forslag til lovendringer, men departementet vil i forskriftsarbeidet nøye gjennomgå kravene til dokumentasjon for å tydeliggjøre hva som er nødvendig og relevant for de ulike tiltakene og sakstypene slik at det sikres brukervennlighet og en forutsigbar saksbehandlingsprosess både for kommunen, tiltakshaver og byggenæringen. Det vil i forskriftsarbeidet bli sett nærmere på behovet for å definere hva som ligger i begrepet fullstendig søknad, samt vurdere om det er hensiktsmessig å innføre en tidsfrist for kommunens muligheter til å be om supplerende dokumentasjon og opplysninger. Departementet ber om innspill på dette.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen mener at det vil oppstå et stort behov for en definisjon av hva som ligger i begrepet fullstendig søknad. Det bør også utarbeides godt veiledningsmateriale med forklarende eksempler, da flere tiltak kan håndteres av tiltakshaver selv, samtidig som forventningen om at prosessen er forenklet vil gi dårlig mottagelse av beskjeder om mangelfull dokumentasjon. Godt veiledningsmateriale vil også bidra til likebehandling hos kommunene.

Videre mener rådmannen at det ikke vil være hensiktsmessig å innføre en tidsfrist for kommunens mulighet til å be om supplerende dokumentasjon og opplysninger. En slik frist uten rettsvirkning vil ikke gi så mye mer enn forvaltningslovens regel om at det er god forvaltningssskikk å sende et svar/foreløpig svar snarest mulig.

En frist med rettsvirkning, slik at kommunen faktisk ikke kan be om supplerende dokumentasjon etter fristen, vil stå i sterk motstrid til plan- og bygningslovens krav om at kommunen må ha de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket jf. bl.a. § 21-2, samt forvaltningens utredningsplikt før vedtak fattes jf. forvaltningsloven § 17. Rådmannen ser heller ikke hvordan en slik ordning skulle kunne fungert i praksis. Dersom for eksempel det nødvendige nabosamtykke mangler, skal kommunen være forhindret fra å spørre etter dette og heller være forpliktet til å avslå saken? Tillatelse kan ikke gis av hensyn til naboens rettsvern.

Kommunen kan ikke vurdere om et tiltak er innenfor lovverkets rammer eller ikke uten de nødvendige opplysninger. Og konsekvensene av tillatelser gitt uten nødvendige opplysninger vil gå ut over både private parter og andre myndigheter enn plan- og bygningsmyndighetene.

Naboforhold – varsling og merknader

Departementet foreslår at det ikke skal være nødvendig med nabovarsling for tiltak som er regulert i detaljreguleringsplan. Videre innebærer forslaget at nabomerknader ikke lengre skal medføre en endring i saksbehandlingstiden, hvilket vil medføre at flere saker vil kunne

behandles innen 3 uker. Departementet foreslår også at søker kan unnlate å sende nabovarsel når naboens eller gjenboers interesser ikke, eller i liten grad, er berørt. Det vil ikke bli behov for kommunal saksbehandling av dette forholdet. Kommunen skal beholde muligheten til å bestemme at andre berørte skal varsles.

Rådmannens kommentarer:

Det fremstår ikke som klart hvorvidt § 21-3 tredje ledd oppstiller en rett for kommunen til å kreve at naboer varsles fordi kommunen anser de som berørt, eller om det er en plikt, slik at kommunen alltid skal overprøve søkers vurdering.

Naboer vil kunne føle at de ikke blir ivaretatt fordi de ikke i like stor grad blir hørt. Det regnes som vanlig høflighet å si ifra til nabo når byggetiltak settes i gang. Det kan gå flere år fra detaljreguleringsplanen er vedtatt til tiltaket utføres, og mangelen på involvering av naboer kan potensielt bidra til enda flere nabokonflikter enn i dag. Spesielt regelen om at søker selv kan vurdere at naboen ikke er berørt, er egnet til provokasjon og potensielle nabokonflikter. Regelen vil antagelig bli misbrukt av enkelte søkere, og videre kan naboer mistenke misbruk av regelen fordi de føler seg berørt. Det er heller ikke så lett for naboen å vurdere om de er berørt eller ikke, siden de ikke vet tiltakets omfang ved igangsetting. Kommunen vil kunne få henvendelse om mulig ulovlig tiltak, siden naboen ikke vet om tiltaket er omsøkt.

