

Høringsnotat

Forenklinger og endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Kommunal- og regionaldepartementet, 28.6.2013

Innhold

1	Bakgrunn.....	4
2	Hovedinnhold i høringsnotatet.....	6
3	Forslag til forenklinger.....	9
3.1	Registrering - færre søknadspliktige tiltak.....	9
3.1.1	Innledning - prinsipielle utgangspunkt.....	9
3.1.2	Departementets vurderinger.....	10
3.1.3	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	18
3.2.1	Bakgrunn.....	21
3.2.2	Gjeldende rett.....	21
3.2.3	Departementets vurderinger.....	22
3.3	Naboforhold - varsling og merknader.....	25
3.3.1	Bakgrunn.....	25
3.3.2	Gjeldende rett.....	25
3.3.3	Departementets vurderinger.....	26
3.3.6	Økonomisk og administrative konsekvenser.....	29
3.4	Tidsfrist ved dispensasjon fra plan.....	30
3.4.1	Bakgrunn. Gjeldende rett.....	30
3.4.2	Endringsbehov.....	31
3.4.3	Departementets vurderinger.....	31
3.4.4	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	32
3.5	Tidsfrister med særskilt virkning.....	33
3.5.1	Bakgrunn. Gjeldende rett.....	33
3.5.2	Departementets vurderinger.....	33
3.5.3	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	34
3.6	Igangsetting av tiltak.....	35
3.6.1	Bakgrunn.....	35

3.6.2 Gjeldende rett - Forholdet mellom rammetillatelse og igangsettingstillatelse	35
3.6.3 Departementets vurderinger.....	37
3.6.4 Økonomiske og administrative konsekvenser	42
3.7 Avgrensning av klage	43
3.7.1 Bakgrunn.....	43
3.7.2 Gjeldende rett.....	43
3.7.3 Departementets vurderinger.....	43
3.7.4 Økonomiske og administrative konsekvenser	45
3.8 Ferdigattest for eksisterende bygg.....	46
3.8.1 Bakgrunn.....	46
3.8.2 Gjeldende rett - dagens situasjon og problemstilling.....	46
3.8.3 Departementets vurderinger.....	47
3.8.4 Økonomiske og administrative konsekvenser	50
3.9 Andre endringer	51
3.9.1 Privatrettslige forhold.....	51
3.9.2 Ansvar for oppfyllelse av tekniske krav	53
3.9.3 Plassering av byggverk.....	54
3.9.4 Når et lovlig tiltak skaper ulovlige forhold andre steder.....	57
3.9.5 Skjermingsverdige bygg	60
4 Oppheving av krav om lokal godkjenning.....	63
4.1 Innledning og sammendrag.....	63
4.2 Bakgrunn. Rettstilstanden i andre land.....	64
4.2.1 Bakgrunn og gjeldende rett.....	64
4.2.2 EFTAs overvåkingsorgans (ESA) sak mot Norge	65
4.2.3 Rettstilstanden i andre land.....	65
4.3 Departementets vurderinger.....	66
4.3.1 Forholdet mellom foretak etablert i Norge og midlertidige tjenesteytere.....	66
4.3.2 Ansvarssystemet.....	67
4.3.3 Kvalifikasjonskrav	69
4.3.4 Dokumentasjon av kvalifikasjoner for midlertidig tjenesteytere.....	71
4.3.5 Innføring av lovregulert yrke	73
4.3.6 Statlige godkjenningsordninger og registre.....	74
4.3.7 Tilsyn med foretak og tiltak.....	76
4.4 Oppheving av krav om sentral godkjenning for ansvarlig kontrollerende	77

4.5 Økonomiske og administrative konsekvenser	77
5 Tilsyn med byggevaremarkedet	79
5.1 Bakgrunn.....	79
5.2 Gjeldende rett.....	79
5.4 Departementets vurderinger.....	79
5.5 Økonomiske og administrative konsekvenser.....	81
6 Overtredelsesgebyr ilagt av kommunen	82
6.1 Overtredelsesgebyr for ikke å bruke kvalifisert foretak eller for å erklære ansvar uten å være kvalifisert	82
6.2 Overtredelsesgebyr for prosjektering og utførelse i strid med krav i lov og forskrift	82
7 Krav til søknad ved utleie i del av eksisterende bolig.....	84
8 Forslag til endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).....	85

1 Bakgrunn

Kommunal- og regionaldepartementet legger med dette fram forslag til endringer i plan- og bygningsloven (LOV-2008-06-27-71). Forslagene tar hovedsakelig utgangspunkt i Bygningismeldingen (Meld. St. 28 (2011-2012) *Gode bygg for eit betre samfunn; Ein framtidsretta bygningspolitikk*) som ble lagt frem av regjeringen 15. juni 2012 og behandlet av Stortinget i desember 2012. Behovet for effektivisering og forenkling av plan- og byggesaksprosessene er senere også fremhevet i Boligmeldingen (Meld. St. 17 *Byggje – bu – leve; Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*).

Et hovedsiktemål med høringsnotatet er å fremheve byggesaksdelen av plan- og bygningsloven som en ”ja-lov”, dvs. at tiltakshavere skal ha rett til å gjennomføre tiltak som ikke er i strid med lov, forskrift eller plan. Dette er en prinsipiell grunntanke for denne delen av loven, men som ofte settes til side i den praktiske saksbehandlingen hvor tiltakshavere opplever uforutsigbare og skiftende krav til både ansvar og dokumentasjon, ikke bare mellom kommuner, men også mellom saksbehandlere i samme kommune. Departementet ønsker gjennom forslagene i høringsnotatet å redusere rommet for tilfeldig lokalt skjønn i byggesaksprosessen, bl.a. gjennom å tydeliggjøre ansvaret til den enkelte. Det gjelder både tiltakshavere, kommunene, naboer og andre berørte. Tiltakshaver må selv kunne stå ansvarlig for mindre tiltak på egen eiendom når de er i samsvar med regelverket og må derfor skaffe seg oversikt over hvilke regler som gjelder for gjennomføring av tiltaket.

Ny plan- og bygningslov (byggesaksdelen) trådte i kraft 1. juli 2010. Det er således ikke departementets ambisjon å foreta noen fullstendig gjennomgang av lovens system for saksbehandling, ansvar, kontroll og tilsyn ved denne revisjonen. Som varslet, både i Bygningismeldingen og i Boligmeldingen, har regjeringen satt i gang arbeid med sikte på å komme tilbake med forslag til mer strukturelle tiltak for effektiv tilrettelegging for utbygging, bl.a. gjennom smidigere prosesser og bedre samordning mellom regelverk og myndigheter som griper inn i byggesaksbehandlingen. Regjeringen vil i denne sammenheng

- Utrede forenklinger i plan- og bygningsloven som bl.a. legger aktivt til rette for bedre samordning av detaljplanprosess og byggesak
- Effektivisere plan- og byggesaksprosessen ytterligere, bl.a. gjennom å vurdere tidsbruken i plansaker, bruken av rekkefølgebestemmelser, enklere behandling av mindre reguleringsplanendringer og rollen til private aktører i områdeplanleggingen
- Gå gjennom innsigelsesinstituttet og vurdere virkemidler for å sikre at innsigelser og varsel om innsigelser blir brukt i tråd med intensjonen i loven. Det innebærer bl.a. å vurdere tiltak for forpliktende tidlig deltakelse, samordning av innsigelsesmyndigheter og tidsbruk i innsigelsessaker
- Skaffe mer kunnskap om kostnader for bygging av boliger, og mer kunnskap om sammenhengene mellom byggekostnader og prisfastsettelse

Miljøverndepartementet vil vurdere og følge opp de delene av arbeidet som knytter seg til plandelen av plan- og bygningsloven.

I Boligmeldingen drøftes flere virkemidler for å stimulere til gjennomføring av boligprosjekt, bl.a. ekspropriasjon. Et særlig tilfelle, som vil bli vurdert i videre lovarbeid, er de tilfellene der områder er regulert og tilrettelagt, men hvor utbygging av forskjellige årsaker ikke skjer. Dette kan for eksempel være fordi lønnsomheten i prosjektet anses som for lav av eier, markedet for den aktuelle boligtypen i det aktuelle området har endret seg siden reguleringsforslaget ble fremmet, det anses som mer lønnsomt å vente med utbygging

i påvente av prisstigning, eller en annen midlertidig bruk er mer lønnsom. Spørsmålet er da om det kan være aktuelt med særskilte virkemidler for at kommunen skal få fortgang i utbyggingen, for eksempel gjennom egne tidsfrister, eller presisering av adgangen til å ekspropriere på nytt dersom kommunen tidligere har ekspropriet til fordel for en bestemt utbygger. I det videre arbeid er det behov for også å se ekspropriasjonsreglene i sammenheng med andre virkemiddel som kan medvirke til effektiv tilrettelegging for utbygging.

Bygningsmeldingen og Boligmeldingen gir et godt grunnlag for det videre arbeidet med effektivisering av byggesaksprosessene. Departementet vil selvsagt involvere brukerne av regelverket i prosessene. I denne sammenheng vil erfaringer og innspill fra Direktoratet for byggkvalitets praktiske forenklingsverksted Bygg Enkelt, som startet i september 2012, være nyttig for departementet.

Digitalisering og økt bruk av IKT i byggesaksprosessen er vektlagt i Bygningsmeldingen. Det er avgjørende for å hente ut effektiviseringsgevinst og samtidig opprettholde høy kvalitet i byggetiltakene at regelverk og administrative prosesser legger effektivt til rette for økt digital samhandling i plan- og byggesaksprosesser. Departementet er på denne bakgrunn allerede i gang med å utvikle en strategi med sikte på å etablere ByggNett.

ByggNett er ment å være en felles samhandlingsplattform for bygging og byggesaker som skal være åpen for alle, både praktiske brukere og tilbydere av ulike systemer. Direktoratet for byggkvalitet er gitt ansvaret for å utvikle strategien, i løpet av 2013. Direktoratet har lenge arbeidet med videreutvikling av dagens løsning, ByggSøk, som er det nasjonale systemet for elektronisk søknad i plan- og byggesaker, utviklet og driftet av direktoratet. Innenfor rammene av ByggNett foregår det et samarbeid mellom direktoratet og KS om en pilot (ByggLett) for mer helhetlig elektronisk behandling av enkle saker. Dette skjer som en del av Leverandørutviklingsprogrammet til KS og NHO. Arbeidet skal legge grunnlag for at kommunene kan drive full elektronisk saksbehandling innen 2015.

En bakgrunn for noen av de endringer som foreslås er at EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har åpnet en sak mot Norge, der de mener at krav om godkjenning av foretak er i strid med tjenstedirektivet.

2 Hovedinnhold i høringsnotatet

Siktemålet med de endringsforslag som legges frem er å effektivisere byggesaksprosessene. Lovforslagene er i det alt vesentlige begrenset til byggesaksdelen av plan- og bygningsloven, som Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for, og innrettet mot forenklinger som skal redusere uforutsigbarhet og omfang av kommunal byggesaksbehandling. Tiltakshaver gis større ansvar og risiko for tiltak på egen eiendom. Rommet for lokalt skjønn ift. krav til tiltak og dokumentasjon søkes begrenset slik at like saker behandles likt. Forenklingstiltakene skal stimulere til aktivitet og redusere byråkrati og administrative byrder for næringen, kommunene og forbrukerne. Kommunene søkes gitt rom for oppmerksomhet og bidrag til sikring av samfunnets krav til kvalitet i de større tiltakene.

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 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.

Et sentralt forslag i høringsnotatet er å heve terskelen for søknadsplikt, ved introduisering av en registreringsordning for mindre tiltak på bebygd eiendom som kan forestås av tiltakshaver. Forutsetningen er at tiltaket ikke strider mot plan og ellers er i samsvar med de materielle kravene i loven og forskriftene. I denne omgang begrenses tiltakene til garasjer, tilbygg og mindre driftsbygninger (de fleste tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-2). Departementet vil i fremtidig lovarbeid vurdere om en tilsvarende registreringsordning også kan utvikles og anvendes på andre, større tiltak, som for eksempel eneboliger/småhus på ubebygde tomter.

Departementet mener flere mindre tiltak helt bør ligge utenfor virkeområdet for lovens byggesaksbestemmelser. Dette vil synliggjøres i forskrifter til loven. Med sikte på å redusere rommet for usikkerhet og lokalt skjønn legges det opp til en kasuistisk oppregning i forskrift og veiledning for å avklare grensene mellom de enkelte saks kategorier. Det tydeliggjøres i loven at garasjer, uthus og liknende mindre tiltak kan plasseres inntil 1 m fra nabogrense (uten særskilt samtykke fra nabo og/eller godkjenning av kommunen) så lenge dette ikke er i strid med plan..

