



Oslo kommune
Byrådsavdeling for byutvikling

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Dato: 12.06.2017

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201702554-9

Signy Volden, 23461652

500

FORSLAG TIL ENDRINGER I BYGGESAKSFORSKRIFTEN (FORSKRIFT AV 26.03.2010 OM BYGGESAK). HØRINGSUTTALELSE FRA OSLO KOMMUNE

Jeg viser til høringsbrev av 28.04.2017 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, hvor det foreslås endringer i byggesaksforskriften med høringsfrist 09.06.2017.

I henhold til delegert fullmakt (Byrådets vedtak av 03.07.2001, sak 1360, jf. bystyrets vedtak av 30.05.2001, sak 218) avgir jeg følgende høringsuttalelse på vegne av Oslo kommune:

Innledende bemerkninger - forslag til endringer - forenkling

Oslo kommune stiller seg positiv til departementets ønske om å forenkle saksbehandlingsreglene slik at saksbehandlingsprosessen kan bli mer forutsigbar og tids- og ressursbesparende. All den tid noen av endringsforslagene kommer som en forlengelse av forslagene i Prop. 110 L (2016-2017), vil det under de enkelte endringsforslagene vises til Oslo kommunes høringsuttalelse til forslagene til endringer i plan- og bygningsloven i november 2016, ref. KMD 16/3147. Denne høringsuttalelsen ligger for ordens skyld vedlagt.

Kommentarer til de enkelte forslagene i høringsnotatet

1. Forslag til endring av SAK §§ 2-1, 3-1 bokstav e), 3-2 andre ledd bokstav a) og 16-1 andre ledd bokstav b) - Tidsbestemt bruksendring

Forslag til endring av disse bestemmelsene kommer som en følge av forslag om å innføre tidsbestemt bruksendring som et nytt tiltak i plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav d).

I anledning forslag til lovendringen stilte kommunen seg positiv til den fleksibiliteten som oppnås med forslaget, men stilte spørsmål ved de situasjoner der eksisterende tillatt bruk er godkjent ved vedtak om dispensasjon og de tilfeller der det gis midlertidig bruksendring fra ulovlig bruk. Det ble også særlig trukket frem utfordringene en utstrakt bruk av slike midlertidige tillatelser vil by på for brann- og redningsmyndighetene. Det vises for øvrig til pkt. 8 i vedlagte høringsuttalelse fra Oslo kommune.

2. Forslag til ny SAK § 4-4 - Unntak for sikringstiltak etter akutte hendelser

Oslo kommune stiller seg positiv til forslag til ny bestemmelse som omhandler sikringstiltak etter akutte hendelser. Forslaget reflekterer i all hovedsak dagens praksis i Oslo, dog med mindre formelle rammer. Kommunens erfaring er at slike saker ofte får en rask og god løsning ved henvendelse med etterfølgende befaring, men er enig i at det er viktig at sikring av slike skadede bygninger kan utføres raskt og at prosessen får økt forutsigbarhet.

Kommunen ser at bestemmelsen åpner for at sikring kan utføres uten bruk av fagkyndige foretak. De sikringstiltakene som er opplistet kan i praksis innebære bygningsarbeider av mer komplisert art, eksempelvis åpning av konstruksjoner og brannskiller. I merknadene til forslaget påpeker departementet at de materielle kravene i loven og byggt teknisk forskrift, herunder krav til avfallshåndtering, fortsatt vil gjelde i tilfeller der sikringstiltak er unntatt søknadsplikt. Kommunen mener det bør presiseres i forskriftsteksten at sikringstiltakene må utføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, særskilt kravene i byggt teknisk forskrift.

Tiltakshaver

Av forslaget til ny SAK § 4-4 første ledd fremgår følgende: "...kan tiltakshaver uten krav om søknad og tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-2, gjennomføre sikringstiltak ()". Oslo kommune vurderer det som noe unaturlig å benytte begrepet "tiltakshaver" i denne sammenhengen, fordi sikringsarbeidet som skal utføres i utgangspunktet ikke er del av en pågående byggesak. Kommunen mener det kan være mer hensiktsmessig å benytte begrepet «eier eller den ansvarlige», og i tillegg knytte ansvaret for at sikringstiltaket gjennomføres i samsvar med plan- og bygningsloven, til eier av bygget. Dette vil kunne gi en bedre sammenheng med pbl § 31-3, som gjelder eiers plikt til å sikre bygget.

