

Saksframlegg

REFERANSE
PAP-13/8646-2JOURNALNR.
59790/13DATO
26.08.2013

Saken behandles i følgende utvalg:	Sak nr.:	Møtedato:	Votering:
Kommunalstyret for byutvikling	/	03.10.2013	
Stavanger formannskap	/	17.10.2013	

HØRING - FORENKLING I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN (BYGGESAKSDELEN) UTTALELSE FRA STAVANGER KOMMUNE

Forslag til vedtak:

::: Sett inn innstillingen under denne linja ↓

Stavanger kommune støtter i hovedsak forslagene til endringer med unntak av forslaget om å innføre en registreringsordning for de mindre sakene. Vi tror ikke det vil medføre mindre arbeid i kommunen, heller tvert imot.

Vi ber departementet om å arbeide videre med løsninger der alle ansvarlige foretak enten de er norske eller utenlandske må dokumentere sin kompetanse før de starter prosjektering, utførelse eller kontroll. Departementet oppfordres videre til å klargjøre reglene for etablering av nye leiligheter i eksisterende bebyggelse og hvilke tekniske krav som skal gjelde.

::: Sett inn innstillingen over denne linja ↑

[... Sett inn saksutredningen under denne linja ↓](#)

HØRING - FORENKLING I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN (BYGGESAKSDELEN) UTTALELSE FRA STAVANGER KOMMUNE

Hva saken gjelder

Kommunal og regionaldepartementet har sendt et forslag til forenklinger av Plan- og bygningsloven, byggesaksdelen på høring til kommunene. Høringsfrist er 25. oktober 2013. Svar på høringsutkastet gis av formannskapet.

Sammendrag

Hovedhensikten med endringsforslagene er å effektivisere byggesaksprosessene, gi større forutsigbarhet i prosessen og redusere den kommunale saksbehandlingen.

Temaene som tas opp til revisjon er følgende:

Søknadsplikt – fra søknad til registrering

Plassering av byggverk

Nabovarsling – ikke nabovarsel når søknad er i samsvar med plan og lovverk

Redusert klageadgang

Ikke ferdigattest for bygg oppført før 1997

Endrete tidsfrister for saksbehandlingstid

Godkjenning av ansvarlig foretak bortfaller

Oppklaring av uklarheter i dagens lovverk

Den mest radikale endringen som foreslås er å fjerne søknadsplikten for mindre byggearbeider som tiltakshaver i dag selv kan stå for uten å bruke ansvarlig foretak. Det innebærer at tilbygg inntil 50 m² og garasjer og uthus inntil 70 m² kan føres opp uten at en trenger tillatelse fra kommunen. Søknadsplikten erstattes av en registreringsplikt – en plikt til å sende inn en fullstendig dokumentasjon på tiltaket med tegninger, kart, nabovarsler og beskrivelse/dokumentasjon for oppfyllelse av alle lovkrav og eventuelle krav i reguleringsplan før arbeidet kan starte. Kommunen har da tre uker på seg til å registrere tiltaket inn i matrikkelen og eventuelt ta tilsyn på om tiltaket virkelig ligger innenfor de forutsetningene som gjelder. Kommunen kan kreve at tiltaket må behandles som vanlig søknad dersom det ikke er i samsvar med plan/lov. Tilbakemelding til tiltakshaver må skje innen de 3 ukene. Etter tre uker kan arbeidet igangsettes. Nabo har anledning til å komme med merknader, men kan ikke klage på at tiltaket gjennomføres.

Ordningen vil gjelde kurante saker. De behandler vi i dag på langt mindre enn 3 uker. Vi må gjøre samme jobben med å sjekke at opplysningene er fullstendige og å legge tiltaket inn i matrikkelen. Vi slipper å skrive ut en tillatelse og vi slipper en del klagesaker. Siden vi ikke skal sjekke om tiltaket er i samsvar med plan/lov – kun tilsyn i form av stikkprøver, så vil vi kunne få en del saker der vi må gi pålegg om retting i ettertid der det viser seg at tiltaket ikke tilfredsstiller kravene. Naboklager vil nå bli henvist til naboloven og det privatrettslige systemet. Vi risikerer å bli dratt inn i disse prosessene med mye ressursbruk. Vi tror ikke at kommunen sparer ressurser på denne ordningen, heller tvert i mot.

Det andre området det knytter seg betenkeligheter til er bortfall av godkjenning av ansvarlig foretak. 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 før de kan levere tjenesten. Bortfall av godkjenning av ansvarlige foretak før arbeidet starter vil kunne bidra til flere byggskader på grunn av manglende kompetanse hos foretakene. Dette vil gi mye større utfordringer til kommunens tilsyn og gi et klart økt tilsynsbehov.