Det er positivt at departementet søker å fjerne kommunens ressursbruk på privatrettslige nabokonflikter. Det er imidlertid også svært ressurskrevende for kommunen å forklare at et forhold ikke er kommunens anliggende og at det offentlige ikke kan hjelpe. Dersom kommunene skal spare ressurser på irrelevante henvendelser fra naboer må man få til en holdningsendring hos folket. Forslaget innebærer ikke realitetsendringer i forhold til naboers innflytelse på tiltak som forholder seg til regelverket, men det vil antagelig oppleves som innskrenkning av naboers innflytelse.

Tidsfrist ved dispensasjon fra plan

Departementets forslag innebærer at kommunens frist på 12 uker for behandling av søknader også skal gjelde for byggesaker som krever dispensasjon fra plan. Kommunen har i gjeldende regelverk ingen frist for behandling av slike saker. Hensikten med endringen er å gi et enhetlig regelverk og mer forutsigbare saksbehandlingsprosesser.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen er i hovedsak positiv til forslaget, men ser at endringen vil kunne skape noen utfordringer med overholdelse av frister. Erfaring viser at pågangen av byggesaker, samt kommunens ressurser til å behandle disse varierer over tid. Byggesaker som krever dispensasjon fra plan er den eneste sakstypen som i gjeldende regelverk ikke har frist for behandling, og har således fungert som «en buffer» for å overholde saksbehandlingsfristene. Dvs. at det har vært mulig å vente med å behandle disse sakene, til fordel for saker med frist. Ved å legge en frist på også denne sakstypen antar rådmannen at det må avsettes noe mer ressurser for «å ta unna toppene» og unngå fristoverskridelser.

Plan- og bygningsloven § 21-7 bestemmer at kommunen må tilbakebetale byggesaksgebyret etter nærmere bestemmelser i forskrift ved overskridelse av fristen. Ordlyden i forslaget til ny § 21-7 kan så tvil om det kun er gebyr for tillatelse til tiltak som skal tilbakebetales, eller om også gebyr for behandling av søknad om dispensasjon skal tilbakebetales. Rådmannen ber om at dette klargjøres.

Tidsfrister med særskilt virkning

Departementets forslag innebærer at flere saker som i dag har en 12 ukers frist, vil få 3 uker saksbehandlingsfrist. Dette gjelder saker der naboer og gjenboere har hatt merknader eller protestert. Forslaget innebærer videre at tillatelse blir regnet som gitt dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen er i hovedsak positiv til forslaget men ser at endringen vil innebære et større press på kommunen på å avsette tilstrekkelige ressurser og å ha gode systemer for gjennomgang av søknader som mottas.

Igangsetting av tiltak

Etter gjeldende rett har kommunen en 3-ukers frist på å behandle søknad om igangsettingstillatelse, men det er ikke noen rettsvirkning dersom fristen ikke overholdes. Departementets forslag innebærer at tiltaket vil kunne igangsettes etter 3-ukersfristen, men fristoverskridelse medfører ikke noen annen rettsvirkning. Kommunen vil fortsatt måtte behandle søknaden, og vil kunne avslå den dersom forholdene ikke er i orden. Hensikten er blant annet å gi tiltakshaver en enklere og mer forutsigbar saksbehandlingstid, da det har stor betydning for planlagt fremdrift og bemanning, samt innkjøp av produkter, leveranser og tjenester. Tiltakshaver vil samtidig måtte ta større ansvar og risiko selv.

Videre ønsker departementet å begrense mulighetene for omkamper i form av klager på tidligere avgjorte forhold, og de mener en igangsettingstillatelse bare kan påklages av naboer dersom den tillater noe mer eller noe annet enn det som allerede ligger i rammetillatelsen. Departementet foreslår presiseringer vedrørende klageadgangen på igangsettingstillatelser, slik at utgangspunktet kommer tydeligere frem i loven.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen er i hovedsak positiv til forslaget og er enig med departementet at det ikke er hensiktsmessig å bytte ut søknad om igangsettingstillatelse med en registreringsordning. Rådmannen mener også at en presisering av klageadgangen er fornuftig.

Avgrensning av klage

Departementets forslag innebærer ytterligere begrensninger i klageretten ved at også forhold som er avgjort i tidligere vedtak i byggesaken ikke skal kunne påklages. Dersom man ikke benyttet seg av klageretten i første vedtak, vil saken likevel regnes for avgjort. Det foreslås videre at registreringspliktige tiltak og kommunens tilbakemelding om at et tiltak er søknadspliktig, ikke skal kunne påklages. Departementet ber om tilbakemelding på behovet for å lovregulere unntak fra klageadgangen både der tiltak registreres og der kommunen påpeker at tiltaket krever søknad.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen er i hovedsak positiv til forslaget som det antas vil redusere antall ressurskrevende klagesaker. Dette kan potensielt frigjøre ressurser i kommunen, samt gi tiltakshaver større forutsigbarhet. Naboklager er ressurskrevende og fører sjeldent frem.