Naboers og gjenboeres posisjon i byggesaker søkes tydeliggjort, bl.a. for å redusere kommunens arbeid med naborforhold, som ikke alltid har sin bakgrunn i forhold som plan- og bygningsloven skal ivareta. Merknader fra naboer/gjenboere skal således ikke ha konsekvenser for saksbehandlingsfrister. Det gjelder både de nye registreringssakene og saker som skal avgjøres av kommunen innen 3 uker. Det foreslår at det heller ikke skal stilles krav om nabovarsel når tiltaket er regulert i vedtatt detaljregulering. Departementet mener det er viktig at publikum og kommunene gis god informasjon om naboers og gjenboeres posisjon i byggesaker bl.a. for å forhindre omkamper og sikre at de hensyn som skal ivaretas etter loven, ivaretas på riktig tidspunkt i plan- og byggesaksprosessene.

For ytterligere å forenkle byggesaksprosessene foreslås tydeliggjøring i loven av noen begrensninger i adgangen til å klage. Det gis ikke klagerett på tiltak som etter den nye

ordningen skal registreres i kommunen. Tiltaket skal således kunne gjennomføres (etter 3 uker) uten noen tilbakemelding fra kommunen. Om kommunen ved mottak av en registrering finner at tiltaket ligger utenfor ordningen og krever søknad, er det heller ikke klageadgang på dette. Videre foreslås at plan- og bygningsloven § 1-9 styrkes noe for å presisere reglene og ytterligere begrense omkamper og antall klagemuligheter i en byggesak. Det skal således heller ikke kunne klages på forhold som er avgjort *i tidligere vedtak i byggesaken*, (i tillegg til forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan eller ved dispensasjon). Dette vil bl.a. ha direkte effekt ift. klageadgangen på igangsettingstillatelser. Disse tiltakene vil sammen med hevingen av terskelen for tiltak som i det hele tatt kommer inn under lovens byggesaksregler, begrense omfanget av klager på forhold av mer privatrettslig karakter som ikke har samfunnsmessig betydning. Slike saker utgjør i dag en for stor andel av klageporteføljen hos klageinstansen (fylkesmannen).

3 ukers fristen for kommunens behandling av søknad om igangsettingstillatelse, opprettholdes. Departementet mener imidlertid, at det bør knyttes rettsvirkning til kommunens overskridelse av fristen, bl.a. av hensyn til at en rammetillatelse faller bort etter 3 år. Det foreslås at tiltaket tillates igangsatt, på tiltakshavers ansvar, om kommunen ikke overholder lovpålagt saksbehandlingsfrist.

En hovedkonsekvens av de forslag som legges frem, er at 12 ukers behandlingstid for byggesaker ikke fremstår som hovedregelen. Kun to trinns søknader som krever dispensasjon eller ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker. Alle andre sakstyper skal enten avgjøres av kommunen innen 3 uker, og/eller kunne iverksettes av tiltakshaver etter 3 uker.

Ferdigattest for eldre bygg er mangelfullt regulert i loven. For å etablere en entydig, forsvarelig 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.

I hovedkapittel 4. legger departementet frem forslag til endringer i lovens system for sikring av kvalifikasjoner i foretak som har ansvarsrett i byggesaker. Endringene berører først og fremst kravet i loven om obligatorisk lokal godkjenning av foretak, og kravet om obligatorisk sentral godkjenning av kontrollforetak (som foreløpig ikke er satt i kraft). Endringene har sin bakgrunn i at EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har hevdet at kravet i plan- og bygningsloven om at foretak skal godkjennes, er i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, særlig avtalens artikkel 36 om fri flyt av tjenester og tjenestedirektivet artikkel 16 om adgang til å yte tjenester (dvs. midlertidig tjenesteyting). Norge har, bl.a. for å unngå en sak for EFTA-domstolen, varslet ESA om at det er satt i gang et lovarbeid med sikte på å oppheve kravet om at ansvarlige foretak skal godkjennes før arbeidet kan startes opp. Etter forslagene som fremmes i høringsnotatet her vil det fortsatt være et krav at arbeidet forestås av foretak som har påtatt seg ansvar, og at disse foretakene oppfyller kvalifikasjonskrav gitt i Saksbehandlingsforskriften (SAK). Kvalifikasjonskravene vil i stor grad tilsvare kravene som gjelder i dag. Foretaket skal sende erklæring om ansvarsrett til kommunen sammen med søknad om tiltaket eller senest før foretaket starter sitt arbeid. Dokumentasjonskrav og kommunens saksbehandling forenkles for alle foretak. Dokumentasjonen vurderes av kommunen ved tilsyn, eller av den sentrale godkjenningsordningen ved søknad om frivillig sentral godkjenning. Det er viktig å tydeliggjøre i loven at foretak som leverer tjenester over landegrensene ikke trenger dokumentere kvalifikasjoner som ligger til grunn for retten til å yte tilsvarende tjenester i hjemlandet. Endringene på dette

området vil gi enklere prosesser i byggesaker for både kommunene, tiltakshaverne og foretakene.

Når det ikke lenger vil være mulig for bygningsmyndighetene å gå inn i vurdering av et foretaks kvalifikasjoner og eventuelt luke vekk foretak som ikke er kvalifisert, før arbeidet begynner, er det viktig å fokusere på de andre virkemidlene i loven som skal ivareta kvalitet, slik som uavhengig kontroll, den frivillige sentrale godkjenningen og tilsyn med foretak og tiltak. Direktoratet for byggkvalitet har ansvar for den sentrale godkjenningsordningen og foreslås gitt en utvidet mulighet til, etter ønske fra kommunen, å bistå i arbeidet med organisering og gjennomføring av tilsyn. Det foreslås etablert en hjemmel i loven som gir direktoratet anledning til å føre tilsyn med byggesaker i særskilte situasjoner hvor kommunen av ressurs hensyn eller andre grunner ikke følger opp ansvarlige foretak. Det vil likevel være kommunens ansvar å følge opp forhold som avdekkes under direktoratets tilsynsbistand.

Departementet foreslår ellers justeringer av reglene om tilsyn med byggevarer. Endringene skal gi Direktoratet for byggkvalitet, som er sentral tilsynsmyndighet, tilstrekkelige virkemidler for å føre et mer effektivt tilsyn, også i samarbeid med andre myndigheter, for eksempel tollvesenet. I tillegg foreslås andre mindre endringer og justeringer for å avklare forhold som skaper usikkerhet hos brukerne av loven, og for å rette opp feil som er avdekket siden ikrafttreddelsen av loven i 2010.

3 Forslag til forenklinger

3.1 Registrering - færre søknadspliktige tiltak

3.1.1 Innledning - prinsipielle utgangspunkt

Departementets forslag har som målsetting å forenkle byggesaksprosessen. Det er ikke lagt opp til en fullstendig gjennomgang av saksbehandlingsreglene da det bare er utvalgte endringer som foreslås. Likevel har utkastet som ambisjon å fremheve en prinsipiell grunntanke i byggesaksreglene, nemlig et ”ja-lov-prinsipp” som først og fremst uttrykkes ved at dersom en arealplan tillater et tiltak, har en tiltakshaver krav på byggetillatelse dersom tiltaket er i overensstemmelse med plan- og bygningslovgivningen. Prinsippet er nedfelt i plan- og bygningsloven (pbl.) § 21-4, første ledd første setning:

”Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som fremgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven”. I annen setning heter det: ”Kommunen skal i saksbehandlingen legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretaks opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav, dersom ikke forholdene tilsier noe annet”.

Det er først og fremst de to prinsippene som fremgår av pbl. § 21-4, dvs. at tiltakshaver har krav på tillatelse, og at tiltakshaver har ansvar for tiltakets overensstemmelse med plangrunnlaget og tekniske krav, som ligger til grunn for departementets forslag.

I stortingsmeldingen om bygningspolitikk er prinsippene og forenklingsbehovet i byggesaker uttrykt slik (s. 87):

”Krava om ansvar og dokumentasjon kan i mange tilfelle bli omfattande, og dei blir praktiserte ulikt. Dei bør derfor kunne forenklast. Det gjeld særleg enkle tiltak der arbeidet ikkje har konsekvensar for andre enn tiltakshavaren sjølv. I slike tiltak bør den einskilde sjølv kunne ta større ansvar for det som blir gjort, utan å blande inn kommunen. Føresetnaden er at tiltaket er i samsvar med planar og regelverket elles, og at dette kan dokumenterast, t.d. når kommunen krev det ved tilsyn.”

”Det kan dermed skjiljast klarare mellom rammeløyve, som uttrykkjer den samfunnsmessige vurderinga, og igangsetjingsløyve, som er tiltakshavarens erklæring om at dei tekniske krava er oppfylte, og at tiltaket er klart for igangsetjing. Tiltak som ikkje er kompliserte, bør òg i større grad kunne utførast på tiltakshavaren sitt eige ansvar.”

Stortingsmeldingen om bygningspolitikk har som utgangspunkt for det første at tiltakshaver selv må kunne stå for en del ”enkle” tiltak på egen eiendom uten først å få godkjenning av kommunen, når de ikke har konsekvenser for andre, og er i overensstemmelse med regelverket. Det andre utgangspunktet er at det må skilles klarere mellom hvilke forhold og deler av byggesaksprosessen som har samfunnsmessig betydning, og som kommunen derfor må vurdere, og hvilke forhold tiltakshaver selv kan ta ansvaret for.

Grunnlaget for den fysiske utformingen av samfunnet skal legges i kommunenes arealplaner. I byggesaksbehandlingen skal kommunen vurdere om tiltaket er i samsvar med gjeldende plangrunnlag, ta stilling til tiltakets ytre rammer når det gjelder de materielle kravene som retter seg mot selve tiltaket og følge prosesskrav og øvrige regler for saksbehandling.

I gjeldende plan- og bygningslov ble den tidligere ordningen med ”meldepliktige” tiltak opphevet, og erstattet med fellesbegrepet ”søknad”. Dette ble gjort for å få alle saker kommunen skulle håndtere inn i ”ett spor”. Krav om søknad i alle sammenhenger har imidlertid skapt et inntrykk av økt byråkrati og fokus på kommunens avslagsmuligheter, også i enkle, planavklarte saker av mindre samfunnsmessig betydning. Med forhold av samfunnsmessig betydning menes i byggesaker ”tiltakets art og formål” (SAK § 6-4), plassering, høyde, lengde, bredde, form, visuelle kvaliteter, uteareal, parkering og forholdet til plan, naboer og andre myndigheter.

Det kan være hensiktsmessig å skille mellom de saker der en tiltakshaver skal gjøre mindre byggearbeider på egen eiendom og saker der det er behov for en mer omfattende vurdering fra kommunens side.

I loven er det lagt opp til 4 ulike typebestemte sakskategorier:

1. Tiltak som faller innenfor byggesaksdelens virkeområde, men som er bagatellmessige og har så liten offentlig interesse at det ikke er nødvendig med kommunal saksbehandling. Tiltakshaver har ansvar for at bindende planbestemmelser, tekniske krav og regelverk for øvrig blir ivarettatt. Disse tiltakene er særskilt og kasuistisk oppregnet i pbl. § 20-3 og SAK kapittel 4.
2. Tiltak som i dag er søknadspliktige, men uten krav om ansvarlige foretak. Disse tiltakene er angitt i pbl. § 20-2 og SAK kapittel 3.
3. Søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlige foretak (pbl § 20-1). Denne gruppen omfatter tiltak som skal avgjøres innen 12 uker, og avklarte tiltak som skal behandles innen 3 uker.
4. Utvalgte tiltak som skal behandles etter andre lover og hemmelige militære anlegg, og som derfor ikke skal byggesaksbehandles. Disse tiltakene er angitt i pbl. § 20-4 og SAK § 4-3.

I tillegg kommer saker som ligger utenfor lovens virkeområde. Disse er ingen sakskategori, men vil likevel kunne oppfattes å være ”saker” som både kommunen, tiltakshavere og naboer må vurdere om faller utenfor.

Tiltak under pkt. 3 og 4 blir gitt en kort omtale, men blir for øvrig ikke behandlet videre her.

Tiltak under pkt. 3 er søknadspliktige tiltak som er omtalt i pbl. § 20-1. Bestemmelsen angir ”innfallsporten” til lovens regler om byggesaksbehandling, samt hvilke tiltak som krever ansvarlige foretak og søknadsbehandling.

For å skille klarere mellom virkeområdet for byggesaksdelen og de ulike sakskategoriene foreslår departementet å dele bestemmelsen i to, slik at virkeområdet for byggesaksdelen angis i egen bestemmelse og sakskategoriene følger deretter i egne bestemmelser.