Departementet bør jobbe videre med løsninger der alle ansvarlige foretak enten de er norske eller utenlandske må dokumentere sin kompetanse før de starter prosjektering, utførelse eller kontroll. Slik det blir nå må feilen være gjort før manglende kompetanse kan påvises. Dette er et klart tilbakeskritt i kvalitetsstyring av byggevirksomheten.

Det tredje området som vi er kritiske til er departementets avklaring av gjeldende regelverk knyttet til definisjonen av etablering av selvstendig boenhet og søknadsplikt under emnet «oppklaring av uklarheter i dagens lovverk». Departementet lanserer her en ny tolkning av dagens regelverk som er mer til forvirring enn oppklaring. Departementet konstaterer at etablering av en separat boenhet er et søknadspliktig tiltak. Videre at en separat leilighet må inneholde alle hovedfunksjoner – stue, kjøkken, soverom (soveplass), bad og toalett. Men så sier de at hvis det er en intern forbindelse (dør) mellom leilighetene så er det ikke å betrakte som en separat leilighet og følgelig er den heller ikke søknadspliktig, men den kan brukes og leies ut som en egen separat boenhet. Denne tolkningen vil kunne få mange negative konsekvenser. F.eks. saken vi har hatt på Storhaug i Jærgata. Der ble det etablert 5 leiligheter i en tomannsbolig. Med det som departementet her legger til grunn så er dette ikke å betrakte som selvstendige leiligheter som krever godkjenning. Altså vil det f.eks. være fritt fram for å etablere mange nye småleiligheter på Storhaug uten styring med utviklingen. Det samme vil gjelde for de nye byggeområdene våre. Med den definisjonen som departementet legger til grunn nå så vil de store leilighetene som i planene er beregnet for barnefamilier kunne innredes som 2-3 enheter med intern dørforbindelse og tas i bruk som separate leiligheter uten at vi kan gjøre noe med det. I verste fall kan det vil bli vanskelig å lage områdeplaner og reguleringsplaner der en skal planlegge fremtidig infrastruktur med skoler, barnehager, friområder etc. hvis en ikke kan vite noe om hvor mange boliger en skal dimensjoner for.

Vi oppfordrer departementet til å konkretisere lovverket med ny forskrift og veiledning på dette området så vi kan unngå den forvirringen som nå har oppstått som følge av høringsnotatet. Vi oppfordrer også departementet om få klargjort reglene for hvilke tekniske minimumskrav som skal gjelde for leiligheter selv om det ikke inngår i denne høringen.

De øvrige forslagene til endringer – frafall av nabovarsling i saker i samsvar med detaljert reguleringsplan, redusert adgang til å klage på forhold som er avgjort i tidligere behandling, endrete tidsfrister for saksbehandling og avklaring om ferdigattester for bygg oppført før 1997 er greie forslag som gir reelle lettelsener og forenklinger i arbeidet.

Høringsforslaget

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 lokalt skjønn i forhold til krav til tiltak og dokumentasjon søkes begrenset for at like saker skal behandles likt. Kommunene søkes gitt rom for oppmerksomhet og bidrag til sikring av samfunnets krav til kvalitet i de større tiltakene. For å klarere avgrense de ulike tiltakstypene og virkeområdet for byggesaksdelen foreslår departementet strukturelle endringer i kapittel 20 i loven (det er kapittel om søknadsplikt – hvilke tiltak som krever søknad og hvilke tiltak som er unntatt søknadsplikt). Det foreslås også at flere tiltak defineres utenfor byggesaksdelens virkeområde.

Søknadsplikt – fra søknad til registrering

Et sentralt forenklingforslag er å heve terskelen for søknadsplikt, ved introduisering av en registreringsordning for mindre tiltak på bebygd eiendom. Ordningen vil 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. Ansvar for å påse dette ligger hos tiltakshaver. Departementet legger opp til at de tiltakene som i dag kan forestås av tiltakshaver kan gå inn i registreringsordningen, i tillegg til driftsbygninger under 500 m².

Plassering av byggverk

På bakgrunn av forslaget om å gjøre noen tiltak registreringspliktige, foreslås enkelte endringer i reglene om plassering av byggverk. Departementet foreslår at det tydeliggjøres i loven at garasjer, uthus og lignede mindre tiltak kan plasseres inntil 1 meter fra nabogrensen med mindre plangrunnlaget angir noe annet. Endringene i bestemmelsen medfører at flere tiltak faller inn under den foreslåtte registreringsordningen.

Nabovarsling – ikke nabovarsel når søknad er i samsvar med plan og lovverk

For å spare tid og ressurser både i kommunen og for tiltakshaver, samt bidra til økt forutberegnelighet for tiltakshaver foreslås endringer i reglene om nabovarsling. Departementet foreslår for det første at det ikke skal være nødvendig med nabovarsling for tiltak som er regulert i detaljregulering. Videre innebærer forslaget at nabomerknader ikke lenger skal medføre en endring i saksbehandlingstiden, hvilket vil medføre at flere saker vil kunne behandles innen 3 uker.