Vann og avløp

I forslaget § 4-4 annet ledd har man listet opp hvilke sikringstiltak som omfattes av bestemmelsen. Et av tiltakene er frakobling av vann- og avløpsledninger. Kommunens erfaring er at frakobling av vann- og avløpsledninger blir gjort på flere måter, og ikke alltid på forsvarlig vis. Frakobling av vann- og avløpsledninger må skje på en forsvarlig måte for å hindre at drikkevannet blir forurenset av stoffer som kommer inn på ledningsnettet, og for å hindre at avløpsvannet forurenser grunnen. I henhold til pbl § 31-3 tredje ledd skal eieren koble vann- og avløpsledningene sine fra felles ledningsanlegg når de tas ut av bruk permanent eller for et lengre tidsrom når hensynet til forsvarlig helse, miljø eller sikkerhet krever dette.

Det fremkommer ikke av forslaget § 4-4 hvordan frakoblingen av vann- og avløpsledningene skal skje. Dette bør tydeliggøres ved å vise til plan- og bygningsloven § 31-3 tredje ledd. Alternativt bør man gjøre nærmere rede for dette i veiledningen til byggesaksforskriften.

I bestemmelsen er det også tatt inn et forbud mot å bruke et byggverk ved gjennomføring av sikringstiltak som innebærer inngrep i brannskiller eller bærende konstruksjoner. Når vann- og avløpsledningene er koblet fra, vil man ikke lenger ha tilgang på hygienisk betryggende drikkevann og bortledningen av avløpsvannet vil ikke lenger være sikret på en forsvarlig måte. Forskriften bør også ha en bestemmelse om forbud mot bruk av byggverk etter at vann- og avløpsledningene er frakoblet, når byggverket har vært brukt til opphold for mennesker eller dyr, sml. plan- og bygningsloven § 27-1 og § 27-2.

Personsikkerhet

Av hensyn til personsikkerhet er det presisert i forslag til bestemmelsens annet ledd at «*Det er ikke tillatt å bruke byggverket ved gjennomføringer av sikringstiltak som innebærer inngrep i brannskiller eller bærende konstruksjoner*». Oslo kommune mener at denne presiseringen er for snever. Ved fjerning av tekniske installasjoner som eksempelvis brannalarmanlegg vil personsikkerheten være betydelig redusert og bruk av bygget vil ofte ikke være forsvarlig. Det bør derfor innføres en mer generell bestemmelse som sier at bygget ikke kan brukes, dersom personsikkerheten ikke er ivaretatt.

Avgjørelsesmyndighet

I høringsnotatet pkt. 4.3.2, som omhandler sikringstiltak på bygg som er gitt bevaringsstatus i plan, fremgår følgende av teksten i høringsnotatet «*Det er kommunen som avgjør hvilke sikringstiltak som kan gjennomføres på byggverket*». I forslaget til ny forskriftstekst står det imidlertid at «*må tiltakshaver avklare nærmere med kommunen hvilke sikringstiltak som kan gjennomføres (...)*». Dersom det faktisk er slik at kommunen har avgjørelsesmyndighet når det gjelder hvilke sikringstiltak som kan gjennomføres uten søknad, og at dette i enkelte saker kan bety at de typer tiltak som er listet opp i annet ledd kan nektes gjennomført av kommunen, bør dette fremgå klart av forskriftsteksten.

Bevaringsverdige bygninger

Tiltakshaver plikter å avklare nærmere med kommunen hvilke sikringstiltak som kan gjennomføres slik at byggverkets bevaringsverdi så langt mulig blir ivaretatt for «*...byggverk som er gitt bevaringsstatus i plan*». At bevaringsverdier gir andre krav til prosessen er positivt og nødvendig. Her kan Riksantikvarens standard for restverdisikring etter brann være nyttig for både fredete og bevaringsregulerte bygg. Ventelig vil det imidlertid ikke være tilstrekkelig bare å ivareta bygg med særskilt, formelt vem. Forslaget bør derfor forenkles og endres, og omfatte bygninger med høy erkjent bevaringsverdi. Innskrenkningen i forståelse av bevaringsverdi som ligger i endringsforslaget for øvrig, er etter kommunens vurdering svært uheldig noe kommunen kommer tilbake til under punkt. 7.

Det er videre noe uklart hvor langt tiltakshaver kan gå i sikringsarbeidene, for eksempel hvor mye bevaringsverdig bygningssubstans om kan fjernes, uten avklaringer/søknad. Dette må presiseres slik at riving ut over totalskadde konstruksjoner ikke kan gjennomføres som sikringsarbeid.