Tiltak under pkt. 4 er en særskilt gruppe, som er unntatt fra krav om søknad og noen krav i plan- og bygningslovgivningen fordi de behandles etter annet lovverk og som oftest i plan (bare kraftlinjer og oljeledninger til sjøs er unntatt, jf. pbl § 1-3). Disse er gitt en egen oppregning i SAK, og er inndelt etter hvilke krav i plan- og bygningslovgivningen som gjelder. De viktigste tiltakene her er samferdsels- og energitiltak. Det forutsettes stort sett at tiltakene er avklart i plan eller egne konsesjoner.

3.1.2 Departementets vurderinger

3.1.2.1 Byggesaksdelens virkeområde og forholdet til tiltak unntatt søknadsplikt

Plan- og bygningslovgivningen har forskjellige tiltaksbegrep i pbl. § 1-6 og pbl. § 20-1 som omhandler ”søknadspliktige tiltak”, som er hovedbegrepet for kommunens befatning med byggesaker. Tiltaksbegrepet i pbl. § 1-6 står i lovens innledende del som omfatter både plandelen og byggesaksdelen, og har et videre virkeområde enn virkeområde for byggesaksdelen. Pbl. § 1-6 kan for eksempel omfatte bruk av arealer som ikke innebærer søknadspliktige tiltak av bygningsmessig karakter, f. eks. parkering, snøscooterkjøring, hugst, regulering av angitte typer virksomhet, inngrep i verne- eller bevaringsarealer og -bygg mv.

I forskriftsarbeidet som følger etter eventuell vedtakelse av de lovforslagene som fremmes her, vil departementet vurdere om enkelte av de tiltakene som i dag faller innunder byggesaksdelens virkeområde, men som er unntatt fra søknadsplikt, bør falle utenfor. Dette kan f. eks. gjelde reparasjoner, mindre fasadeendringer, utskifting av tak, flytting/fjerning av innvendige ikke-bærende vegger, mindre terrengarbeid på egen tomt, dukkestuer, terrasser som ligger på terrengnivå mv. Det kan være argumenter *mot* å ta slike tiltak helt ut av byggesaksdelens virkeområde. Slike tiltak kan ha virkninger som tilsier at de materielle kravene i loven og TEK bør gjelde, fordi samfunnsmessige hensyn tilsier at kvalitet må sikres gjennom fastlagte krav i TEK, og at det er viktig at ansvaret for dette er klart plassert hos tiltakshaver, samt at kommunen kan utøve tilsyn for å se til at kravene er ivaretatt.

Tiltak som er unntatt fra søknadsplikt (pkt. 1 i oppregningen over), men hvor plan- og bygningslovgivningens materielle krav gjelder (først og fremst teknisk forskrift, TEK), er omhandlet i pbl. § 20-3, og er oppregnet i SAK §§ 4-1 og 4-2. Dette omfatter tiltak som mindre boder, levegger, forstøtningsmurer mv. I tillegg til at lovens materielle regler gjelder, må slike tiltak ikke være i strid med plan. Mindre boder og dukkehus (inntil 15 m²) må dermed ikke oppføres i byggeforbudsbeltet i strandsonen, eller i strid med byggegrenser og byggerestriksjoner i planer eller etter andre lover, og må ikke medføre at utnyttelsesgraden som er angitt i plan overskrides.

I forskrift vil det bli foretatt en mer omfattende oppregning av de tiltakene som unntas både fra byggesaksdelens virkeområde og de tiltak som unntas fra saksbehandling, med mer nøyaktige bestemmelser om avstand, høyde og plassering, for å unngå uklarheter og diskusjoner om f. eks. regelen om 4 meters avstand fra nabogrense skal gjelde eller ikke.

3.1.2.2 Færre søknadspliktige tiltak – registrering

Bygningsmeldingens forslag om forenkling er først og fremst innrettet mot tiltak under pkt. 2 i oppregningen over, altså tiltak som i dag er søknadspliktige, men uten krav om ansvarlige foretak. Departementet foreslår at de fleste av disse tiltakene skal kunne unntas fra søknadsplikt dersom de ikke er i strid med plan og lovens materielle bestemmelser. De må imidlertid registreres hos kommunen gjennom en melding fra tiltakshaver, først og fremst fordi kommunen må ivareta sin lovmessige plikt til ajourføring av kart og registre, og fordi kommunen må ha en mulighet til å vurdere tiltakets lovlighet, eller kunne nedlegge midlertidig forbud mot tiltak.

Denne nye kategorien av registreringspliktige tiltak vil ha likhetstrekk med ordningen med meldepliktige tiltak som var i funksjon inntil 2010, og som nå i hovedsak dekkes av pbl. § 20-2, dvs. tiltak som er søknadspliktige, men hvor det ikke er krav om ansvarlige foretak. Forskjellen er at tiltakene etter forslaget her ikke vil trenge kommunal saksbehandling, og at kommunene ikke skal fatte vedtak eller gi tilbakemelding. En del av de problemstillingene som var oppe under den tidligere meldingsordningen, må imidlertid vurderes på nytt. Dette gjelder spørsmålet om hvordan kommunen skal få underretning om tiltaket, om det skal være en form for melding, hva som er nødvendig av planavklaring og dokumentasjon,

og hvordan en tiltakshaver kan vite at tiltaket er i overensstemmelse med regelverket og planer. Det er spørsmål om slike tiltak skal nabovarsles, og hvilke forhold kommunen eventuelt skal ta stilling til. Det blir videre spørsmål om kommunen skal gi tillatelse eller ikke, om et eventuelt "ikke-vedtak" likevel skal ha virkning som vedtak, om det kan påklages, når eventuell klagefrist begynner å løpe osv.

Departementet legger i utgangspunktet opp til at de tiltakene som i dag omfattes av pbl. § 20-2 og SAK § 3-1, dvs. søknadspliktige tiltak der tiltakshaver selv kan stå for tiltaket uten at det er krav om å bruke ansvarlige foretak, unntas fra søknadsplikt og vil bli registreringspliktige tiltak.

I pbl. § 20-2 er følgende tiltak listet opp:

- Mindre tiltak på bebygd eiendom (dette er de tiltakene som er listet opp i SAK § 3-1)
- Almennelige driftsbygninger i landbruket, jf. SAK § 3-2
- Midlertidige bygninger, konstruksjoner og anlegg som skal stå mellom 2 måneder og 2 år (under 2 måneder er unntatt fra søknadsplikt, og over 2 år regnes som et vanlig søknadspliktig, permanent tiltak)
- Andre mindre tiltak som etter kommunens skjønn kan forestås av tiltakshaver

I SAK § 3-1 er følgende tiltak listet opp:

- 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

Det kan reises spørsmål om alle disse tiltakene bør omfattes av en ny registreringsordning, eller om det er behov for å opprettholde søknadsplikt for enkelte tiltak, der tiltakshaver selv er ansvarlig, slik pbl. § 20-2 angir i dag. Dette kan f. eks. gjelde driftsbygninger i landbruket, som kan være store, (i dag er grensen 1000 m²), teknisk kompliserte, og med stor påvirkning på omgivelsene. Det kan også gjelde midlertidige tiltak, som kan være ganske store og påvirke omgivelsene i stor grad, selv om de bare skal stå i kort tid, f. eks. barnehage- og skolebrakker.

Driftsbygninger som kan forestås av tiltakshaver kan være opp til 1000 m², og kan inneholde kompliserte tekniske installasjoner, og ha stor påvirkning på omgivelsene mht. atkomst/transport, avløp, støy, lukt, bruk av omkringliggende utearealer mv. Det vil etter departementets vurdering være for omfattende å unnta de største av disse tiltakene fra søknadsplikt og erstatte dem med en registreringsordning. Departementet foreslår derfor å opprettholde krav til søknad for disse tiltakene på samme måte som i dag, dvs. at de kan forestås av tiltakshaver uten krav om ansvarlige foretak, men at de samtidig krever søknad og tillatelse. Det samme bør etter departementets vurdering også gjelde midlertidige tiltak som skal stå mer enn 2 måneder og mindre enn 2 år. Også slike tiltak kan være omfattende (det er ikke satt noen minimumsgrense på størrelse for disse tiltakene), og de kan ha betydning for omgivelsene på samme måte som større almennelige driftsbygninger i landbruket. Også den mulighet kommunen har i dag i pbl. § 20-2 første ledd bokstav d) til å tillate at andre mindre tiltak som etter kommunens skjønn kan forestås av tiltakshaver, foreslås videreført.

Etter departementets vurdering bør en ordning der tiltakene skal registreres hos kommunen, men ikke trenger kommunal saksbehandling, kunne omfatte alle de tiltakene som er listet opp over, med unntak av de største alminnelige driftsbygningene inntil 1000 m² og midlertidige tiltak. Begge de sist nevnte tiltakstypene kan etter forholdene ha stor påvirkning på omgivelsene og være store i omfang, og det er derfor mest ansvarlig å ha en kommunal behandling. Departementet foreslår derfor at disse tiltakene fortsatt skal være søknadspliktige uten krav om ansvarlige foretak.

Resten av de ovennevnte tiltakene er etter departementets vurdering enten mindre omfattende, eller er begrenset til tiltakshaverens egen eiendom, og med en registreringsordning vil tiltakshaver fortsatt stå ansvarlig for dem. Departementet foreslår derfor at disse tiltakene kan flyttes til den nye sakstypen ”registreringspliktige tiltak”. Dette gjelder også mindre driftsbygninger. Departementet vil foreslå at driftsbygninger inntil 500 m² kan omfattes av registreringsordningen, mens driftsbygninger mellom 500 og 1000 m² fortsatt vil kreve søknad, men kan forestås av tiltakshaver selv, uten krav om ansvarlige foretak. (Driftsbygninger over 1000 m² krever søknad og ansvarlige foretak.)

I forskrift til byggesaksdelen vil departementet gi konkret opplisting av de tiltakene som faller inn under registreringsordningen. Det vil der også bli angitt konkrete krav til tiltaket f. eks. mht. høyde, avstand og plassering, for å unngå usikkerhet og skjønnsmessige avgjørelser om det aktuelle tiltaket faller inn under ordningen.

I tillegg foreslår departementet å opprettholde kommunens skjønnsmessige adgang til å bestemme at også andre tiltak kan komme inn under registreringsplikten. Det er her ikke tenkt at kommunene skal utvide ordningen, men at det kan komme eksempler på tiltak som er likeverdige de som er omfattet, men som av forskjellige årsaker ikke er tatt med i opplistingen.

3.1.2.3 Krav til tiltakene som skal registreres i kommunen

Forholdet til plan

Forutsetningen for at tiltak skal være ”registreringstiltak” er at de ikke er i strid med plan. Planer gjelder, og skal følges (jf. pbl §§ 11-6 og 12-4), men detaljering og konkretisering kan variere, både i kommunedelplan, områderegulering og detaljregulering. Det vil være tilstrekkelig at det kan konstateres at tiltaket ikke ”er i strid” med plan.

Departementet mener videre at kommunen bør ha et ansvar for å bistå tiltakshaver med å avklare de rettsvirkninger som følger av arealformål, hensynssoner og bestemmelser i planen, selv om tiltakshaver har ansvaret for at krav i plan og regelverket for øvrig er oppfylt. Tiltakshavere har frihet til å velge hvordan de vil gjennomføre sine tiltak innenfor de rammer som følger av planen. Kommunen har for øvrig mulighet til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak iht. pbl. kapittel 13, og deretter utarbeide eller endre plan. Det må være tilstrekkelig at kommunen varsler om at det vurderes forbud mot tiltak innenfor registreringsperioden på 3 uker, se punkt 3.1.2.4 om prosess og dokumentasjon. Departementet har ikke sett det som nødvendig å fastsette noen frist for at kommunen skal fatte vedtak om midlertidig forbud i disse tilfellene.

Forholdet til lovens materielle krav

I tillegg til at tiltakshaver må påse at tiltaket ikke er i strid med plan, må han også påse at lovens materielle krav er oppfylt. Med ”materielle krav” menes både materielle krav som følger direkte av loven, materielle krav i plan, og de tekniske kravene i TEK10, så langt de er relevante for det aktuelle tiltaket. Som omtales nedenfor i punkt 3.1.2.4 om prosess og dokumentasjon må en tiltakshaver vente i 3 uker før tiltaket kan settes i gang. Før de 3

ukene er omme, vil kommunen ha full adgang til vurdering av lovens skjønnsmessige forhold, herunder visuelle kvaliteter, jf. pbl. § 29-2. Departementet foreslår imidlertid at overskridelse av 3-ukersfristen medfører at kommunen mister den muligheten den har til å utøve skjønn etter pbl. § 29-2, altså når det gjelder visuelle kvaliteter. Dersom kommunen mener at tiltaket ikke oppfyller kravet til visuelle kvaliteter, kan den altså ikke håndheve denne vurderingen i ettertid. Det er bare når det gjelder visuelle kvaliteter etter pbl. § 29-2 at departementet foreslår en slik virkning av fristoverskridelse. Andre skjønnmessige vurderinger, f. eks. der planen gir grunnlag for det, vil ikke være avskåret.