Rådmannen mener det er viktig at unntak fra klageadgangen både der tiltak registreres og der kommunen påpeker at tiltaket krever søknad, fremgår tydelig i lov eller forskrift. Rådmannen frykter at det i motsatt fall vil komme en del klager på nettopp dette, og at det vil være ressurskrevende for kommunen å behandle avvisningssaker med vurderinger av hvorvidt det foreligger en avgjørelse som er bestemmende for rettigheter og plikter.

Rådmannen mener tilføyelsen i ordlyden i pbl. § 1-9 angående forhold som er avgjort i tidligere vedtak er hensiktsmessig, men ber om at det utarbeides veiledningsmateriale som tydeliggjør hva som kan regnes som avgjort i tidligere vedtak. Dersom dette ikke er lett tilgjengelig og lett å forstå for tiltakshavere og naboer, antar rådmannen at det kan gå med mye ressurser til avvisningssaker med vurderinger rundt hva som er «samme forhold». Likevel er rådmannen enig i betraktningene om at klagerett på avvisningsvedtak må bestå, av hensyn til rettssikkerheten.

Ferdigattest for eksisterende bygg

Ferdigattest for eldre bygg er mangelfullt regulert i loven. For å etablere en entydig, forsvarlig og arbeidsbesparende ordning for alle parter foreslår departementet at det ikke kan gis ferdigattest for byggesaker fra før ansvarsrettreformen ble innført (1997). Dette innebærer at kommunen ikke kan kreve ferdigattest for enda eldre byggesaker, og at kommunen avviser disse søknadene.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen ser det som positivt at problematikken rundt ferdigattest for eldre bygninger klargjøres i loven. Bestemmelsen samsvarer for øvrig med kommunens praksis.

Privatrettslige forhold

Departementet søker å tydeliggjøre regelverket rundt privatrettslige forhold i plan- og bygningsretten. Ordlyden i dagens bestemmelse pbl. § 21-6 og forarbeidene, samsvarer ikke, og det er derfor ulik praksis i kommunene. Utgangspunktet er at bygningsmyndighetene ikke skal ta stilling til privatrettslige forhold. Noen ganger er imidlertid enkelte privatrettslige rettigheter en forutsetning for at tillatelse kan gis (for eksempel adkomst over annen manns grunn). Et spørsmål som har oppstått er hvorvidt kommunen har plikt til å avvise en søknad i de tilfeller der det er klart at tiltakshaver ikke har de nødvendige privatrettslige rettigheter. Ifølge ordlyden «kan» kommunen avvise, nå foreslår departementet å benytte «skal», slik at ordlyden samsvarer med gjeldende rett.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen er positiv til en presisering i ordlyden, slik at man unngår tolkningstvil.

Rådmannen vil påpeke at kommunen har erfart at det er vanskelig å finne juridiske holdepunkter for hvor langt kommunen skal gå i å ta stilling til privatrettslige forhold der loven legger opp til det, jf. ordlydens «med mindre annet fremgår av loven her». Tidligere hadde kommunen praksis for å avvise saker hvor det ikke var sannsynliggjort at en eiendom hadde atkomst eller tilknytning til vann og avløp. Da måtte tiltakshaver avklare den privatrettslige situasjonen inntil kommunen anså det sannsynliggjort at den nødvendige privatrettslige rettigheten forelå. I senere tid har kommunen oppdaget at § 21-6 ikke bare forplikter kommunen til å vente med å behandle de berørte saker inntil rettighetens eksistens er sannsynliggjort (avvise), men at kommunen må ta aktivt stilling til om rettigheten eksisterer på det grunnlaget som blir fremlagt og realitetsbehandle saken (avslå/gi tillatelse). Selv om kommunens avgjørelse ikke vil ha betydning for en senere privatrettslig avklaring av forholdet, fortøner oppgaven seg som svært uvant for byggesaksbehandlere som ikke er spesielt kvalifisert for denne type vurderinger. Rådmannen mener at ordlyden ikke er tydelig nok på hvilke oppgaver som ligger til kommunen.