Redusert klageadgang

Departementets forslag innebærer ytterligere begrensninger i klageretten ved at også forhold som er avgjort i tidligere vedtak i byggesaken ikke skal kunne påklages. Departementet foreslår videre at registreringspliktige tiltak ikke skal kunne påklages. I dette ligger at heller ikke kommunens krav om

søknad i de tilfeller hvor tiltaket ikke oppfyller vilkårene for å falle inn under registreringsordningen, skal kunne påklages.

Ikke ferdigattest for bygg oppført før 1997

For å etablere en entydig, forsvarlig og ressursbesparende ordning hva angår ferdigattest for eldre bygg, foreslår departementet at det ikke kan gis ferdigattest for byggesaker fra før ansvarsrettsreformen ble innført i 1997.

Endrete tidsfrister for saksbehandlingstid

I samarbeid med Miljøverndepartementet legges det frem forslag til endringer i lovens bestemmelser om dispensasjon ved at tidsfrist for kommunenes behandling også skal gjelde byggesaker som krever dispensasjon fra plan. Dette vil gi et enhetlig regelverk og mer forutsigbare saksbehandlingsprosesser.

I tillegg foreslås innført rettsvirkning for overskridelse av saksbehandlingsfristen for igangsettingstillatelser.

I samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet foreslås det en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven hvor det for skjermingsverdige bygg etter sikkerhetsloven § 17 gjøres unntak fra lovens bestemmelser. Lovendringen er et ledd i oppfølgingen av NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli - kommisjonen* og har til hensikt å redusere tidsbruken i byggesaker der nasjonale sikkerhetshensyn gjør seg gjeldende.

Godkjenning av ansvarlig foretak bortfaller

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 før de kan levere tjenesten.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at krav om lokal godkjenning av foretak oppheves, og erstattes av erklæring om ansvarsrett. Som følge av dette foreslås endringer av kompensatorisk karakter for å sikre kvalitet i byggverk og samtidig bidra til forenkling både for kommunene og foretakene. Foreslåtte endringer medfører at det også gjøres endringer i reglene om overtredelsesgebyr.

Oppklaring av uklarheter i dagens lovverk

I tillegg foreslås det andre mindre endringer og justeringer for å avklare forhold som har medført uklarheter, og for å rette opp feil som er avdekket siden lovens ikrafttredelse i 2010.

Dette gjelder bl.a. privatrettslige forhold, ansvar for oppfyllelse av tekniske krav, hvordan behandle saker der en tillatelse vil medføre et ulovlig forhold på nabotomt. Det sies også noe om grensene for søknadsplikt i forbindelse med etablering av ny boenhet og utleieforhold ved utleie av del av bolig.

Vurdering

Søknadsplikt – fra søknad til registrering

Dette forslaget må ses i lys av den store omleggingen av lovverket som ble gjort i 1997. Da ble det offentlige kontrollansvaret for å kontrollere at lov og forskrifter ble overholdt tatt bort og ansvaret ble lagt over til byggebransjen selv. Kommunen skulle godkjenne de foretakene som skulle ha ansvaret i den enkelte byggesak. Kommunens ansvar ble erstattet av et tilsynsansvar i form av stikkprøver (anbefalt 10 % av sakene).

Nå går en et skritt videre og fjerner søknadsplikten helt for de mindre tiltakene som eier selv har kunnet stå som byggemelder av uten å engasjere et ansvarlig foretak.

Følgende tiltak vil falle inn under registreringsordningen:

- Tilbygg inntil 50 m², pluss kjeller
- Frittstående bygg inntil 70 m² som ikke skal brukes til beboelse (overnatting, varig opphold), pluss kjeller
- Skilt- og reklameinnretning inntil 6,5 m² på vegg, eller med høyde inntil 3,5 m og bredde inntil 1,5 m frittstående
- Bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel innenfor én bruksenhet
- Antennesystem med høyde inntil 5,0 m
- Alminnelige driftsbygninger i landbruket, jf. SAK § 3-2 (begrenset til grunnflate på 500 m²)
- Andre mindre tiltak som etter kommunens skjønn kan forestås av tiltakshaver

Loven og forskriftene samt lokale reguleringsbestemmelser gjelder fortsatt for disse sakene også, men nå blir ansvaret for at dette blir etterlevd overlatt til den enkelte eier. Det skal sendes en melding til kommunen som skal inneholde alle dokumenter som om det var en fullstendig søknad, men kommunen skal ikke foreta en saksbehandling med å godkjenne tiltaket. Kommunen skal kun registrere tiltaket inn i matrikkelen. Når tiltaket er utført så skal tiltakshaver sende melding om at arbeidet er ferdig og en erklæring om at det er utført ihht. innsendt melding. Kommunen er ikke forpliktet til å sende ut ferdigattest, men skal kun registrere tiltaket inn som ferdig i matrikkelen. Forutsetningen for å kunne gjøre det på den måten er at tiltaket ikke er i strid med lov, forskrift eller lokal plan. Nabo har ikke klageadgang i det tilfellet.