En særskilt problemstilling oppstår i forhold til pbl. § 29-4 om byggverkets plassering, høyde og avstand fra nabogrense. Det foreslås at registreringstiltakene ikke trenger godkjenning av kommunen når det gjelder plassering (jf. første ledd), og dermed gjelder pbl. § 29-4 (nytt) første ledd ikke for disse tiltakene.

Som tidligere nevnt skal disse tiltakene gis en oppregning i forskrift, der det også gis bestemmelser om plassering, høyde og avstand. For registreringstiltakene garasje, uthus og lignende mindre tiltak fastsettes det i loven at disse skal kunne ligge 1 meter fra nabogrense. For andre registreringspliktige tiltak vil 4-meters-regelen i utgangspunktet fortsatt gjelde, som for eksempel for tilbygg som skal brukes til beboelse. Det vises til kapittel 3.9.3 for nærmere omtale av hvordan bestemmelsen i pbl. § 29-4 om byggverkets plassering, høyde og avstand til nabogrense skal gjelde for registreringstiltakene. Det kan imidlertid gis andre bestemmelser i plan om høyde, avstand, plassering og andre forhold.

Hvordan kan tiltakshaver være sikker på at tiltaket er i samsvar med lovens materielle krav, og ikke er i strid med plan?

Det kan oppstå spørsmål om hvordan en tiltakshaver skal kunne være sikker på at tiltaket er i overensstemmelse med lovens materielle krav, og ikke er i strid med plan. Han har mulighet til å kreve forhåndskonferanse dersom han ønsker å gå i gang med et tiltak, og denne muligheten bør opprettholdes også for tiltak som skal registreres. Selv om denne servicen kan være ressurskrevende for kommunen, antar departementet at det totalt sett vil være ressursbesparende å la tiltakshaver ha denne muligheten for å unngå misforståelse og ulovlig bygging. Oppfølging av ulovligheter vil i alle fall være ressurskrevende, og det bør være regningssvarende både for kommunen og tiltakshaver å bruke de nødvendige ressurser på forebygging og tidlig avklaring.

Det antas likevel at forhåndskonferanser vil bli lite brukt for registreringstiltakene, og det vil derfor være viktig at kommunene har utarbeidet god forhåndsinformasjon. En forhåndskonferanse gir dessuten ikke nødvendigvis alltid full visshet, og er pr. definisjon ikke forpliktende, selv om kommunen har en plikt til å gi korrekt informasjon. Det har flere ganger vært reist spørsmål om forhåndskonferanse kan være forpliktende, dvs. at byggetillatelse eller forpliktende utsagn om søknadsplikt skal kunne gis i forhåndskonferanse. Dette har departementet vært skeptisk til, fordi planene for tiltaket ikke trenger å være fullstendig utarbeidet på det tidspunktet, og konferansen er ment å skulle være en forhåndsdrøfting, dvs. utveksling av informasjon mellom partene om rammer (SAK § 6-1), ofte basert på et prosjekt som ikke er detaljert dokumentert. Forhåndskonferansen skal dermed ikke være bindende.

Departementet ser ikke grunn til å endre dette utgangspunktet, og kommunens informasjon blir derfor ikke bindende. Kommunen skal altså gi korrekt informasjon om selve planen og regelverket forøvrig, men kan ikke være forpliktet til å gi fullstendig informasjon om tiltakets overensstemmelse. Man står dermed igjen med en mulig tvil i noen tilfeller, og etter departementets vurdering må ansvaret for at tiltaket er i overensstemmelse med

lovens materielle krav, og for at det ikke er i strid med plan, ligge hos tiltakshaver. Tiltakshavers ansvar for tiltaket må være reelt, og i det ligger at han må ha ansvaret for at tiltaket er i overensstemmelse med plan, og med regelverket i plan- og bygningslovgivningen for øvrig. Tiltakshaver må sjekke kommunes planregister for å sikre at plangrunnlaget er oppdatert. Det er kommunens ansvar at planregisteret er oppdatert. Kommunen har altså ikke ansvar for å sjekke at tiltaket er i samsvar med lovens krav, og det medfører ingen godkjenning av tiltaket dersom kommunen ikke reagerer innen fristen på 3 uker. Kommunen kan altså når som helst senere f. eks. gi pålegg om retting av ulovlige forhold, også skjønsmessige forhold som ikke berøres av pbl § 29-2. Dersom kommunen likevel finner at tiltaket er søknadspliktig, må den gjøre tiltakshaver oppmerksom på det, og hvorfor tiltaket ikke fyller kravene. Kommunen må derfor kreve søknad, uten at dette kravet er noe eget enkeltvedtak.

Der tiltakshaver er i tvil om tiltaket er i strid med plan, kan han velge å søke om dispensasjon først, og søknaden kan begrenses til dette spørsmålet. Hvis spørsmålet kan løses ved dispensasjon, enten det er fra plan eller regelverket for øvrig, er det tilstrekkelig at det er dispensasjonen som er gjenstand for søknad. Tiltaket for øvrig kan likevel være registreringspliktig, eller f. eks. unntatt fra søknads- eller registreringsplikt.

Et annet spørsmål er om tiltakshaver selv skal kunne bestemme at han vil søke til kommunen selv om tiltaket skal registreres, fordi en søknadsbehandling vil gi bedre avklaring i forhold til plan og regelverk, og fordi tiltakshaver ønsker at foretakene han bruker skal ta på seg ansvarsrett etter plan- og bygningsloven. Departementet ønsker ikke å foreslå en slik mulighet. Meningen er at registrering skal være en enkel sakstype, med krav som er konkret angitt i forskrift, og behovet for søknadsbehandling vil derfor være lite. I tillegg vil en mulighet for søknad gi uforutsigbare vilkår for kommunen, som vil måtte bruke unødvendige ressurser på søknadsbehandling. Endring av sakstype fra registrering til søknad begrenses derfor til de tilfellene der kommunen krever søknad fordi tiltaket ikke oppfyller kravene til å være registreringstiltak.

Nabovarsling og klage

Departementet foreslår i kapittel 3.3 at det ikke skal være nødvendig med nabovarsling når tiltaket er regulert i vedtatt detaljregulering. Dette forslaget vil også omfatte registreringstiltakene. 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. 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.

Der det ikke foreligger detaljregulering etter nytt regelverk, men foreligger områderegulering, kommunedelplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter tidligere regelverk, må det varsles på vanlig måte også i registreringssakene.

Selv om registreringstiltaket ikke krever godkjenning eller vedtak fra kommunens side, må nabovarslingen håndteres som i søknadspliktige tiltak. Det innebærer at tiltakshaver må dokumentere overfor kommunen at han har sendt nabovarsel, og han må lage en sammenfatning og redegjørelse for hvordan han har håndtert nabomerknadene. Virkningen av nabovarslingen vil derfor være at tiltakshaver blir gjort oppmerksom på både ulemper og eventuelle ulovligheter, og at han må viderebringe disse synspunktene til kommunen, som deretter kan vurdere om tiltaket fyller lovens krav. Noen rettigheter utover dette medfører nabovarsling ikke.

Se for øvrig kapittel 3.3 om nabovarsling og nabomerknader, som også gjelder for de tiltakene som omhandles her.

Departementet foreslår at registreringspliktige tiltak ikke skal kunne påklages. Heller ikke kommunens påpekning av at tiltaket ikke fyller kravene til registreringstiltak, og at det dermed må søkes, skal kunne påklages. Departementet foreslår her en enkel regel, i stedet for å vurdere om en påpeking av at søknad er nødvendig, skal være "vedtak" eller "prosessledende beslutning". Det antas at det vil være enkelt å bedømme om tiltaket er søknadspliktig eller ikke, og klagebehovet vil derfor være lite.

Dersom det likevel klages, og klagen avvises, kan avvisningen påklages på vanlig måte. Det antas likevel at dette vil skje svært sjelden, og at avvisningsgrunnlaget i slike saker vil være så tydelig at eventuelle klager på avvisning vil være svært enkle å behandle. Dersom fylkesmannen likevel finner at kommunens vurdering har vært feil, og tiltaket er registreringspliktig, må klager gis medhold og saken henvises til registrering i kommunen.

3.1.2.4 Prosess og dokumentasjon

Kommunen har behov for å vite hva som bygges, bl. a. for å ivareta sin lovmessige plikt til oppdatering av kart og annen informasjon. Kommunen har også behov for å kunne føre tilsyn, og tilsynsmuligheten gjelder etter departementets vurdering også tiltak som unntas fra søknadsplikt, og der materielle krav gjelder. Det er derfor hensiktsmessig at det innføres en ordning med at tiltakhaver registrerer i kommunen at han vil sette i gang tiltaket. Det vil også være rimelig at kommunen får en mulighet til å reagere, f. eks. dersom den mener at tiltaket ikke er i overensstemmelse med plan eller regelverket ellers. Departementet foreslår derfor at en tiltakshaver må vente i 3 uker før tiltaket kan settes i gang, noe som anses som en rimelig frist som ikke vil forsinke et tiltak, og som samtidig gir kommunen anledning til å vurdere tiltaket nærmere. Dersom tiltakshaver ikke hører fra kommunen innen denne fristen, kan tiltaket settes i gang. Det er ikke nødvendig med noe vedtak fra kommunens side.

Tiltaket kan likevel være ulovlig selv om kommunen ikke reagerer. Utgangspunktet er som nevnt at tiltakshaver selv har ansvaret for at tiltaket er i overensstemmelse med plan og regelverket for øvrig. Dersom kommunen ved tilsyn oppdager at tiltaket ikke fyller kravene til registreringstiltak, skal den påpeke at det kreves søknad. Dersom tiltaket viser seg å være ulovlig, kan kommunen forfølge ulovligheten med sanksjoner etter pbl. kapittel 32. Det samme kan overordnet plan- og bygningsmyndighet, dvs. fylkesmannen og departementet.

Registreringsordningen vil på mange måter likne den tidligere meldingsordningen. Forskjellen er at kommunen ikke skal fatte vedtak, og ikke trenger å gi tilbakemelding og at merknader fra naboer ikke medfører at tiltaket blir søknadspliktig. Kommunens passivitet vil ikke være noe vedtak som kan påklages. Kommunen vil ha anledning til å påpeke at tiltaket kreve søknad dersom den mener at tiltaket ikke fyller regelverkets krav. Departementet foreslår som nevnt en enkel regel om at kravet om søknad ikke skal kunne påklages. At kommunen kan kreve søknad vil i utgangspunktet gi kommunen en viss mulighet til skjønnsmessig vurdering, som kan være uheldig, men som kan reduseres ved at forskriftsbestemmelsene om unntakene som nevnt utformes så konkret som mulig. Dersom kommunen krever søknad, må den likevel gjøre oppmerksom på hvorfor tiltaket ikke fyller kravene til registreringstiltak.

Registreringen må inneholde nødvendig dokumentasjon til å vise at tiltaket er i overensstemmelse med plan og plan- og bygningslovens regelverk for øvrig og at kommunen skal utføre sine lovpålagte plikter til å ajourføre kartverk.

Etter departementets vurdering bør det være tilstrekkelig med en identifikasjon av eien- dom, en beskrivelse av tiltaket og forholdet til plangrunnlag, samt redegjørelse for eventu-uell nabovarsling og nabomerknader. Forventet oppstart og avslutning kan være nyttig, men vil ikke ha betydning for lovligheten av tiltaket.

Det kan dessuten forekomme at planen stiller egne dokumentasjonskrav. Planens krav må i så fall oppfylles og dokumenteres. (Se kapittel 3.2 om dokumentasjonskrav.) Dokumen- tasjonskravene vil bli nærmere angitt i forskrift.

Det bør i registrerings sakene gis beskjed til kommunen når tiltaket er ferdigstilt, men det vil ikke være nødvendig med utkvittering/ferdigattest/brukstillatelse fra kommunens side. En slik ferdigmelding bør kunne skje uten krav til dokumentasjon, dvs. bare med en enkel erklæring om at tiltaket er ferdigstilt, for at kommunen skal ha mulighet til endelig ajour- føring i kart, og som utgangspunkt for 5 årsfristen for å føre tilsyn. Ferdigmeldingen bør likevel inneholde en erklæring om at tiltaket ikke er endret i forhold til det som opprinne- lige ble registrert. Er tiltaket endret, må det foretas en ny vurdering av tiltakets overenss- temmelse med plan og regelverk for øvrig. Dersom tiltaket er endret innenfor de rammer som gjelder, slik at endringen også vil være lovlig og kan gjennomføres uten søknad, vil endringen ikke få konsekvenser. Dersom endringen går ut over disse rammene, må det foretas en konkret vurdering av behovet for søknad, eventuell dispensasjon, og eventuell oppfølging av ulovligheter.