Ansvar for oppfyllelse av tekniske krav

Kommunen skal i byggesaksbehandlingen legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller de tekniske krav, dersom ikke forholdene tilsier noe annet. Departementet erfarer ulik praktisering av denne bestemmelsen, og at hovedregelen om å legge til grunn tiltakshavers/søkers opplysninger om tekniske krav settes til side i for stor grad. Departementet foreslår derfor å fjerne ordlyden *dersom ikke forholdene tilsier noe annet*. Endringen legger opp til å forsterke hovedregelen om at det er tiltakshaver/søker selv som har ansvaret for at tiltaket oppfyller de tekniske kravene, noe som gir mer forutsigbarhet for tiltakshaver/søker. Kommunen vil fortsatt ha anledning til å vurdere de tekniske kravene ved gjennomføring av tilsyn.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen ser det som positivt at regelverket søkes tydeliggjort i forhold til hva som er kommunens oppgaver i byggesaksbehandlingen. Gjeldende lov gir rom for skjønn i kommunen fordi det ikke sies noe om hvilke forhold som kan medføre at kommunen foretar

en selvstendig vurdering av de tekniske sidene i et tiltak. Rådmannen har forståelse for at tiltakshaver/søker kan oppleve dette som lite forutsigbart.

Plassering av byggverk

På bakgrunn av forslaget om å gjøre mindre tiltak registreringspliktige, foreslås enkelte endringer i reglene om plassering av byggverk. Departementet foreslår at garasjer, uthus og lignende mindre tiltak kan plasseres inntil 1 meter fra nabogrensen med mindre plangrunnlaget angir noe annet. Registreringstiltakenes plassering, herunder høydeplassering, vil ikke lengre trenge godkjenning av kommunen. Departementet vurderer å øke arealbegrensningen for slike mindre tiltak fra 50 m² til 70 m².

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen ser at den foreslåtte registreringsordningen forutsetter endringer i reglene om plassering av byggverk. Rådmannen er i hovedsak positiv til endringen, men vil allikevel bemerke enkelte problemstillinger.

Rådmannen erfarer at høydeplassering av garasjer, samt plassering i forhold til vann- og avløpsledninger er en problemstilling i en del byggesaker. Pbl § 29-4 gir kommunen hjemmel til å ivareta naboer som kan få en for høyt plassert garasje tett innpå seg, og ledningseier som kan få en bygning plassert over sine ledninger. Endringsforslaget vil frata kommunen denne hjemmelen for de registreringspliktige tiltakene. Kommunen vil således være avhengig av å bruke andre hjemler som f. eks. bestemmelser om estetikk for å senke bygningen. Rådmannen ber om en avklaring på hvordan bygningsmyndighetene kan sikre nødvendig avstand mellom ledninger og de registreringspliktige tiltakene.

Forslaget legger opp til at garasjer, uthus og lignende mindre tiltak må ha nabosamtykke dersom de ønskes plassert nærmere nabogrense enn 1 meter. Rådmannen vil påpeke at når kommunen fratas muligheten til å godkjenne nærmere plassering enn 1 meter uten nabosamtykke vil dette også gjelde for tiltak som mindre forstøtningsmurer og terrengendringer. Det er ikke vanlig at reguleringsbestemmelser omfatter forhold som arrondering av terreng inn mot nabogrense. Normal arrondering av en boligtomt vil således kreve særskilt nabosamtykke eller dispensasjon for å kunne godkjennes.

Når et lovlig tiltak skaper ulovlige forhold andre steder

Departementet foreslår en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven hvor det presiseres at det ikke er anledning til å gi tillatelse til tiltak som etablerer ulovligheter et annet sted. Hensikten med bestemmelsen er å sikre at nye tiltak ikke ødelegger for de krav som det offentlige har stilt i tidligere gitte tillatelser, slik at ulovlige forhold etter plan- og bygningsloven oppstår. Bestemmelsen skal gi kommunen den nødvendige sikkerhetsventilen til å kunne påse at viktige hensyn etter plan- og bygningslovgivningen, slik som vann, avløp, atkomst og parkering, overholdes.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen mener det er positivt at lovgiver tar stilling til problemstillingen og etablerer en klar avslagshjemmel. Rådmannen håper imidlertid at bestemmelsen kan få et større omfang.

Rådmannen vil med noen eksempler forsøke å forklare hvilke problemstillinger en slik bestemmelse burde kunne avklare.

Da kommunen avsatte ressurser til ulovlighetsoppfølging for noen år tilbake satte kommunen alle tips om mulig ulovlige forhold inn i et prioriteringssystem, med sikte på å få fulgt dem alle opp. Oppfølgingen ble kjent blant innbyggerne og kommunen har etter dette mottatt en stadig økende mengde tips. Dette har resultert i en betydelig restanse på ulovlighetsoppfølgingssaker. Konsekvensen er at tiltak som omsøkes i rett tid ofte må forholde seg til ulovlige tiltak, enten på samme eiendom eller naboeiendom. Spørsmålet som

da oppstår er hvorvidt man ved behandlingen skal ta hensyn til at de ulovlige tiltakene er utført eller ikke.