3. Forslag til endring av SAK § 5-2 - Varsel til naboer og gjenboere
Oslo kommune har ingen bemerkning til dette.

4. Forslag om endring i SAK §§ 5-4 og 6-4 - Avledning av overvann

Oslo kommune stiller seg positiv til denne endringen, som er en oppfølging av lovendringen. Kommunen anser det som hensiktsmessig å få dette inn i forkant av rammetillatelse all den tid overvannsproblematikk potensielt kan få store konsekvenser.

Oslo kommune hadde imidlertid en del innspill vedrørende overvannsproblematikk i forbindelse med høring til lovendringen og det vises derfor til pkt. 6 i vedlagte høringsuttalelse. Flere av innspillene er etter kommunens vurdering høyst aktuelle.

5. Forslag om endring i SAK 7-1 første ledd bokstav a) - Tidsfrist for å avholde forhåndskonferanse

Oslo kommune opplever en kraftig økning i bruk av forhåndskonferanser. Dette skyldes til dels lovendringene/ forenklingene i plan- og bygningsloven som har ført til et større behov for forhåndskonferanser og økt grad av veiledning, og til dels økt tilgjengelighet ved at forhåndskonferanser kan bestilles elektronisk. Denne økningen i antall forhåndskonferanse byr på utfordringer for kommunen mht. å gjennomføre disse innen den lovpålagte frist. Når det gjelder forslag til endring av SAK § 7-1 første ledd bokstav a) og innføring av frist for avholdelse av forhåndskonferanse for saker der eksisterende byggverk er ødelagt av brann, naturskade eller lignende innen 3 dager, stiller Oslo kommune seg negativ til dette. Dette er i seg selv en kort frist, men særlig sett i lys av de saker og spørsmål som skal forberedes og gjennomgås på disse forhåndskonferansene, trenger kommunen bedre tid til å områ seg. I slike saker er det nødvendig å gjennomgå fagkyndige rapporter, gjennomføre befaringer, foreta avklaringer med øvrige etater og myndigheter samt gjennomføre andre undersøkelser. For at kommunen skal ha muligheten til å gjøre de nødvendige undersøkelser til å gi klare nok tilbakemeldinger under forhåndskonferansen, foreslås denne fristen forlenget til en uke.

6. Forslag om å oppheve SAK § 7-1 annet ledd - Tidsfrist ved behandling av rammesøknad og søknad om endring

I kommunens høringsuttalelse til forslag til endring i plan- og bygningsloven uttalte kommunen at: «Oslo kommune vurderer at endringen er upraktisk og at SAK § 7-1 andre ledd: *«Dersom søknaden deles opp, jf plan- og bygningsloven § 21 -2 femte ledd, gjelder 12-ukersfristen i plan- og bygningsloven § 21 -7 første og fjerde ledd bare for søknad om rammetillatelse og søknad om endring av rammetillatelse»* bør opprettholdes.

Kommunen foreslår eventuelt at bestemmelsen revideres slik at den angir i hvilke tilfeller søknader om endring av rammetillatelser skal behandles som 3-ukerssaker. Kommunen foreslår at avgrensningen utformes slik at mindre omfattende endringer/justeringer, som ikke er avhengig av dispensasjon, og/eller ikke må forelegges andre myndigheter, bør kunne behandles innen tre uker. Oslo kommune fastholder dette standpunktet.

Det ble vist til at Oslo kommune finner behandling av endringssøknader utfordrende. Dette begrunnes i at det i byggesaker som knytter seg til reguleringsplaner i ytre by er snarere hovedregelen enn unntaket at det sendes inn endringssøknader, og gjerne for mange endringer og i flere omganger. I et prosjekt der planen allerede er sterkt presset vil grensene for akseptable endringer være marginale. Kompleksiteten i saken kan tilsi at det er vanskelig å vurdere hva endringen faktisk innebærer, for eksempel om endringen utløser søknad om nye dispensasjoner, om gitte dispensasjoner må vurderes på nytt, eller om tegningsgrunnlaget i seg selv er så sammensatt at det er behov for tid til å vurdere hva den omsøkte endringen faktisk innebærer. Videre øker kompleksiteten av at søknader om endringer ofte kommer inn etter at det er gitt en igangsettingstillatelse, det vil si under selve oppføringen av tiltaket. Dette kan over tid føre til redusert byggkvalitet.

Kommunen ser at utbyggers interesser taler for rask behandling av endringssøknader. Hensynet til naboer/offentligheten, sakens opplysning og de hensyn reguleringsplanene skal sikre, taler for at endringssøknader underlegges en grundig behandling, særlig der saken er kompleks. Oslo kommune mener at saker også på annet grunnlag enn nevnt ovenfor kan være så komplekse at kommunen bør gis mer tid til å vurdere saken. Oslo kommune mener endringen vil gi kommunene lite handlingsrom til å områ seg.