Kommunen er forpliktet til å sjekke om disse meldingene oppfyller kravene som gjelder. Hvis de ikke oppfyller kravene så må kommunen gi tilbakemelding innen 3 uker om at meldingen må behandles som vanlig søknad. Tiltakshaver må vente med å sette i gang til 3 uker etter at meldingen er innsendt.

Dersom kommunen ikke oppdager at tiltaket er i strid med lov eller plan og dette først avdekkes senere – etter at arbeidet er startet eller etter at tiltaket er utført – så er det tiltakshaver som har ansvaret for «ulovligheten» og kommunen kan kreve retting med de sanksjonsmuligheter som loven gir.

Tanken er at det vil bli mindre arbeid for kommunen når en nå slipper å behandle disse sakene med å gi byggetillatelse og ferdigattest.

Vurdering:

Det største problemet og ressursbruken vi har i dag med de sakene der tiltakshaver selv står ansvarlig uten bruk av ansvarlig foretak, er å få inn nødvendig dokumentasjon for å kunne foreta en behandling. Forslaget endrer ingen ting på dette forholdet. Vi vil fortsatt måtte gjøre den øvelsen. Vi vil kanskje få mer arbeid med dette forslaget med å forklare naboer som blir berørt at de ikke har anledning til å klage på tiltaket. Det er også en stor fare for at vi i mange tilfeller må ut i ettertid med pålegg om fjerning/retting av bygninger og tilbygg som er utført i strid med lovverket.

En annen side er naboforholdene. Siden klageadgangen er tatt bort på denne type saker hvis de er i samsvar med lovverket, så forsvinner likevel ikke naboulempe. De blir nå et privatrettslig forhold som må løses via naboloven og rettsapparatet. Vi kan også risikere å bli dratt inn de prosessene med mye ressursbruk.

Konklusjon:

Vi tror ikke at forslaget vil få noen effekt i form av mindre ressursforbruk i kommunen. Gjeldende lov bør opprettholdes.

Plassering av byggverk

Gjeldende pbl. § 29-4 tredje ledd sier at kommunen kan godkjenne tiltak nærmere enn 4 meter dersom den angjeldende nabo har samtykket, og (uten nabosamtykke) for garasjer, uthus og lignende mindre tiltak.

Departementet foreslår at garasjer, uthus og lignende mindre tiltak kan oppføres 1 meter fra nabogrense, slik at den mulighet kommunen har i dag til å godkjenne disse tiltakene nærmere nabogrense i pbl. § 29-4 tredje ledd bokstav b anses overflødig for plassering inntil 1 meter fra nabogrense. For oppføring nærmere enn 1 meter foreslår departementet at disse tiltakene likevel kan plasseres nærmere eller i nabogrense dersom naboen samtykker og kommunen godkjenner slik plassering. Dette vil særlig være aktuelt for garasjer som to naboer bygger i sammenheng. Dermed reduseres kommunens skjønn for disse tiltakene når det gjelder plassering nærmere 1 meter, da dette nå krever samtykke fra nabo.

Videre foreslås det at gjeldende pbl. § 29-4 tredje ledd bokstav a videreføres slik at kommunen skal kunne godkjenne at alle tiltak kan oppføres nærmere enn 4 meter dersom den angjeldende nabo har samtykket. Nærmere plassering enn angitt i lov og forskrift vil kreve godkjenning fra kommunen.

Dersom en arealplan har andre avstandskrav enn de som er angitt i lov og forskrift, vil en nærmere plassering ikke kunne godkjennes av kommunen på bakgrunn av nabosamtykke. Dette vil kreve dispensasjon etter pbl. kapittel 19.

Vurdering:

Forslaget vil gjøre det enklere å behandle saker om uthus og garasjer. Det vil også gi en større forutsigbarhet for eiere og naboer med en slik avklaring av hvilke rettigheter som gjelder. Det vil også redusere antall klager.

Konklusjon:

Forslaget støttes.

Nabovarsling – ikke nabovarsel når søknad er i samsvar med detaljert reguleringsplan

Departementet foreslår at det ikke skal være nødvendig med nabovarsling når tiltaket er regulert i vedtatt detaljregulering. (Dette forslaget vil også omfatte registreringstiltakene)

Detaljregulering ble innført som ny plantype i 2009, og unntaket fra varslingsplikten vil dermed foreløpig ikke være omfattende. Etter hvert vil antallet detaljreguleringer øke, og varslingsplikten kan dermed reduseres ytterligere.