Kommunen må ha en beredskap for å gjennomgå registreringstiltakene, særlig når det gjelder forholdet til plan og forholdet til andre myndigheter. Sakstypen vil også forutsette arbeid med innarbeiding i kart, stedfestet informasjon og andre aktuelle registre. Fordi det for kommunen blir en del arbeid med disse tiltakene, skal arbeidet kunne belegges med gebyr, som ikke skal overskride selvkost. Departementet må likevel forutsette at gebyret for slike saker holdes på et lavere nivå enn for søknadspliktige tiltak.

Reglene om uavhengig kontroll gjelder uavhengig av sakstype, og vil derfor også gjelde for registreringssaker. Registreringssakene er ellers uavhengig av tiltaksklasse, men kont- rollkravene vil gjelde. Det samme gjelder der kommunen stiller eget krav om uavhengig kontroll etter SAK § 14-3.

3.1.2.5 Forholdet til andre myndigheter

Forholdet til andre myndigheter bør så langt som mulig være avklart i plan. Det kan imid- lertid være forhold der andre myndigheter kan ha grunn til å komme inn i det aktuelle til- taket. Det kan evt. dreie seg om avkjørselsforhold, tilbygg på bevaringsverdige bygninger mv. Det kan også ha skjedd endringer i regelverket for disse myndighetene, det kan være fattet nye prinsippvedtak som kan få virkning for tiltakene, eller det kan ha oppstått nye faktiske forhold. Dersom slike forhold ikke er tilstrekkelig avklart i planen, bør kommu- nen bruke responstiden på 3 uker til å avklare eventuell nødvendig deltakelse fra andre myndigheter.

I utgangspunktet er det likevel tiltakshaver som har ansvaret for avklaring av forholdet til andre myndigheter. Tiltakshavers ansvar for registreringssaken bør altså ligge som et grunnprinsipp, og kommunens koordineringsplikt etter pbl. § 21-5 vil i slike saker være begrenset til å informere om hvilke myndigheter som skal høres. Tiltakshaver må altså i forkant sjekke om planen inneholder tilstrekkelig avklaring av forholdet til andre myndig-

heter, og om det f. eks. er inntrådt nye forhold av betydning for tiltaket. Dersom tiltaket ikke er tilstrekkelig avklart i forhold til annen myndighet, inntreer søknadsplikt. Når det ikke foreslås avskjæring av andre fagmyndigheters interesser, har det selvsagt sammenheng med forholdet mellom regelverk og forholdet mellom myndigheter. Det kan i en byggesak ikke legges opp til å frata andre myndigheter den vedtaksmyndighet de har etter eget regelverk.

I forbindelse med utvikling av byggesaksforskriften vil departementet foreta nærmere kartlegging av hvilke andre myndigheter som kommer inn i byggesaker, hvilke saker de skal inn i, og hvilken behandling de gjennomfører i de forskjellige sakene.

3.1.2.6 Bruk av IKT

I stortingsmeldingen om bygningspolitikk er det fremhevet ønske om å etablere ”ByggNett”, som en felles plattform for samhandling mellom aktørene innenfor byggsektoren. En av målsettingene er å videreutvikle ByggSøk, som er en plattform for informasjon, utfylling og innsending av byggesøknader, til også å omfatte kommunenes behandling av søknader. Det skal utvikles programvare som gjør det mulig å gjennomføre full elektronisk saksbehandling innen 2015. Søknader bør dermed kunne gis automatisk tillatelse dersom de er i overensstemmelse med plan og regelverk for øvrig. Dersom de ikke er det, eller det er forhold i søknaden som krever skjønnsmessige vurderinger fra kommunens side, skal det komme klart frem.

En slik ambisjon forutsetter enkle regler med kvantifiserbare størrelser, og lite bruk av skjønn. En del av formålet med å gi forskriftsbestemmelser om høyde, avstand og plassering, er å legge regelverket bedre til rette for elektronisk behandling.

Videre kan det tenkes ytterligere forenklinger og automatiseringer som legger til rette for automatisk regelsjekk av tekniske krav. Spørsmålet er foreløpig lite utredet i regelverksammenheng, og må utredes nærmere. Dersom automatisk sjekk ivaretar krav i planer og regelverk, og automatiseringen av regelsjekkingen er kommet langt nok, kan det på sikt f. eks. være aktuelt at flere tiltak unntas fra søknadsplikt, og også ha betydning for hvilken dokumentasjon som skal fremlegges. Det kan også tenkes at bruk av automatisk sjekking kan få som virkning at krav om obligatorisk uavhengig kontroll kan sløyfes. Det bør på sikt vurderes en forskriftshjemmel i loven for konsekvenser/fordeler ved bruk av BIM (Bygningsinformasjonsmodeller).

For enkle tiltak som ikke krever skjønnsmessige vurderinger skal det utvikles et elektronisk saksbehandlingsverktøy. Direktoratet for byggkvalitet har fått i oppdrag å utarbeide en strategi for å etablere et ByggNett hvor det kan utvikles tjenester som gjør det mulig å nå disse målene. Som et ledd i å kartlegge muligheter og teknologisk modenhet, gjennomfører direktoratet et prosjekt kalt ByggLett. ByggLett vil være et system for mindre byggesaker der innhenting av informasjon fra offentlige registre og utarbeidelse av bygningsinformasjonsmodeller og terrengmodeller (BIM og GIS) inngår. Disse modellene skal bli automatisk kontrollert opp mot utvalgte krav i regelverket. Hvis prosjektet er i samsvar med krav, så gis tillatelse automatisk. Prosjektet vil bli evaluert, og gi nyttig kunnskaps- og erfaringsgrunnlag til blant annet ByggNett og fremtidige systemer for elektronisk saksbehandling for mer kompliserte prosjekter.

3.1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om ny registreringsordning innebærer en forenkling ved at de fleste tiltak som etter gjeldende rett er søknadspliktige, men hvor det ikke er krav om ansvarlige foretak

(pbl § 20-2), unntas fra søknadsplikt, under forutsetning av at de ikke strider mot plan, og er i overensstemmelse med materielle krav i plan- og bygningsloven med forskrifter. Forslaget vil i hovedsak gjelde tilbygg, garasjer og driftsbygninger. Forslaget vil føre til mindre saksbehandling både for kommuner og for tiltakshavere som ønsker å gjennomføre slike tiltak. For større driftsbygninger i landbruket, midlertidige tiltak som skal stå mer enn 2 måneder, og eventuelt noen andre tiltak, vil søknadsplikt og saksbehandling etter gjeldende regel opprettholdes. Forslagene får dermed ingen konsekvenser for slike tiltak.

For en tiltakshaver vil ny registreringsordning på den ene siden innebære at han kan sette i gang tiltak som omfattes av bestemmelsen uten å måtte søke kommunen. Tiltakshaver får også større mulighet til å avgjøre valg av løsninger der planen gir slingringsmonn. På den annen side får tiltakshaver større ansvar når det gjelder å påse at tiltaket er i overensstemmelse med plan og regelverket for øvrig, også når det gjelder forholdet til andre myndigheter. Nabovarsling bortfaller der tiltaket er regulert i detaljregulering, og naboenes klagemulighet bortfaller i disse tilfellene. En slik løsning innebærer en prinsipiell dreining i retning av større valgfrihet for tiltakshaver (der planen ikke gir noen konkret løsning), mer press på kommunens planaktivitet, mindre avslagsmulighet, og mer forutsigbarhet for tiltakshaver.

Forslaget innebærer at tiltakshaver ikke kan stole på at kommunen foretar en grundig vurdering i løpet av 3-ukersfristen. Det er tiltakshavers egen risiko dersom det oppstår ulovligheter, og hvis disse f. eks. oppdages ved et eventuelt tilsyn, eller på grunnlag av tiltakshavers redegjørelse for nabovarslingen (eller andre henvendelser til kommunen), må tiltakshaver ta ansvaret når kommunen følger opp ulovlighetene. Det skal heller ikke kreves ansvarlige foretak i slike saker, og det betyr at tiltakshaver må ordne opp eventuelle uoverensstemmelser med aktørene på egen hånd. Han har ansvaret når ulovligheten i byggesaken skal følges opp, nabotvister må løses etter nabolov og annet privatrettslig regelverk, og feil under prosjektering og bygging må følges opp privatrettslig, f. eks. ved hjelp av forbrukerlovgivningen. Det kan på en slik bakgrunn oppstå behov for mer etterarbeid for å rette opp feil, og det kan være behov for mer ulovlighetsoppfølging og tilsyn fra kommunenes side. Det er også en mulighet for økt antall rettslige tvister om f. eks. nabo-forhold og kontraktsforhold.

For kommunen innebærer forslaget mindre arbeid med disse sakene, ettersom de i utgangspunktet ikke forutsetter noe vedtak fra kommunens side. Kommunen må likevel ha en viss beredskap til å vurdere tiltakene innenfor 3-ukersfristen, men overskridelse av denne fristen vil likevel ikke ha konsekvenser i forhold til kommunen, med unntak av at kommunen i ettertid ikke kan håndheve kravet til visuelle kvaliteter, og skal ikke godkjenne plassering. Det er uansett tiltakshavers ansvar at tiltaket er i overensstemmelse med regelverket, og kommunen kan føre tilsyn, også med ferdige tiltak innenfor lovens ramme på 5 år. Kommunene vil på grunn av forslaget kunne få lavere gebyrinntekter, men mindreinntektene skal stå i forhold til mindrearbeidet med sakstypen. Kommunene må imidlertid ha oppmerksomhet ved mottak av registreringssaken og således, i en overgangsperiode, oppleve en innsatsforskyvning mot saker om garasjer og tilbygg. Samlet mener departementet imidlertid at innføring av en enkel registreringsordning for disse sakene skal medføre at kommunene skal bli bedre i stand til å håndtere de større og vanskeligere sakene og lettere kunne overholde saksbehandlingsfristene i disse sakene.

Kommunene må ha beredskap for å kunne gi korrekt informasjon, og avholde forhåndskonferanser. Økt fokus på informasjon og forebygging av ulovligheter vil etter departementets vurdering innebære besparelser både mht. saksbehandling og ulovlighetsoppføl-

ging, og vil kunne bidra til at kommunene får mer preg av å være veileder og ”ja-lovsmyndighet”.

Kommunene må ha kapasitet og rutiner til å kunne vurdere om de registrerte tiltakene er i overensstemmelse med plan og regelverk for øvrig, og ta belastningen med å kreve søknad i noen tilfeller. Det er imidlertid departementets målsetting at disse tiltakene skal være så konkret avgrenset i forskrift at dette arbeidet skal være relativt enkelt for kommunene. Det samme gjelder arbeid med eventuelle klager på avvisning.

Tilsynsaktiviteten i kommunene har økt de senere årene. Det er likevel departementets vurdering at forenkling av saksbehandling forutsetter mer tilsyn. Det forutsettes likevel at tilsyn med disse sakene kan gjøres svært enkelt, ettersom sakstypene vil være svært konkretisert i lov og forskrift og plan mht. lovlighet.

Naboer vil miste nabovarsel der tiltaket er regulert i detaljregulering, og må derfor være mer oppmerksomme på slike tiltak når de skal uttale seg til detaljreguleringen. Der det ikke foreligger detaljregulering, får de varsel og kan uttale seg på vanlig måte. De mister imidlertid klagemuligheten fordi det ikke vil foreligge noe vedtak som kan påklages. Det må imidlertid forutsettes at nabomerknader blir redelig håndtert av tiltakshavere (her vil nok mange naboer gardere seg ved å sende kopi til kommunen), og at kommunen på sin side vurderer tiltakets lovlighet etter plan- og bygningslovgivningen også på bakgrunn av nabomerknader.

3.2 Dokumentasjon og prosess

3.2.1 Bakgrunn

Søknad om tillatelse til tiltak skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltak. Kommunen kan be om flere opplysninger hvis opplysningene ikke er tilfredsstillende for å kunne ta stilling til søknaden. Omfanget av dokumentasjon i byggesaker har vært tema for diskusjon og kritikk ved flere anledninger etter ansvarsrettsreformen som trådte i kraft i 1997, hvor dokumentasjonskravene ble konkretisert og systematisert. Plan- og bygningsloven inneholder bare i begrenset grad regler om dokumentasjonskrav og omfanget av dette, og kommunene har ulikt syn på hva som er nødvendig dokumentasjon for de ulike typer tiltak. Kommunen har således mulighet for utstrakt bruk av skjønn i vurderingen. Hvilken dokumentasjon som er nødvendig vil naturlig nok måtte variere ut fra lokale forhold, men for næringen er det viktig med forutsigbarhet om hva som kreves opplyst om i forbindelse med søknad om tiltak.