I saker som ikke krever dispensasjon og ikke er avhengig av uttalelse fra annen myndighet, vil endringssøknaden måtte behandles innen tre uker for ikke å anses som gitt.

I forrige høringsrunde anbefalte kommunen den løsning som ble foreslått i departementets brev datert 11.08.2016, som innebærer at særlige komplekse endringssøknader kan behandles som 12-ukerssaker, selv om enkelte slike endringssøknader strengt tatt vil kvalifisere til 3-ukers saksbehandlingstid. Denne løsningen er mer dynamisk og bedre tilrettelagt for behandling av byggesaker i byer med fortetningsproblematikk. Det vises for øvrig til vedlagte høringsuttalelse pkt. 7.

Oslo kommune står fast ved at for de tilfeller der det er gitt rammetillatelse og tiltaket innebærer en viss grad av kompleksitet, bør kommunen som hovedregel ha 12 uker på å behandle endringssøknader. Kommunen stiller seg derfor meget negativ til de foreslåtte endringene i pbl § 21-7 og SAK 7-1 annet ledd.

7. Forslag om endring i SAK § 19-3 - Kommunens adgang til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdig bygg

Forslaget til endringer er begrenset til § 19-3. Denne bestemmelsen definerer hvilke bygg som etter forskriften er å anse som bevaringsverdige. Departementet uttaler i høringsnotatet at «forslaget vil bidra til å sikre at kommunen har et tilstrekkelig klart hjemmelsgrunnlag når pålegg gis». Oslo kommune mener imidlertid at hele forskriftens kapittel 19 må forenkles, og endres i vesentlig grad for at den i det hele skal kunne fungere etter sin hensikt.

Oslo kommune ønsker å bemerke at eksisterende hjemmel trådte i kraft for ca. fem år siden, blant annet etter initiativ fra kommunen og flere andre byer. Den ble imidlertid utformet på en måte som har gjort bruken av bestemmelsen svært krevende for kommunene, noe det lave omfanget av bruk bekrefter. Oslo kommune har faktisk frem til i dag aldri benyttet bestemmelsen. Årsakene til dette er flere.

For det første er det et vilkår for å kunne ilegge pålegg etter § 19-5 at bygningen, i tillegg til å falle inn under et av alternativene i § 19-3 a)-d), også må tilfredsstillende vilkåret om «høy bevaringsverdi». Dette begrenser klart påleggshjemmelens virkeområde. Videre er det slik at vilkåret om «høy bevaringsverdi» i seg selv er en vanskelig skjønnsmessig vurdering. Bestemmelsen i SAK § 19-5 inneholder i tillegg så mange skjønnsmessige vurderingstemaer at den ikke lar seg praktisere slik den hadde til hensikt. Det vises i den forbindelse i særdeleshet til forholdsmessighetsvurderingen i tredje ledd, hvor kommunens adgang til å gi pålegg er begrenset av «fremtidige bruksmuligheter, eiendommens økonomiske bæreevne eller den ansvarliges situasjon». Dette er operativt vanskelig å ta stilling til. Oslo kommune uttalte seg utførlig om disse vilkårene i forbindelse med høringen i 2012, og viser til denne uttalelsen. Oslo kommune har særlig vært opptatt av at sikring ikke er tilstrekkelig for å hindre forfall, også vedlikehold (ikke standard heving eller utbedring) må kunne pålegges.

Når det kommer til den foreslåtte endringen i SAK § 19-3 finner Oslo kommune at disse vil få svært uheldige konsekvenser, til tross for at virkemidlet i dag har begrenset anvendelse. At bestemmelsen er lite brukt bør ikke brukes som argument for ytterligere reduksjon i bruksområde, snarere viser den at kommunene er svært tilbakeholdne med å gi slike pålegg. Dette skyldes at hjemmelen er uhåndterlig å anvende. Den begrensede bruken er som forventet og forutsagt i Oslo kommunes høringsuttalelse før hjemmelen kom. Hjemmelen har likevel en klar verdi, fordi den tydeliggjør at slikt forfall er ulovlig og kan forfølges. Forslaget om å

begrense bruken av bestemmelsen til bygg med formell bevaringsstatus i plan, vil sende det motsatte signalet, dvs at det er fritt frem å la alle øvrige bygg forfalle for eksempel de som er lokalt listeført på «Gul liste», uavhengig av de reelle kulturminneverdiene.