Vurdering:

I forbindelse med høringen av endringen av Plan- og bygningsloven i 2010 foreslo vi at nabovarsling kunne sløyfes for alle byggesaker der tiltaket var i samsvar med lov og gjeldende reguleringsplan slik de har i Danmark. Det ble ikke tatt til følge. Foreliggende forslag er et skritt i den retning. Der det

foreligger detaljregulering, vil kravene forutsetningsvis være konkretisert, og naboene har relativt nylig hatt anledning til å uttale seg til tiltaket én gang. Det bør derfor ikke være nødvendig med nytt varsel, med mindre det er gjort endringer i forhold til detaljreguleringen.

Konklusjon:
Forslaget støttes.

Redusert klageadgang

Etter gjeldende klageordning er det mulig å fremme klager på flere stadier i en byggeprosess. Det er klageadgang på planvedtak, og på byggesaksvedtak, først ved rammetillatelse, deretter ved tilleggstillatelser, på igangsettingstillatelse og på vedtak om midlertidig brukstillatelse og ferdigattest. Videre kan alle vedtak som fattes i forbindelse med ulovlighetsoppfølging av tiltak påklages.

Utgangspunktet er at forvaltningslovens bestemmelser gjelder for behandling av saker etter plan- og bygningsloven når ikke annet er bestemt. Det følger av fvl. § 28 at enkeltvedtak kan påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse i saken. Pbl. § 1-9 andre ledd avklarer forholdet til forvaltningsloven og klage, og går foran forvaltningslovens regler om klageadgang. Gjeldende pbl. § 1-9 andre ledd begrenser den klageadgang som følger av forvaltningsloven noe, og har som formål å hindre ”omkamp” i form av klage på forhold som allerede er vurdert og avgjort. Det fremgår av bestemmelsen at det i byggesaken ikke kan klages på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan eller ved dispensasjon, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt. Klageadgangen avskjæres selv om retten faktisk ikke er benyttet i plansaken eller dispensasjonssaken. Det er tilstrekkelig at parter og andre med rettslig klageinteresse har hatt anledning til å påklage vedtaket. Er forholdet ikke avgjort i bindende reguleringsplan eller ved dispensasjon, kan parter og andre med rettslig klageinteresse klage over disse forholdene i byggesaken.

For å begrense klageadgangen i byggesaker foreslår departementet ytterligere innskrenkninger. Departementet foreslår at det heller ikke kan klages på forhold som tidligere er avgjort i byggesaken og at det ikke er klageadgang i registreringssakene. Dette for å forenkle og effektivisere selve klagebehandlingen.

Vurdering:
Forslaget vil klart redusere antall klagebehandlinger. Vi kan heller ikke se at dette går ut over rettssikkerheten.

Konklusjon:
Forslaget støttes.

Ikke ferdigattest for bygg oppført før 1997

Ferdigattest mangler for en god del byggetiltak. Dette gjelder spesielt eldre bygninger. Problemstillingen aktualiseres ytterligere når bygninger og spesielt boliger skal omsettes og ferdigattest mangler. Det følger av lov om eiendomsmegling (eml.) § 6-7 annet ledd nr. 8 at oppdragstakeren plikter å gi kjøperen skriftlig opplysning om hvorvidt ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse foreligger før handel slutes.

Uklarheter om hvordan i kommunene skal håndtere eldre byggesaker der det ikke finnes ferdigattest, er stor. Før 1997 var det mest vanlig at bygget ble avsluttet med en midlertidig brukstillatelse selv om kravet om ferdigattest ble vedtatt i loven av 1985. Det er tiltakshaver som anmoder om ferdigattest. Mange har derfor nøyd seg med å anmode om midlertidig brukstillatelse når bygget var kommet så

langt at det kunne tas i bruk mens det fremdeles gjensto noen mindre byggearbeider. De har senere ikke følt behov for å be om ferdigattest og kommunen har da valgt å avslutte saken uten ferdigattest.

Vurdering:

Vi har stort sett imøtekommet anmodninger om å skrive ut ferdigattest på eksisterende bygg mange år etterpå der dette ikke foreligger fra tidligere. Vi har ikke mye arbeid med slike saker, men det er greit at det settes en dato for hvilke bygg det kan kreves ferdigattest for. Det vil spare både oss og publikum for den usikkerheten som nå råder.

Konklusjon:

Forslaget støttes.