Er ulovligheten på annen manns grunn kan svaret virke opplagt, et urettmessig tiltak på en eiendom kan ikke legge begrensninger på nabogrunnens byggerett jf. § 21-4 første ledd første setning. Her bør man følge opp de ulovlige tiltak. Deretter blir det litt mer komplisert. Tiltakshaver/ansvarlig søker har krav på tillatelse snarest mulig dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Byggesaken kan ikke utsettes til ulovlighetsoppfølgingen er gjennomført. Altså må tiltakshaver/ansvarlig søker sondre mellom ulovlige og lovlige tiltak når tiltakets rammer beskrives. Kan tiltakshaver/ansvarlig søker lukke øynene for viktige krav som for eksempel teknisk forskrift § 11-16 om tiltak mot brannspredning mellom byggverk. Dersom det ulovlige byggverket har en plassering som ikke kan godkjennes og det omsøkte bygget er innenfor rammene av regelverket, kan tiltakshaver/ansvarlig søker da gå god for at det er tilstrekkelig avstand til andre byggverk? Noe annet ville være urettferdig, men hensynet bak brannspredningsbestemmelsen gjør seg like fullt gjeldende. I realiteten er det ikke tilstrekkelig avstand. Kan tiltakshaver/ansvarlig søker gå god for tiltaket? Kan kommunen gi brukstillatelse til tiltaket når de tekniske krav i realiteten ikke er oppfylt?

Rettsikkerheten og hensynet til tekniske krav som ivaretar helse og sikkerhet står opp imot hverandre. Kommunen kontaktet Direktoratet for byggkvalitet (daværende Byggteknisk etat) på e-post og redegjorde for problemstillingen. Svaret derfra var at man ikke kunne la ulovlig utførte tiltak få innvirkning på behandling av andre tiltak. Dette må bety at tiltakshaver/ansvarlig søker må redegjøre for at det finnes ulovlige tiltak og at disse ikke er medregnet når man går god for at tiltaket er innenfor regelverkets rammer. Det ulovlige tiltak vil på sin side kanskje måtte få en høyere prioritet, fordi det nå utgjør en enda større fare for liv og helse.

Spørsmålet videre må være hvorvidt man kan overføre denne slutningen til lignende forhold innenfor en og samme eiendom? Skal man ikke ta hensyn til ulovlige tiltak på eiendommen? Kommunen har etablert den praksis at man ikke skal ta hensyn til ulovlige forhold på eiendommen som ikke har noe med det omsøkte tiltaket å gjøre. Bygger det omsøkte tiltaket videre på et ulovlig tiltak (f.eks. tilbygg til et ulovlig bygg eller ulovlig del av bygg) kan man ikke behandle saken uten at hele blir omsøkt. Men inngangsparti til kjeller med ulovlig leilighet blir godkjent, dersom samme inngangsparti kunne godkjennes til kjelleren i dens lovlige forstand.

Hvordan vurderer man det dersom det søkes om oppdeling av leiligheter i en bygning hvor man har en ulovlighetssak på at en rømningsvei er stengt, dersom leilighetene er avhengig av rømningsveien for å tilfredsstillte teknisk forskrift?

Andre eksempler er planbestemmelser med antallsbegrensning på bygninger. Skal man telle med ulovlige bygninger på eiendommen?

Vurderingen vil antagelig fortone seg noe annerledes, da rettsikkerhet ikke er et like sterkt hensyn når det er grunneier selv som har ansvaret for de tiltakene som potensielt kan forhindre hans byggerett. Hva om leilighetene i leilighetskomplekset er seksjonert?

Når man leser hensynene bak den nye bestemmelsen, som blant annet at kommunen ikke skal være forpliktet til å godkjenne tiltak som etablerer ulovligheter, synes det naturlig at regelverket også klargjør nye tiltaks forhold til eksisterende ulovligheter. Det kan være vanskelig både for tiltakshavere, bransjen og forvaltningen å ta stilling til slike konflikter. Kommunen har relativt stort fokus på ulovlighetsoppfølging, og opplever at slike konflikter oppstår ofte. Rådmannen antar at ettersom lovverket vil bidra til mer ulovlighetsoppfølging i

kommunene, vil stadig flere kommuner, foretak og tiltakshavere stå overfor slike problemstillinger.