I forarbeidene til pbl. § 21-2 ble det vurdert hvorvidt det skulle inntas en oversikt i loven over den viktigste og vanligste dokumentasjonen som skal følge en byggesøknad. Bakgrunnen for dette var først og fremst hensynet til brukervennlighet for tiltakshaver, men også for å sikre likebehandling mellom kommuner og i den enkelte kommune. Da dokumentasjonsbehovet vil variere etter hvilket tiltak det søkes om, og det ble lagt opp til en mer utfyllende forskrift på området, kom departementet til at en generell formulering var mest hensiktsmessig.

Forutsigbarhet med hensyn til hva slags dokumentasjon som kreves er av stor betydning for næringen. Jobben som er gjort med ByggSøk og standardiseringen av byggeblankettene har etter departementets vurdering, bidratt i positiv retning. Selv om omfanget av dokumentasjon i byggesaker er blitt kraftig redusert i forhold til situasjonen like etter at ansvarsrettsreformen trådte i kraft, er det etter departementets mening fortsatt et potensial både for reduksjon av dokumentasjonsmengden og ytterligere standardisering av kravene slik at forutsigbarhet og likebehandling sikres. Målet er 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 forvarlig saksbehandling. Kommunens skjønnsmessige adgang til å kreve ytterligere dokumentasjon medfører i mange saker ikke bare ekstra tid- og ressursbruk, men også manglende forutsigbarhet.

3.2.2 Gjeldende rett

Bygningsmyndighetene har som forvaltningsorgan en alminnelig plikt til å sørge for at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 17 første ledd. I byggesaksbehandlingen modifiseres utredningsplikten noe i og med at pbl. § 21-2 første ledd annet punktum fastsetter at det skal sendes inn en søknad som inneholder de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. Kommunens plikt etter fvl. § 17 første ledd er å undersøke den innsendte dokumentasjonen, og eventuelt varsle dersom den er mangelfull. Når søknaden er komplett plikter kommunen å behandle søknaden innenfor nærmere fastsatte frister.

Nærmere bestemmelser om den dokumentasjonen som skal foreligge i et tiltak, og særlig den dokumentasjon som skal sendes kommunen, er gitt i forskrift, jf. SAK §§ 5-1, 5-4 og 5-5. Etter pbl. § 21-2 første ledd tredje punktum skal det framgå av søknaden dersom det søkes om dispensasjon. Søknaden skal også gi de opplysninger som er nødvendige for at

kommunen kan tildele ansvarsretter og avgjøre om tiltaket skal underlegges uavhengig kontroll, samt dokumentasjon knyttet til nabovarsling og forholdet til annen myndighet.

SAK § 5-4 presiserer nærmere hvilke opplysninger som skal gis ved søknad om tillatelse til tiltak. Opplysningene skal bare gis i den utstrekning de er relevante for tiltaket og nødvendige for den kommunale saksbehandlingen. Bestemmelsen sier også om opplysningene skal foreligge ved søknad om rammetillatelse eller igangsettingstillatelse.

Både lov- og forskriftsbestemmelsen er utformet slik at det er en begrensning i hvilken dokumentasjon som kan kreves ved at den må være *nødvendig* for kommunens saksbehandling. Søker skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne vurdere de forhold kommunen skal ta stilling til, altså tiltakets ”ytre rammer”, behovet for kontroll og opplysninger om foretak. Videre skal dokumentasjonen sette kommunen i stand til å vurdere behovet for tilsyn. Det er opp til kommunen å avgjøre hva som i den konkrete sak er nødvendig. I det ligger at kommunen kan frafalle dokumentasjonskrav som de ut fra en konkret vurdering finner ubetenkelig å sløyfe. Kommunen har en plikt til å informere om eventuelle mangler, og kan ikke avslå søknad med den begrunnelse at den er mangelfull. Hvilke opplysninger som kan kreves i den enkelte sak vil være avhengig av hvilket tiltak det er tale om, tiltakets kompleksitet, lokale forhold, om det skal utføres bygningstekniske arbeider mv. Det stilles ikke like krav til hvilke forhold som skal dokumenteres i en bruksendringssak som til en sak om oppføring av nybygg.

Informasjonen må også være *relevant* for det aktuelle tiltaket, jf. SAK § 5-4 første og tredje ledd. Begrensningene innebærer at det for eksempel ikke skal leveres eller kreves dokumentasjon for forhold som ikke berører tiltaket. Eksisterer det ikke fare fra naturforhold for aktuelle byggetomt, er det ikke relevant for tiltaket at det kreves en beskrivelse av håndtering av slike farer.

3.2.3 Departementets vurderinger

Det er søker som har ansvaret for at søknaden inneholder alle nødvendige opplysninger for at kommunen i den konkrete saken skal kunne vurdere om tillatelse kan gis, slik som tiltakets ”ytre rammer”, opplysninger om foretak og behov for kontroll m.v. Søker skal gjennom sitt system, og bruk av det, ha rutiner for å sikre at søknadsdokumentasjonen er fullstendig.

Departementet mener det er viktig å opprettholde muligheten for kommunen til å vurdere hva som er nødvendig i den aktuelle saken, særlig med tanke på lokale forhold. Departementet understreker imidlertid at denne adgangen til å kreve ytterligere dokumentasjon ikke kan være så vid at dette kan misbrukes på en måte som påfører tiltakshaver urimelige kostnader og forsinkelser i søknadsprosessen. Departementet er opptatt av at dokumentasjonskravene skal være så tydelige at den enkelte kommune ikke er avhengig av å utarbeide omfattende veiledningsmateriale på dette området, da det åpner opp for uforutsigbarhet og forskjellsbehandling mellom kommunene.

Departementet vil under arbeidet med forskriftene se på om det er behov for å redusere kommunens skjønn ved å etablere klare og tydelige krav og grenser for hva som er nødvendig å dokumentere i forbindelse med byggesøknad. Det bør etter departementets syn legges tydelige føringer for og begrensninger på kommunens skjønn når det kommer til hvilken dokumentasjon som er å anse som nødvendig og relevant for de ulike tiltak. Departementet ser at dette kan medføre en omfattende forskriftsbestemmelse, men mener at dette bidrar til forenkling og nødvendig forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen.

Entydige og standardiserte dokumentasjonskrav er også avgjørende for effektiv bruk av IKT i byggesaksbehandlingen, slik som for eksempel pilotprosjektet ByggLett i regi av Direktoratet for byggkvalitet. ByggLett har som mål at det utformes en konkret, fremtidsrettet og digital løsning for enkle byggesaker. Hensikten er å få frem lavterskelhjelpemidler for selvbyggere og tilbydere av profesjonelle tjenester ved oppføring av mindre tiltak. Det er også et mål at ByggLett skal forenkle arbeidet for kommunene og at tiltakshaver skal få raskere behandling av sin søknad.

Krav til dokumentasjon er vesentlig for å avgjøre om en søknad er fullstendig eller ikke. Inneholder en søknad kun mindre feil eller mangler som ikke er til hinder for at kommunen skal kunne gi tillatelse, starter tidsfristen ved mottak av søknaden, selv om feilen eller mangelen må rettes før vedtak kan fattes, jf. også tidligere uttalelser fra departementet om dette. Det presiseres at kommunen ikke kan kreve suppleringer for å forhindre at saksbehandlingsfristen starter å løpe. Det vil i forbindelse med 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 i forbindelse med høringen.

I forbindelse med innføring av ordningen med registrering av mindre tiltak omtalt i kapittel 3.1 vil også forskriften måtte gjennomgå med tanke på hvilke dokumentasjonskrav som er nødvendige og relevante for tiltak som faller inne under denne kategorien. Departementet vurderer at det for denne type tiltak er avgjørende at dokumentasjonskravene fremstår som tydelige og entydige da det i hovedsak vil være tiltakshaver selv som skal forestå registreringen av disse tiltakene.

Departementet vil i forskriftsarbeidet også se nærmere på hvilke kvalitetskrav som bør stilles til den dokumentasjonen som skal inngå i en søknadsprosess.

I forbindelse med utarbeidelsen av reguleringsplaner stilles ofte egne krav til hvilken dokumentasjon som skal foreligge i forbindelse med byggesøknader innenfor det aktuelle planområdet. Dette er da dokumentasjonskrav som kommer i tillegg til det som er fastsatt i SAK, og kan for eksempel innebære krav om registreringer, analyser og beskrivelser av nærområdets vegetasjon-, terreng- og bebyggelsesstruktur og hvordan nye tiltak forholder seg til disse strukturene, sol og skyggediagram, analyser om tiltakets innvirkning på naboendommer, 3D illustrasjoner, fotomontasjer m.v. Dette kan etter departementets vurdering innebære at det stilles strengere krav til dokumentasjon enn det som fremgår av SAK. Dette bidrar til en uoversiktlig og uforutsigbar situasjon for tiltakshaver. Dette vil særlig gjelde i forhold til den nye saksategorien med registreringspliktige tiltak som i hovedsak vil forstås av ikke-profesjonelle. Departementet ser at dokumentasjonskrav stilt i reguleringsplan kan ivareta lokale ulikheter på en god måte, men mener at dersom det er behov for særskilte vurderinger eller analyser for å vurdere hvordan området kan utbygges, så er dette noe som bør belyses og avklares som en del av reguleringsplanprosessen. Departementet vil ta initiativet til at det ses nærmere på mulighetene for å presisere og begrense planmyndighetens muligheter til å stille supplerende dokumentasjonskrav til byggesøknaden i reguleringsplan.

Det fremmes ikke forslag til lovendringer utover det som følger av de endringer som gjøres i forbindelse med den lokale godkjenningsordningen, se kapittel 4. Departementet vil i det videre 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, tiltaks-
haver og byggenæringen.

3.3 Naboforhold - varsling og merknader

3.3.1 Bakgrunn

Det er et viktig prinsipp at naboer og gjenboere skal ha anledning til å ivareta sine interesser og fremme sitt syn når det skal bygges på naboeiendommen. Dette er sikret ved regler i plan- og bygningsloven om nabovarsling.

For å kunne forsvare sine interesser på best mulig måte må naboen få tilstrekkelig kunnskap om det tiltaket som planlegges. Derfor har vi regler om hva varslingen skal inneholde. Det er søker som skal stå for nabovarslingen før innsendelse av søknad. Kommer det merknader fra naboer eller gjenboere kan tiltakshaver selv korrigere sin søknad for å imøtekomme berørte naboer. Tiltakshaver skal i søknaden beskrive hva som er gjort for å imøtekomme merknaden, eventuelt begrunne hvorfor disse ikke er imøtekommet. Hvordan naboer og gjenboere vurderer tiltaket det søkes om vil være relevant informasjon for kommunen, som etter fvl. § 17 skal påse at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak fattes.

I mange tilfeller vil et tiltak som bygges i samsvar med vedtatt plan og bestemmelser gitt i eller medhold av lov kunne være til sjenanse for naboen på ett eller annet vis, som for eksempel dårligere utsikt, uønsket innsyn og mindre sol. Dette kan medføre at en nabomerknad, og kanskje senere klage over innvilget søknad, med den konsekvens dette har for saksbehandlingstiden. Fra mange hold, særlig innen byggenæringen, er det pekt på at reglene om nabovarsel, nabomerknader og påfølgende naboklager dermed kan virke forsinkende, noe som også kan påvirke prosjektets økonomi.

For å spare ressurser i kommunen og tid for tiltakshaver, foreslås endringer i reglene om nabovarsling.

3.3.2 Gjeldende rett

Etter pbl. § 21-3 første ledd skal naboer og gjenboere varsles av søker hvis ikke disse skriftlig har meddelt at de ikke har merknader til søknaden.

I varselet skal det gis melding om at mulige merknader må være kommet til søker innen en frist på 2 uker etter at varselet er sendt og grunnlagsmaterialet for søknaden er gjort tilgjengelig. Dersom grunneiernes adresse ikke er kjent eller ikke finnes i matrikkelen, kan varsling unnlates.

Bestemmelsens andre ledd gir kommunen myndighet til å fritta for varslingsplikt når naboene eller gjenboere ikke berøres, eller i svært liten grad berøres av arbeidet som skal utføres. Siden det er kommunen som kan fritta for plikten til å varsle, forutsetter dette en henvendelse til kommunen. Fritak fra plikten til å varsles kan gis i et eget vedtak, men oftest gis det i byggesaksvedtaket, hvor unntak fra nabovarsling omtales.