Endrete tidsfrister for saksbehandlingstid

I dag gjelder det en tidsfrist på 12 uker for byggesaker som er i samsvar med plan. Dersom kommunen oversitter fristen må saksbehandlingsgebyret reduseres med 25 % for hver uke fristen oversittes. Dersom tiltaket innebærer dispensasjon fra plan gjelder ingen tidsfrist. Dispensasjon fra lov og byggeforskrifter gir ikke bortfall av 12-ukers fristen. Det kan være vanskelig å forstå, både for utbyggere, kommuner og andre aktører hvorfor det er tidsfrist når dispensasjonssøknaden gjelder byggesaksspørsmål, men ikke når den også (eller bare) gjelder planspørsmål. Begge typene omfattes av kravene i pbl. § 19-2, dog med noen ulike vurderingstemaer.

Departementet mener det bør settes tidsfrist for kommunenes behandling av saker som gjelder dispensasjon fra plan, og da fortrinnsvis samme frist som for dispensasjon fra byggereglene, dvs. 12 uker. Det er lite hensiktsmessig for alle parter å operere med to forskjellige regelsett i ellers like saker. En innføring av tidsfrister også i saker som krever dispensasjon fra plan vil etter departementets syn medføre en effektivisering av byggeprosessen, og forhindre at saker som krever dispensasjon fra plan tar unødvendig lang tid og ressursbruk.

Departementet understreker at en innføring av tidsfrist for behandling av søknad om dispensasjon fra plan, på samme måte som øvrige dispensasjoner, ikke innebærer en lempeligere dispensasjonsvurdering eller berettiget forventning om tillatelse i strid med gjeldende plangrunnlag. Fristen er på samme måte som øvrige tidsfrister for kommunens saksbehandling, av økonomisk og administrativ karakter, og skal ikke tillegges materiell virkning i forhold til gjeldende planer og bestemmelser i lov eller forskrift. Det er kun gebyrreduksjon som er virkemiddelet for oppfølging ved eventuell fristoversittelse.

Departementet foreslår også å endre tidsfristen for behandling av et-trinns søknader uten dispensasjon men der det foreligger naboprotester. I dag er det slik at søknad uten disp og uten naboprotester skal behandles i løpet av 3 uker. Dersom det ikke foreligger avgjørelse innen 3 uker anses tillatelse for gitt og arbeidet kan sette i gang. Dersom nabo protesterer må tiltakshaver vente med å sette i gang byggearbeidene til det foreligger en tillatelse. Forslaget går ut på at 3-ukers fristen også skal gjelde for et-trinn søknader med naboprotester og at tillatelse anses for gitt ved utløpet av fristen. Videre foreslår departementet at det gjøres endringer i fristen for å behandle igangsettingssøknader. I dag er det en frist på 3 uker, men den har ingen rettsvirkning. Det vil si at Tiltakshaver må vente med å sette i gang inntil det foreligger igangsettingstillatelse. Departementet foreslår at arbeidet kan igangsettes ved utløpet av 3-ukers fristen selv om det ikke foreligger tillatelse, men fristoverskridelse medfører ikke noen annen rettsvirkning.

Den foreslåtte endringen skal sikre at tiltakshaver ikke er avhengig av å vente på kommunens tillatelse for å sette i gang byggeprosjektet når kommunen ikke overholder lovpålagt saksbehandlingsfrist. Kommunen har imidlertid etter loven en plikt til å utstede igangsettingstillatelse, men kan også si nei, dersom forholdene ikke er i orden. Tiltakshaver får enklere behandling, men må samtidig ta større ansvar og risiko selv.

Vurdering:

Forslaget får små konsekvenser for oss. Vi har som mål å behandle alle byggesaker innenfor 4 uker – også saker med dispensasjon. Vi ser at det vil i noen tilfeller kunne medføre at vi kommer til å oversitte fristen på 12 uker og dermed tape gebyrinntekter. Det vil kunne gjelde for dispensasjoner der vi skal ha saken på høring til overordnet myndighet og senere må behandle saken politisk og behandlingen faller sammen med ferie tid og lange pauser mellom møtene i KBU-styret. Men alt i alt regner vi ikke med at det blir mange slike saker. Lovutvalget for endringen i 2010 foreslo en frist på 16 uker for slike saker uten at det ble vedtatt. Men det vil være uheldig å operere med to frister – enten må en sette 16 uker for alle dispensasjonssaker eller 12 uker som nå foreslås. Vi bør kunne strekke oss mot å klare 12 uker.

Endring av frist til 3-uker for ett-trinns søknader med naboprotester vil ikke medføre noens særlige konsekvenser for oss.

Endringen som foreslås i praktiseringen av 3-ukers fristen for behandling av igangsettingssøknader anser vi for uproblematisk.

Konklusjon:

Forslaget støttes.