Skjermingsverdige bygg

Departementet foreslår en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven hvor det for skjermingsverdige bygg etter sikkerhetsloven § 17 gjøres unntak fra lovens bestemmelser. Lovendringen har til hensikt å redusere tidsbruken i byggesaker der nasjonale sikkerhetshensyn gjør seg gjeldende.

Rådmannen har ingen merknader.

Oppheving av krav om lokal godkjenning

Departementet foreslår endringer i dagens godkjenningsordning som følge av at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har åpnet sak mot Norge. ESA anser det som en ulovlig hindring at midlertidige tjenesteytere etablert i andre EØS-land må godkjennes av kommunen før de kan levere tjenesten. Departementet foreslår på denne bakgrunn at krav om lokal godkjenning av foretak oppheves, og erstattes av en erklæring om ansvarsrett som sendes kommunen senest ved igangsetting av arbeidene. Kommunen vil som en følge av dette miste muligheten til å luke vekk foretak som ikke er kvalifisert før tiltak igangsettes, men må bruke de andre virkemidlene i loven som skal ivareta kvalitet, slik som uavhengig kontroll, den frivillige sentrale godkjenningsordningen og tilsyn med foretak og tiltak. Kvalifikasjonskravene til foretak med ansvarsrett opprettholdes, men det foreslås å endre krav til kvalitetssikringssystem, blant annet ved å fjerne krav til rutiner og organisasjon.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen ser at ESAs sak mot Norge gjør det nødvendig med endring i regelverket. Forslaget vil frata kommunen muligheten til å hindre foretak som ikke fyller lovens krav til blant annet pålitelighet og dugelighet i å igangsette arbeider. Da dette kun gjelder et fåtall saker, mener rådmannen at økt tilsyn kan være et godt alternativ til dagens mer byråkratiske system med godkjenning av ansvarsretter.

Forslaget legger opp til at erklæring om ansvarsrett sendes kommunen senest ved igangsetting av arbeid. Rådmannen ser det som sannsynlig at kommunen i mange tilfeller ikke vil få inn disse erklæringene ved oppstart av arbeid. Tilsyn med foretak og tiltak vil således vanskeligjøres når kommunen blir gjort kjent med at arbeidene er utført, f.eks. i forbindelse med søknad om ferdigattest. Tilsyn som kommer sent inn i en byggeprosess har ikke like stor effekt, og vil heller ikke være i tråd med det samfunnsøkonomiske ønske om å forhindre byggefeil. Rådmannen mener erklæring om ansvarsrett bør sendes inn sammen med søknaden, som i gjeldende regelverk.

Departementet ber om tilbakemelding på om kvalifikasjonskravene til de ansvarlige foretakene bør endres. Rådmannen mener det er viktig at gjeldende krav til utdanning og praksis videreføres, og er positiv til at det legges opp til å gjøre kravene mer spesifikke og klare ved en tydeliggjøring i forskrift. Det er hensiktsmessig å videreføre systemet med tiltaksklasser, da dette er innarbeidet blant foretak og kommuner. Når det gjelder forslaget om å fjerne krav til foretakets rutiner og organisasjon mener rådmannen at endringen vil kunne vanskeliggjøre tilsynsarbeidet.

Tilsyn med byggevaremarkedet

Departementet foreslår mindre justeringer av reglene om tilsyn med byggevarer for å bringe plan- og bygningslovens bestemmelser i samsvar med byggevareforordningen og for å gi Direktoratet for byggkvalitet de nødvendige virkemidlene for å drive et effektivt tilsyn med byggevarer.

Rådmannen har ingen merknader.

Overtredelsesgebyr ilagt av kommunen

Departementet foreslår en enklere og mer presis ordlyd for overtredelsesgebyr som en tilpassing til endringsforslaget, samt presisering av gjeldende rett.

Rådmannens kommentarer:

Det er positivt at lovens ordlyd blir klarere.

Krav til søknad ved utleie i del av eksisterende bolig

Departementet mener at det er behov for å presisere når det oppstår en søknadspliktig boenhet etter plan og bygningslovgivningen.

Utgangspunktet er at plan- og bygningsloven ikke regulerer forholdet til utleie. Boligeier kan fritt leie ut del av bolig, for eksempel ved bofelleskap eller ved at del av boligarealet leies ut til en student. Utleie av areal i egen bolig utløser i seg selv ikke søknadsplikt, og dermed heller ingen nye bygningstekniske krav etter plan- og bygningsloven. Utleie er heller ikke gjenstand for saksbehandling i kommunen. Det er en forutsetning at arealet er godkjent til boligformål.