Etter andre ledd andre setning kan kommunen kreve at også andre eiere eller festere enn de som er nevnt i første ledd skal varsles. Man kan tenke seg at flere enn naboer og gjenboere blir berørt. Det kan være aktuelt når tiltaket er høyhus som kaster lange skygger, en virksomhet som innebærer støy eller lukt, eller tiltak som kan medføre andre ulemper for nabolaget.

I SAK § 5-2 er det gitt nærmere bestemmelser om nabovarsling. Det er her bestemt at varslingen skal inneholde de opplysningene som skal gis ved søknad, i den grad det berører naboers eller gjenboeres interesser. Målsatt situasjonsplan, snitt- og fasadetegninger

skal vedlegges varselet, dersom det er relevant. Når tiltaket medfører endret bruk, skal nabovarsel også inneholde opplysninger om tidligere bruk. Begrunnelse for søknad om dispensasjon skal vedlegges varselet i den grad dispensasjonen berører naboers eller gjenboeres interesser.

Etter pbl. § 21-4 andre ledd, som omhandler behandlingen av byggesøknaden i kommunen, skal kommunen før den tar stilling til søknaden vurdere om det er grunn til å kreve ny varsling av naboer og gjenboere. I SAK § 5-2 presiseres at det må sendes nytt nabovarsel til alle naboer og gjenboere dersom søknaden sendes kommunen senere enn ett år etter utsending av nabovarsel. Dette gjelder uavhengig av om det er skjedd endring i prosjektet i forhold til det materiale som ble lagt fram for dem første gang.

Merknader fra naboer eller gjenboere får konsekvenser for hvilken tidsfrist som gjelder for saksbehandlingen i kommunen for søknadspliktige tiltak etter pbl. § 20-1. Dersom nabomerknad foreligger blir fristen 12 uker for tiltak som ellers kunne fått 3- ukersfrist, jf. pbl. § 21-7 andre ledd. Forutsetningen for 3- ukersfrist er at tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, at det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra andre annen myndighet ikke er nødvendig. For tiltak som ikke krever ansvarlige foretak jf. pbl. § 20-2, følger det av pbl. § 21-7 tredje ledd at protester fra naboer eller gjenboere ikke skal føre til fristendring fra 3 til 12 uker dersom de øvrige kravene er oppfylt. I slike tilfeller anses likevel ikke tillatelse som gitt dersom fristen oversittes. Kommunens oversittelse av fristen innebærer bare at tiltaket kan settes i gang på eget ansvar.

3.3.3 Departementets vurderinger

Regelverket i forhold til naboer og gjenboere er gjennomgått med sikte på forenkling og effektivisering av byggesaksprosessen. Forslagene innebærer mindre endringer for å redusere omfanget av saksbehandling og antall ganger naboer og gjenboere skal varsles samt komme med merknader til et byggeprosjekt.

3.3.3.1 Ikke krav om nabovarsel i byggesak når tiltaket er regulert i detaljregulering etter pbl. § 12-3

Detaljregulering ble innført som ny plantype i 2009 og forslag utarbeides ofte av private forbindelse med konkrete bygge- og anleggstiltak.

En endring som vil kunne bidra til å spare tid og ressurser vil være å fjerne krav om varsling av naboer og gjenboere når tiltaket er regulert i detaljregulering etter pbl. § 12-3. I slike tilfeller har naboene i forbindelse med planprosessen allerede hatt anledning til å uttale seg om de foreliggende planene for utbygging av naboeiendom eller et begrenset område. Også det at en detaljregulering har en begrenset varighet på i utgangspunktet 5 år tilsier at nabovarsling ikke er nødvendig. Departementet foreslår derfor at nabovarsling ikke kreves i de tilfeller tiltaket er regulert i en detaljregulering.

Der det foreligger annen type plan, foreslås ingen endringer i forhold til dagens regler om nabovarsling. Dette vil også gjelde for de saker som vil omfattes av den foreslåtte registreringsordningen, jf. kapittel 3.1.

Regelen om unntak fra krav om nabovarsel i byggesak når tiltak er regulert i detaljregulering foreslås som nytt andre ledd i pbl. § 21-3. Regelen vil gjelde generelt både for søknadspliktige tiltak og tiltak som blir registreringspliktige.

3.3.3.2 Tiltakshaver skal ikke lenger søke kommunen om fritak fra varsling der naboer og gjenboere ikke, eller i liten grad, berøres jf. pbl. § 21-3 andre ledd første punktum

Etter gjeldende rett kan kommunen fritta søkeren fra å varsle naboer og gjenboere når deres interesser ikke, eller i liten grad, berøres av arbeidet. Det kan oppfattes som omstendelig at tiltakshaver må søke kommunen, vente på saksbehandling og fritak før han kan unnlate å varsle i disse tilfellene. Bestemmelsen nyttes antakelig i liten grad. I dag kan det være like greit å sende varsel til alle naboer fordi det kan ta for lang tid å vente på svar fra kommunen om fritak for varslingsplikt.

Den nabo som ikke, eller i liten grad berøres, kan benytte anledningen til å komme med merknader, og det har konsekvenser for saksbehandlingstiden.

Som en forenkling av regelverket foreslår departementet at søker kan unnlate å sende nabovarsel når naboens eller gjenboers interesser ikke, eller i liten grad, er berørt. Det er ikke behov for kommunal saksbehandling av dette forholdet.

3.3.3.3 Kommunen skal fortsatt ha anledning til å bestemme at andre som blir berørt skal varsles jf. pbl. § 21-3 andre ledd andre punktum

Etter gjeldende rett kan kommunen bestemme at også andre enn dem loven foreskriver, må varsles, jf. pbl. § 21-3 andre ledd andre punktum. Bakgrunnen er at noen byggesaker kan berøre flere enn naboer og gjenboere. Eksempel på dette kan være høyhus som kaster lange skygger eller tiltak som fører til mye trafikk og støy i et område. Departementet har ikke funnet grunn til å fjerne denne bestemmelsen.

Et tilleggsargument for å beholde denne bestemmelsen er at kommunen kan være uenig med tiltakshaver i at en nabo eller gjenboer ikke, eller i liten grad er berørt, og mener vedkommende burde vært varslet. Slik sikres at det at alle som blir berørt av tiltaket varsles.

Etter fvl. § 17 skal en sak være så godt opplyst som mulig. Hjemmel til å innhente synspunkter fra naboer og andre vil kommunen derfor ha uansett. Det blir derfor et spørsmål om ikke denne bestemmelsen er overflødig. Kommunen kan vektlegge hensynet til naboer og gjenboere ved vurderingen av plassering av tiltaket etter pbl. § 29-4 også uten å varsle og innhente spesifikke nabomerknader. Departementet mener at det er en fordel med klare regler på området, og foreslår å beholde hjemmelen for kommunen til å kreve ytterligere varsling av andre enn naboer og gjenboere. Bestemmelsen bør endres slik at den også nevner varsling av naboer og gjenboere som søker har unnlatt å varsle fordi han mener de ikke er berørt. Kommunen bør likevel ikke benytte hjemmelen til overprøving i disse tilfelle i for stor grad.

3.3.3.4 Det skal ikke lenger kreves at kommunen skal vurdere ny varsling før den tar stilling til søknaden

Før kommunen tar stilling til en byggesøknad, skal den etter pbl. § 21-4 vurdere om det er grunn til å kreve ny varsling av naboer og gjenboere. Utgangspunktet er at det ikke er nødvendig med nytt nabovarsel så lenge forholdene ikke har endret seg, og det ikke er foretatt endringer i tiltaket det søkes om. Endringer som i seg selv vil medføre søknadsplikt krever endringssøknad med nytt nabovarsel.

Når det er gått mer enn ett år mellom utsending av nabovarsel og søknad kan ikke lenger nabovarselet benyttes, jf. SAK § 5-2 tredje ledd. Da må det sendes nytt varsel til alle naboer og gjenboere. Når det går for lang tid kan mye ha skjedd i tiltaket og det kan ha kommet nye

naboer på grunn av eierskifter. Dette har vært en del av begrunnelsen for å kreve ny runde med varsling etter ett år.

Departementet mener at krav om nytt varsel ikke bør knyttes til tid, men til endringer i byggeprosjektet. Endring innebærer for eksempel at søker tegner om og må da selvsagt også forelegge nye dokumenter for naboene dersom det gjøres endringer som berører naboer og gjenboere. Bagatellmessige endringer vil likevel ikke utløse plikt til ny varsling.

3.3.3.5 En innkommet nabomerknad skal ikke endre saksbehandlingsfristen fra 3 uker til 12 uker

En byggesøknad skal avgjøres innen 3 uker dersom tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

I dag vil en nabomerknad føre til at saksbehandlingsfristen går fra 3 uker til 12 uker i saker med krav om ansvarlige foretak etter pbl. § 20-1. Begrunnelsen for dette har vært at saksbehandlingen da vil være mer omfattende. Imidlertid er det ingen ekstra prosess som blir pålagt kommunen. Det er dessuten søker som har ansvar for nabovarsling og som må redegjøre overfor kommunen hvordan nabomerknader er håndtert. Når prosjektet er i samsvar med plan- og bygningslovgivningen og andre myndigheter ikke skal gi tillatelse, samtykke eller uttalelse, får en nabomerknad i dag betydning for saksbehandlingstiden i kommunen. Departementet foreslår av hensyn til forutsigbarhet for tiltakshaver, at 3-ukersfristen beholdes uavhengig av om det skulle foreligge en nabomerknad i disse sakene.

3.3.3.6 Krav om nabovarsling beholdes for tiltak som skal registreres

Under kapittel 3.1 forslås endring i reglene om søknadsplikt. Flere saker vil unntas fra søknadsplikt, og det innføres en ordning med registrering av tiltak.

Et spørsmål er hvorvidt tiltakshaver skal ha plikt til å varsle naboer i slike saker. Det blir ingen byggesak i kommunen, men tiltakshaver vil kunne justere tiltaket på bakgrunn av innkomne merknader fra naboer og gjenboere. Departementet foreslår derfor at reglene om nabovarsling også skal gjelde for tiltak som skal registreres. Forslaget om at det ikke kreves nabovarsel når tiltaket er regulert i detaljregulering vil dermed gjelde også for registreringssakene.

3.3.3.7 Varslingsform

Verken lov eller forskrift har regler om varslingsmåte av naboer og gjenboere.

Praksis i kommunene har lenge vært at nabovarsel enten leveres personlig til nabo mot en signering på kvitteringsskjema eller at varselet sendes rekommandert.

Praksisen med rekommandert sending kan for mange oppleves som tungvint og fordyrende å gjennomføre. I dagens samfunn forventes at elektroniske løsninger er mulig å benytte seg av. Dette vil være en fordel for både den som skal sende og den som skal motta varsel.

Direktoratet for Byggkvalitet (DiBK) har opplyst om at det har utviklet seg en praksis i flere kommuner hvor nabovarsel sendes pr e-post og bekreftes mottatt ved at mottaker sender e-post tilbake med meldingen ”varsel mottatt”. Disse meldingene blir så brukt som kvittering for at nabovarsel er sendt, jf SAK § 5-4. Departementet foreslår nå å endre forskriften slik at e-post varsling omtales.

Fremgangsmåten er ingen absolutt garanti for at riktig person har mottatt nabovarslet og kvittert for mottak. Det bør likevel være tilstrekkelig når det gjelder nabovarsel. Rekommanderte papirforsendelser er etter departementets mening ikke forenlig med dagens digitale løsninger og bør ikke prege den fremtidige utviklingen innenfor plan- og bygningsretten. Digitale løsninger virker effektiviserende og ressursbesparende på informasjonsprosesser og er rådende innenfor de fleste samfunnsområder. Dersom naboer og gjenboere har e-post adresse, må denne kunne brukes. Har de det ikke, kan varsel fortsatt sendes rekommandert.

Departementet vil derfor endre forskriften slik at e-post fra nabo om at varsel er mottatt vil være tilstrekkelig som kvittering for bruk i byggesøknad.

3.3.3.8 Informasjon

Det råder en viss usikkerhet rundt hvilke rettigheter naboer og gjenboere egentlig har i en byggesak. Det samme kan sies om hvilken myndighet kommunen egentlig har til å kreve endringer til fordel for naboer og deres interesser.