Godkjenning av ansvarlig foretak bortfaller

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har hevdet at kravet om at foretak skal godkjennes er i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, særlig avtalens artikkel 36 om fri flyt av tjenester og tjenstedirektivet1 artikkel 16 om adgang til å yte tjenester (dvs. midlertidige tjenesteyting). Departementet har i korrespondansen med ESA argumentert for at gjeldende ordning ikke er i strid med tjenstedirektivet. Det er Kommunal- og regionaldepartementet som har bevisbyrden for at ordningen oppfyller tjenstedirektivets krav til bl.a. nødvendighet og forholdsmessighet, jf. Tjenstedirektivets artikkel 16 nr. 1. Departementet har etter ESAs vurdering ikke klart å fremlegge tilstrekkelig dokumentasjon for at virkningene av at ansvarlige foretak skal forhånds godkjennes av kommunen oppfyller disse kravene, herunder særlig kravet til forholdsmessighet. Godkjenning er ett element i en større sammenheng, og det er vanskelig å dokumentere at ordningen isolert sett har en påviselig effekt på kvaliteten i byggverk.

Departementet foreslår å oppheve kravet om at ansvarlige foretak skal godkjennes av kommunen før arbeidet kan startes opp. Det vil fortsatt være et krav at arbeidet forstås av foretak som påtar seg ansvar, og at disse foretakene oppfyller kvalifikasjonskrav gitt i forskrift om byggesak av 26.3.2010 (SAK). Kvalifikasjonskravene vil i stor grad tilsvare kravene som gjelder i dag. Foretak som etablerer seg i Norge skal ha den samme dokumentasjonen som etter gjeldende regelverk. Foretak som leverer tjenester over landegrensene på midlertidig basis behøver ikke dokumentere kvalifikasjoner som ligger til grunn for retten til å yte tjenesten i hjemlandet. Dokumentasjonen kan imidlertid kreves fremlagt av kommunen ved tilsyn, eller av den sentrale godkjenningsordningen hvis foretaket søker om frivillig sentral godkjenning.

Forslaget innebærer at et element i sikringen av kvalitet i byggverk oppheves. Det vil ikke lenger være mulig for kommunen å gå inn før arbeidet begynner og luke vekk foretak som kommunen ikke vurderer som kvalifisert. Faren for å oppdages vil bli mindre, noe som kan påvirke muligheten for å oppdage feil. Dette kan få innvirkning på noen foretaks vilje til å følge regelverket. Departementet anser imidlertid at bruk av uavhengig kontroll, sentral godkjenning og øket fokus på tilsyn vil veie opp for fraværet av lokal godkjenning.

Vurdering:

Bortfall av godkjenning av ansvarlige foretak før arbeidet starter vil kunne bidra til flere byggskader på grunn av manglende kompetanse hos foretakene. Dette vil gi mye større utfordringer til

kommunens tilsyn og gi et klart økt tilsynsbehov for å veie opp for fraværet av lokal godkjenning av foretakene.

Departementet bør jobbe videre med løsninger der alle ansvarlige foretak enten de er norske eller utenlandske må dokumentere sin kompetanse før de starter prosjektering, utførelse eller kontroll. Slik det blir nå må feilen være gjort før manglende kompetanse kan påvises. Dette er et klart tilbakeskritt i kvalitetsstyring av byggevirksomheten.

Konklusjon:

Departementet bør jobbe videre med løsninger der alle ansvarlige foretak enten de er norske eller utenlandske må dokumentere sin kompetanse før de starter prosjektering, utførelse eller kontroll.

Oppklaring av uklarheter i dagens lovverk

Privatrettslige forhold

Departementet klargjør bedre hvor grensen går for når kommunen skal avvise en søknad der det er klart at søker ikke har de nødvendige hjemmelsrettigheter til å gjennomføre tiltaket. Endringer har ingen konsekvenser, gjeldende rett videreføres.

Ansvar for oppfyllelse av tekniske krav

Denne endringen vil forsterke hovedregelen om at det er tiltakshaver selv som har ansvaret for at tiltaket tilfredsstillende de tekniske kravene, ikke kommunen. Kommunen kan føre tilsyn med at det er tilfelle.

Overtredelsesgebyr

Det gjøres noen presiseringer som gjør det tydeligere at kommunen kan gi overtredelsesgebyr for ikke å bruke kvalifisert foretak eller for å erklære ansvar uten å være kvalifisert og for prosjektering og utførelse i strid med lov og forskrift.

Hvordan behandle saker der en tillatelse vil medføre et ulovlig forhold på nabotomt

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. Videre er hensikten å sikre at kommunen ikke blir forpliktet til å godkjenne slike tiltak, og være henvist kun til å gripe fatt i det ulovlige forholdet i ettertid. Departementet mener at de krav det offentlige har stilt i forbindelse med et tiltak ikke bare kan ses bort fra i neste tiltak. Avslagshjemmelen er ikke ment å være så vidtrekkende at samtlige forhold ved et tiltak omfattes. Hensikten med bestemmelsen er å gi kommunen den nødvendige sikkerhetsventilen til å kunne påse at viktige hensyn etter plan- og bygningslovgivningen, slik som vann, avløp, atkomst og parkering, overholdes. Det avgrenses således mot generelle ulemper og krav som ikke omfattes av nevnte forhold.