Etter departementets vurdering må søknadsplikten for en ny boenhet basere seg på rent fysiske kriterier ved selve bygget, og ikke forhold ved organisering av beboerne. En ny boenhet må kunne fungere som en selvstendig enhet og må ha alle hovedfunksjoner for en bolig. Med hovedfunksjoner menes stue, kjøkken, soverom (soveplass), bad og toalett, jf. byggteknisk forskrift § 12-2 tredje ledd. Det er ikke noe hinder for at en boenhet kan ha flere bad eller kjøkken. Etter departementets syn må en selvstendig boenhet ha egen separat inngang. Boenheten må videre være fysisk adskilt fra øvrig boligareal i den eksisterende boligen. Det vil si at det ikke er intern forbindelse mellom "enhetene".

Med dette tydeliggjør departementet at utleie av del av eksisterende bolig kan skje uten krav til søknad og fulle kvalitetskrav til egen boenhet. Eier kan velge å leie ut de deler av egen bolig som er av dårligst kvalitet. Men arealet skal være godkjent som boligareal, og bruken skal være i samsvar med de krav som gjaldt på godkjenningstidspunktet.

Rådmannens kommentarer:

Rådmannen er enig i at det er behov for å presisere når det oppstår en selvstendig boenhet. Departementets vurderinger/presiseringer i høringsnotatet bidrar imidlertid til forvirring. Forklaringen i dette skrevet skiller seg på enkelte områder markant ut fra departementets tidligere tolkning av regelverket. Blant annet i departementets brev av 16.12.2003 (ref. 03/3724-2) uttales at «I vurderingen må det ses hen til om enhetene brukes helt uavhengig av hverandre, slik at plankrav og myndighetskrav til brann og lyd mv bør være tilfredsstillt». Regelverket angående når en boenhet blir søknadspliktig er ikke endret gjennom ny pbl-08, slik at tidligere rettskilder og forvaltningspraksis vil gjøre seg gjeldende.

Dersom departementet ønsker at etablering av boenheter i egen bolig ikke skal være søknadspliktig, så er det noe som bør fremgå gjennom en lovendring. Forvaltningspraksis på dette området har vist seg å være svært forskjellig i de ulike kommunene. I vår kommune har vi aktiv ulovlighetsoppfølging, hvor ulovlige boenheter er prioritert på grunn av mulig fare for liv og helse. Gjennom oppfølgingen har vi hele tiden vært klare på at utleie av areal i egen bolig ikke er søknadspliktig. Vi har fulgt opp etablering av boenheter i den forstand at alle nødvendige funksjoner planmessig er lagt til et avgrenset område, slik at «enhetene» er uavhengige av hverandre. Når beboerne ikke lenger bor sammen (deler enkelte funksjoner), men derimot helt separat, har vi tolket regelverket slik at det dreier seg om egne boenheter. Beboerne har ikke lenger kontakt med hverandre og blant annet hensynet bak brannskille blir essensielt.

Dersom en «intern forbindelse», som for eksempel en låst dør, skal være avgjørende for om en boligdel utgjør en søknadspliktig boenhet eller ei, så er det ikke lenger slik at vi kan prioritere å følge opp ulovlige boenheter av hensyn til mulig fare for liv og helse. En boenhet uten intern forbindelse blir ikke sikrere eller helsemessig bedre av en låst dør, kanskje tvert i mot om man setter inn en vanlig dør i en vegg som ellers fungerer som brannskille. Ved å gjøre dette omgår man søknadsplikten. Radonsikring, brannskille, lydtetthet, utsynskrav og lignende vil naturlig nok bli mindre viktig når tiltakshaver kan velge å tilsidesette dette ved å sette inn en dør. En ulovlig boenhet (uten intern forbindelse) vil bære preg av å ha formalitetsmangler i forhold til regelverket istedenfor materielle mangler. Ulovlighetsoppfølging som medfører at viktige tekniske krav tilsidesettes ved å etablere en «intern forbindelse», vil i praksis ikke medføre noen viktig realitetsendring og kommunen bør derfor endre prioriteringen av de ulike typer ulovlige tiltak.

Reguleringsplaner som begrenser antall boenheter vil også enkelt kunne omgås, og forutsetningene for et boligområde vil raskt kunne endre seg. Spørsmålet er om etablering av en ny boenhet innenfor eksisterende boligareal i det hele tatt burde være søknadspliktig? Vil det være nødvendig med en godkjent boenhet i andre tilfeller enn ved seksjonering?