Oslo kommune stiller spørsmål ved om de forslag til endringer i saksbehandlingsreglene der bygg er skadet av brann, naturskade, ulykke mv., kan bidra til å gjøre det enklere for de som lar bevaringsverdige bygg stå til forfall. Bevaringsverdige bygg som blir stående til forfalls ved at de ikke driftes, bebos eller tas vare på, kan fort rammes av brann, for eksempel ved teknisk svikt eller på grunn av innbrudd, hærverk og ulovlig bruk. Det vises i den sammenheng til at 1/3 av alle branner i Oslo på 2000-tallet var i hus på Gul liste jf. tall fra NRK Brennpunkt.

Forslaget begrenser definisjonen av bevaringsstatus til vedtak om bevaring iht. plan- og bygningsloven. Det gjør at andre kommunale verneplaner og kommuners frie skjønn settes til side som kriterium for å vedta pålegg for å forhindre uønsket forfall. For det første ligger det i forslaget en konkret innsnevring i definisjonen av verneverdi, som vil hindre kommunen i å sikre erkjente kulturminneverdier. Dernest vil denne definisjonen, dersom den videreføres i andre forskrifter, svekke kommunens mulighet til å ivareta kvaliteter gjennom de generelle bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Oslo kommune deler målsetningen om å sikre flere kulturminner gjennom regulering til bevaring. En bevaringsregulering innebærer samtidig et betydelig merarbeid og kommunene vil til enhver tid ligge på etterskudd mht. å sikre erkjente kulturminneverdier. Kommunen trenger derfor effektive virkemidler i påvente av fremtidig sikring i plan. Om mulighetene til å sikre generelle kulturminneverdier i lovens byggesaksdel begrenses, vil det ventelig utløse bruk av kulturminneloven eller behov for forbud mot tiltak og ressurskrevende planprosesser i stort omfang. Det er en byråkratisering som hverken eiere eller kommunen er tjent med.

Et positivt trekk i forslaget er at departementet i sin definisjon av «anlegg med bevaringsstatus i plan» ikke bare medtar anlegg sikret mot riving med bevaringsstatus i reguleringsplan, men også bygninger hvor verdiene er sikret av bestemmelser i kommuneplan jf. § 11-9 nr. 7 (men tilsynelatende ikke anlegg som kun er omfattet av hensynssone i kommuneplanen jf. § 11-8, 2. ledd.) Hva som skal til for at verdiene kan sies å være sikret, når kommuneplanvedtak ikke gir riveforbud, vil her være et sentralt spørsmål Oslo kommune hadde ønsket utdypet fra departementet. Oslo kommune antar inntil videre at effekten av dette forslaget i liten grad vil styrke kulturvernet.

Av Oslos bevaringsverdige anlegg på Gul liste er ca. 2/3-deler ikke regulert til bevaring i reguleringsplan eller fredet. Det er ikke slik at disse byggene representerer lavere kulturhistoriske verdier enn de bygningene som er sikret gjennom reguleringsplan eller fredning, men snarere at det skjer en fortløpende kartlegging og avklaring av verdiene. Men så sant ikke også øvrige anlegg på Gul liste medtas, står stadig 57 % av alle anlegg i indre by og 66 % av alle anlegg i ytre by uten lovlig vern mot merskade etter brann eller spekulasjon i forfall.

Endringene skal være begrunnet i regjeringens ønske om forenkling for folk flest. Forslaget snevrer derfor inn kommunens skjønnsbaserte handlingsrom i byggesaksdelen. Departementet viser her etter Oslo kommunes vurdering en overdreven tro på menigmanns ønske om å trenge ned i detaljene i lovverk og kommunale plandokumenter, og undervurderer verdien og legitimiteten av en god og skjønnsbasert kommunal byggesaksbehandling. Forslaget undervurderer også legitimiteten og forutsigbarheten til kommunale verneplaner på siden av

plan- og bygningsloven, enten dette er politisk vedtatte planer eller kulturminnefaglige oversikter, som Byantikvarens gule liste.

Oslo kommune finner endringsforslaget svært uheldig og dette kan på sikt få uheldige konsekvenser for bevaring av kulturminner. Det kan også gi mer krevende, byråkratiske prosesser med flere vedtak om midlertidig forbud mot tiltak og «frimerke»- regulerings saker. Forbud mot tiltak og gjennomføring av planprosess er svært lite hensiktsmessig for å stoppe forfall som er så langt fremskredet at det er aktuelt å komme med pålegg. En slik prosess vil, dersom eier bruker alle muligheter til trenering, ta flere år. I mellomtiden vil et dårlig sikret bygg kunne forfalle til under kritisk grense for bevaring.

Med hilsen

Hanna E. Marcussen
byråd for byutvikling

Godkjent elektronisk

Vedlegg: 1. Høringsuttalelse av 15.12.2016 fra Oslo kommune