Krav til søknad ved utleie i del av eksisterende bolig

Det sies også noe om grensene for søknadsplikt i forbindelse med etablering av ny boenhet og utleieforhold ved utleie av del av bolig. Her trekker departementet opp gjeldende rett og foreslår ingen endringer i lovverket, men vil vurdere om det bør gis bestemmelser i forskrift for nærmere å avklare søknadsplikten for en ny boenhet, og om det gjennom veiledning skal presiseres hvilke forutsetninger som gjelder ved for eksempel utleie av del av bolig.

Departementet kommer imidlertid med en ny betraktning omkring hva som er en selvstendig leilighet og som da krever søknad og tillatelse. Departementet sier at 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. Men så sier departementet videre at «boenheten må videre være fysisk adskilt fra øvrig boligareal i den eksisterende boligen. Det vil si at det ikke er intern forbindelse mellom ”enhetene”. Det kan forstås slik at dersom en etablerer en ny boenhet med alle funksjoner som nevnt ovenfor så vil ikke det bli betraktet som en søknadspliktig leilighet dersom en setter inn en dør som gir forbindelse til hovedleilighet.

Det er i så fall en helt ny definisjon fra departementets side. Tidligere presiseringer fra departementet har gått ut på at det er den faktiske avgrensningen som er avgjørende. Dersom den avgrensede delen inneholder alle funksjoner så er det å betrakte som en selvstendig boenhet som krever søknad og

godkjenning. Hvorvidt det er en intern forbindelse eller om enheten deler inngang med hovedleilighet så spiller ikke det noen rolle. Det finnes både fylkesmannavgjørelser, sivilombudsmannsavgjørelser og rettsavgjørelser som støtter det synet.

Hvis vi har forstått departementet rett at innredning av en fullstendig leilighet med alle funksjoner ikke er å betrakte som et søknadspliktig tiltak dersom det settes inn en dør som forbinder de to enhetene med hverandre så vil det kunne få mange negative konsekvenser. F.eks. saken vi har hatt på Storhaug i Jærgata. Der ble det etablert 5 leiligheter i en tomannsbolig. Leilighet i 1. etg. ble delt i to med felles entre innenfor den opprinnelige leilighetens areal. Leilighet i 2. etg. Hadde tilsvarende løsning og i tillegg hadde den leiligheten etablert en leilighet på loftet som også hadde inngang innenfor hovedleilighetens areal. Med det som departementet her legger til grunn så er dette ikke å betrakte som selvstendige leiligheter som krever godkjenning. Altså vil det f.eks. være fritt fram for å etablere mange nye småleiligheter på Storhaug uten styring med utviklingen.

Det samme vil gjelde for de nye byggeområdene våre. Vi har vært opptatt av at det blir etablert en viss mengde større leiligheter som er beregnet for barnefamilier og det blir stilt krav i reguleringsplan og bestemmelser om antall og størrelser på leilighetene. Ved gjennomføring opplever vi stadig et press fra utbygger som vil dele disse opp med begrunnelse at de er vanskelig å få solgt. Med den definisjonen som departementet legger til grunn nå så vil en slik leilighet kunne innredes som 2-3 enheter med intern dørforbindelse og tas i bruk som separate leiligheter uten at vi kan gjøre noe med det.

Vi har også fått et eksempel fra Oslo kommune der et nylig regulert eneboligfelt med 34 eneboliger nå fremstår med to og tre selvstendige boenheter i alle eneboligene, men med innvendig forbindelse. I stedet for et felt med små eneboligtomter beregnet for 34 boenheter har en nå i stedet et felt med nesten 3 ganger så mange boliger enn det som var forutsatt i planen. Konsekvensen er kollaps i infrastruktur, parkeringskaos og manglende utearealer.

Det vil bli vanskelig å lage områdeplaner og reguleringsplaner der en skal planlegge fremtidig infrastruktur med skoler, barnehager, friområder etc. hvis en ikke kan vite noe om hvor mange boliger en skal dimensjonere for.

Vi oppfordrer departementet til å konkretisere lovverket med ny forskrift og veiledning på dette området så vi kan unngå den forvirringen som nå har oppstått som følge av høringsnotatet. Vi oppfordrer også departementet om få klargjort reglene for hvilke tekniske minimumskrav som skal gjelde for leiligheter selv om det ikke inngår i denne høringen.

Kristine C Hernes
konstituert rådmann

Halvor S. Karlsen
direktør

Paul A. Paulsen
saksbehandler

Vedlegg:

Høringsnotat
Høringsinstanser

... Sett inn saksutredningen over denne linja ↑

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.