Rådmannen mener at departementets tolkning av når en boenhet blir søknadspliktig må fremkomme tydelig i regelverket. Rådmannen opplyser om at det finnes en forventning blant innbyggerne om at plan- og bygningsmyndighetene kan «fjerne» dårlige boenheter som ikke er godkjent. Kommunen mottar ofte slike henvendelser.

Miljømessige konsekvenser:

Registreringsordningen innebærer at kommunen i mindre grad involverer seg i mindre tiltak som uthus, garasjer, tilbygg og lignende. Ivaretagelse av regelverket overlates i større grad til tiltakshaver. Bygverkets plassering, herunder høydeplassering, av de registreringspliktige tiltakene vil ikke lenger trenge godkjenning av kommunen. En mulig konsekvens av at kommunens kvalitetssikring i disse tiltakene blir noe redusert vil kunne være at uheldige tiltak/plasseringer ikke fanges opp før det er for sent. Eksempler på dette kan være tiltak i kystsonen, eller i nærheten av vann- og avløpsledninger. De miljømessige konsekvensene vil være spesielt store der tiltakene er irreversible og har ødelagt eksempelvis sårbart landskap eller kulturminner.

Tilsynet kan komme senere inn i byggeprosessen (som følge av at erklæring om ansvarsrett ikke skal foreligge før tiltaket igangsettes og utelatelse av dette ikke vil fanges opp av kommunen), noe som vil medføre sløsing av ressurser ved retting av byggverk i ettertid.

Økonomiske konsekvenser:

Kommunen har gebyrregulativ for behandling av bygge- og delingssaker. Plan- og bygningslovens ramme for slike gebyr er selvkost. Kommunens utgifter til byggesaksbehandling dekkes i stor grad av gebyrinntektene.

Rådmannen mener forslaget vil kunne effektivisere byggesaksprosessene, med det resultat at ressurser frigjøres for oppfølging av tiltak med større samfunnsmessig betydning. De frigjorte ressursene vil blant annet kunne brukes til å unngå fristoverskridelser. Forslaget legger videre opp til økt tilsyn og oppfølging av ulovligheter.

Det foreslås flere og kortere frister for kommunens saksbehandling. Blant annet vil fristen for å behandle saker som krever dispensasjon fra plan kunne føre til flere fristoverskridelser, med påfølgende tap av gebyrinntekter.

Kommunen må opprettholde en beredskap for å gjennomgå registreringstiltakene, og ha ressurser for å kunne håndtere «toppene». Sakstypen antas videre å medføre et økt behov for veiledning av tiltakshavere. Arbeid med innarbeiding i kart og andre aktuelle registre vil ikke bli redusert som følge av forslaget. Departementet legger derfor opp til at arbeidet skal kunne belegges med gebyr, men forutsetter at gebyret for registreringstiltak holdes på et lavere nivå enn for de øvrige tiltakene. I gjeldende gebyrregulativ for bygge- og delingssaker er gebyrsatsene for tiltak som vil inngå i registreringsordningen allerede betydelig lavere enn de øvrige tiltakene. Rådmannen mener derfor det ikke er behov for en ytterligere reduksjon av disse satsene. Derimot vil det muligens være et reelt behov for å øke andelen av gebyret som skal gå til dekning av tilsyn, i og med at lovendringen legger opp til mer tilsyn. Frigjorte ressurser til byggesaksbehandlingen vil kunne brukes på tilsyn.

Som en følge av at kommunens utgifter til byggesaksbehandling i stor grad dekkes av gebyrinntektene, og med den forutsetning at satsene opprettholdes, mener rådmannen at endringsforslaget vil ha små økonomiske konsekvenser for kommunen. For tiltakshavere og bygg- og anleggsnæringen antas forslaget å gi en positiv effekt, da det vil gi en enklere og mer forutsigbar byggesaksbehandling, samt stimulere til mer aktivitet.

Rådmannens innstilling:

Saksfremlegget med kommentarer oversendes kommunal- og regionaldepartementet som Sarpsborg kommunes høringsuttalelse til forslag til endringer i plan- og bygningsloven (byggesaksdelen).

Behandling i Utvalg for landbruk og teknikk 2011 - 2015 23.10.2013

Rolf Abelson orienterte utvalget før behandlingen av saken.

Ordet i saken:

Tor Egil Brusevold (AP), Rolf Abelson, Ståle Solberg (KRF), Liv Tveter (SP), Erik Gressløs

Votering

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

Saksfremlegget med kommentarer oversendes kommunal- og regionaldepartementet som Sarpsborg kommunes høringsuttalelse til forslag til endringer i plan- og bygningsloven (byggesaksdelen).

RETT UTSKRIFT

Dato 25. oktober 2013

Gunn K. Evensen