Plan- og bygningsloven er en såkalt "ja-lov". Dette fremgår av pbl. § 21-4 som sier det skal gis tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Endringer av hensyn til naboer og gjenboere må være hjemlet i lov, plan eller forskrift. Kommunen kan selvsagt vektlegge naboens korrekte informasjon og andre fakta enn tiltakshaver har oppgitt. Naboene kan også ha rett i påstand om ulovligheter i forhold til lov eller planbestemmelser. Kommunen har skjønnsmyndighet i "skjønnhetsparagrafen" og eventuelle reguleringsbestemmelser, og kan for eksempel gi naboer rett i at en type bygg ikke passer inn i strøket. Departementet mener det er behov for bedre veiledning og informasjon til publikum om naboers og gjenboeres rettigheter for å skape bedre samsvar mellom forventning og de rettigheter naboer faktisk har.

3.3.6 Økonomisk og administrative konsekvenser

Departementets forslag vil kunne føre til færre kostnader og mindre byråkrati for tiltakshavere, byggenæringen og kommunene. En viktig konsekvens av forslagene vil være at saksbehandlingstiden vil kunne bli kortere i mange saker. Man vil kunne spares for nabo-merknader som likevel ikke vil føre fram fordi forholdet er avklart tidligere.

Departementet mener naboers og gjenboeres interesser vil ivaretas på forsvarlig måte.

3.4 Tidsfrist ved dispensasjon fra plan

3.4.1 Bakgrunn. Gjeldende rett

Utgangspunktet er at arealplaner med bestemmelser skal følges i en byggesak.

Når en tiltakshaver forbereder et prosjekt som utfordrer rammene i eksisterende plan, vil den ordinære fremgangsmåten være å endre planen. Utgangspunktet er at planer skal endres gjennom reglene for planprosess og endring for aktuelle plantype. Endringsprosessen trenger ikke være omfattende, f. eks. vil en mindre endring kunne avgjøres etter delegert myndighet av et politisk utvalg eller administrasjonen, slik at den ikke trenger å vedtas av kommunestyret, jf. pbl. § 12-14, andre ledd. For planendring gjelder også særskilte saksbehandlingsregler som sikrer en bred offentlig hørings- og medvirkningsprosess.

Kommunen kan i byggesaksbehandlingen likevel etter en konkret vurdering, der lovens vilkår for dispensasjon er oppfylt og myndigheten er delegert fra kommunestyret, fravike gjeldende plangrunnlag ved å innvilge dispensasjon. Dette innebærer at tiltaket er lovlig så langt dispensasjonen rekker.

En dispensasjon endrer ikke en plan, men gir tillatelse til å fravike planen for det aktuelle tiltaket søknaden gjelder. Dispensasjon skal kun benyttes i et begrenset omfang for å forhindre at planen uthules og undergraves som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om planlegging.

Dispensasjon fra plan har hele tiden vært forutsatt å ha begrenset omfang og ikke medføre vesentlige avvik fra gjeldende plan. Dispensasjoner kan være særlig aktuelt for eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene. Kommunen bør ikke gi dispensasjon i strid med uttalelse fra statlig eller regional myndighet.

Siden det er tiltaket det dispenseres for, vil den aktuelle delen av planen eller den konkrete bestemmelsen det dispenseres fra, fortsatt bestå. En omfattende bruk av dispensasjoner innenfor et område vil kunne medføre en tilfeldig styring av arealbruken. I enkelte situasjoner kan dispensasjon likevel være en praktisk og forsvarlige løsning i byggesaken for alle parter.

Er det omsøkte tiltak avhengig av dispensasjon, må tiltakshaveren søke særskilt om dette; enten som en del av søknaden om byggetillatelse, eller ved særskilt søknad etter pbl. § 19-1. Den omstendighet at søknaden gjerne kommer sammen med byggesøknaden, vil i noen grad påvirke saksbehandlingen. Men i prinsippet skal dispensasjonssøknaden behandles for seg, og kunne ut i et særskilt vedtak. Det er imidlertid ikke noe i veien for at dispensasjonsvedtaket fattes sammen med tillatelsen for det tiltak som er omsøkt. Her er det forskjeller fra kommune til kommune hvordan saksbehandlingen er organisert og myndighet delegert. For dispensasjonssøknader som gjelder spørsmål som hører inn under byggesaksdelen i plan- og bygningsloven gjelder den ordinære saksbehandlingsfristen på 12 uker for søknad om tillatelse til tiltak, jf. § 21-7 første ledd. Denne fristen gjelder imidlertid ikke dersom søknaden omhandler forhold som krever dispensasjon fra plan.

3.4.2 Endringsbehov

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. Ved vurderingen av om man skal kunne dispensere fra planer, skal det etter pbl. § 19-2 fjerde ledd første punktum legges "særlig vekt" på statlige og regionale rammer og mål. Med dette menes ikke bare overordnede bestemmelser, men også overordnede mål for det aktuelle området. Dersom berørt statlig fagmyndighet eller fylkeskommunen har gått i mot dispensasjon, følger det av bestemmelsen annet punktum at kommunen ikke bør gi dispensasjon. Departementet ser at dette innebærer en særskilt vurdering sammenlignet med dispensasjonsvurderingen som gjøres fra lov eller forskrift, men kan ikke se at dette alene skal tilsi at saksbehandlingsfristene bør være forskjellige. Departementet viser for øvrig til at pbl. § 19-2 angir et særskilt vurderingstema også for dispensasjon fra lov og forskrift i bestemmelsens tredje ledd.

Et annet forhold som også kan fremstå som vanskelig å forstå for tiltakshavere, er at det oppstår ulike saksbehandlingsprosesser for et tema, avhengig av om kravet er gitt i lov eller plan, f. eks. krav om avstand fra nabogrense eller veg. Hvis f. eks. en plan har krav om en bestemt avstand fra nabogrense, vil dispensasjon gjelde plan. Hvis planen derimot ikke har noe eget krav om avstand, er det 4 meters kravet i pbl. § 29-4 som gjelder. Denne bestemmelsen står i byggesaksdelen av loven, og da gjelder tidsfristregelen. Fordi det ikke er fastsatt noen tidsfrist for saksbehandlingen av søknader som innebærer dispensasjon fra plan, kan det føre til at saken blir liggende bak i saksbehandlingskøen, noe som kan oppleves som forskjellsbehandling for tiltakshaver og gi stor uforutsigbarhet for gjennomføring av et byggetiltak. Mange kommuner behandler likevel dispensasjon fra plan og dispensasjon fra byggesreglene likt, og da innenfor tidsfristen på 12 uker. I klagesaker er det innført felles frist.

Innføring av tidsfrist ved behandling av søknad om dispensasjon fra plan ble tidligere foreslått av Bygningslovutvalget i NOU 2005:12. Fristen ble der foreslått satt til 16 uker. I forberedelsen av forslaget ble det vurdert om fristen ikke skulle gjelde der dispensasjonen gjaldt tiltak i strandsonen, plankrav og midlertidig forbud mot tiltak. Det ble imidlertid ikke funnet grunn til å skille mellom de forskjellige plangrunnlagene. Forslaget fikk en blandet mottakelse av høringsinstansene. Forslaget ble ikke fremmet av Kommunal- og regionaldepartementet i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 104, men det ble uttrykt et generelt ønske om at Miljøverndepartementet skulle vurdere å innføre en frist, ut fra behovet for likebehandling.

3.4.3 Departementets vurderinger

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 byggesreglene, 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. Innføring av frist vil også medføre at dispensasjoner fra plan og fra byggesaksregler i større grad må behandles under ett, uansett hvordan kommunene er organisert.

Det er vurdert hvorvidt fristen bør knyttes til dispensasjoner av mer teknisk karakter, men departementet er kommet til at dette ikke er hensiktsmessig. I saker hvor det kan være vanskelig å overholde fristen, gir loven en mulighet til å avtale lengre frist, jf. pbl. § 21-7 siste ledd. I tillegg har kommunen, etter SAK § 7-3, en ensidig adgang til fristforlengelse dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring, eller krever tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter etter pbl. § 21-5. Denne adgangen bør opprettholdes og utvides til også å gjelde dispensasjoner fra plan. Departementet ser at det kan være behov for å se nærmere på om denne adgangen også skal utvides til å gjelde for berørte myndigheter hvor dette er et saklig begrunnet behov, og vil vurdere dette i forskriftsarbeidet. Flere viktige hensyn taler for dette. Der det er uenighet mellom myndigheter om innholdet i en eventuell dispensasjon bør det også være tid til å avklare hvordan uenigheten løses før søknaden avgjøres.

Pbl. § 21-7 foreslås endret i samsvar med det som er sagt over. Endringen kan skje ved at innskuddet "...som ikke medfører dispensasjon fra plan." bortfaller, slik at tidsfristen på 12 uker gjelder generelt. Overskridelse av fristen medfører tilbakebetaling av gebyr etter pbl. § 21-8 tredje ledd. Det vil videre være naturlig med en presisering av saksbehandlingsfristen i forskrift, slik forskriftshjemmelen i pbl. § 19-2 siste ledd gir anledning til, slik at også rene dispensasjonssaker (dispensasjon utenfor byggesak) omfattes av fristen.

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.

3.4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

For tiltakshavere og andre aktører i byggesaker vil en slik tidsfrist være en ubetinget fordel for gjennomføring, forutsigbarhet og fremdrift i et byggetiltak. Både for utbyggere og kommunen vil det kunne være en fordel å se hele tiltaket under ett der kommunene har behandlingmessige skiller mellom plan og byggesak, ettersom en felles saksbehandlingsfrist vil kreve at planspørsmål og byggesaksspørsmål inngår i samme behandlingsfrist.

Ved at pbl. § 21-7 første ledd også vil gjelde søknader om dispensasjon fra plan, vil overskridelsen av saksbehandlingsfristen for disse sakene medføre at regelen om tilbakebetaling av gebyr også vil gjelde. Dette vil utfordre organiseringen av saksbehandlingen av byggesakene i mange kommuner som for eksempel har lagt opp til at alle søknader om dispensasjon fra plan skal behandles politisk.

3.5 Tidsfrister med særskilt virkning

3.5.1 Bakgrunn. Gjeldende rett

Pbl. § 21-7 setter frister for kommunens saksbehandling av byggesøknader og ferdigattest. SAK kapittel 7 har også regler om tidsfrister for saksbehandling.

Etter pbl. § 21 7 første skal søknad om byggetillatelse avgjøres av kommunen innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre og tredje ledd. Første ledd gjelder søknader for tiltak som nevnt i både pbl. §§ 20-1 og 20-2, det vil si søknad om tiltak som må ha ansvarlige i byggeprosessen og søknad om tiltak som tiltakshaver kan stå ansvarlig for selv. 12-ukersfristen gjelder likevel ikke når søknaden medfører dispensasjon fra plan. Det er ikke fastsatt saksbehandlingsfrist for disse søknadene. Konsekvensen av fristoversittelse for kommunen er at saksbehandlingsgebyret skal betales tilbake etter nærmere bestemmelse i forskrift, jf. SAK § 7-4.

Pbl. § 21-7 andre og tredje ledd gir unntak fra 12- ukersfristen. For de samme typer saker (tiltak etter pbl. §§ 20-1 og 20-2) er fristen satt til 3 uker dersom tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Dette er saker der søker har holdt seg innenfor alle rammer som er satt og som er ferdig prosjektert, slik at byggesøknaden ikke er delt opp, jf pbl. § 21-2 femte ledd og SAK § 7-1 andre ledd. Dette premieres med rask behandling. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse for gitt.

Dersom det er nabomerknader til søknader etter pbl. § 20-2 (tiltak som ikke krever ansvarlige foretak), skal søknaden også behandles innen 3 uker, såfremt øvrige vilkår som nevnt i forrige avsnitt er oppfylt. Konsekvensen ved fristoversittelse er imidlertid ikke at tillatelse regnes for gitt.

Etter SAK § 7-1 andre ledd er bestemt at det skal være 12- ukersfrist for søknad om rammetillatelse og søknad om endring av rammetillatelse, dersom søknaden deles opp.

Saker som etter denne pbl. § 21-7 første ledd skal behandles innen 12- ukersregelen er da følgende: Søknad der det kreves dispensasjon fra reglene i bygningsdelen av plan- og bygningsloven, søknader der det kreves ytterligere uttalelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet, søknader om tiltak som krever ansvarlige etter pbl. § 20-1 der naboene har hatt merknader og søknad om rammetillatelse.

3.5.2 Departementets vurderinger

I kapittel 3.4 er beskrevet forslag om å innføre frist også for behandling av søknader som innebærer dispensasjon fra plan. Etter forslaget vil det bli 12- ukerfrist for å behandle slike saker, og konsekvensen av oversittelse av fristen vil være at gebyr må tilbakebetales.

I kapittel 3.3 om naboforhold er foreslått at en innkommet nabomerknad heller ikke for byggesøknader som krever ansvarlige foretak skal føre til at fristen endres fra 3 uker til 12 uker. Forutsetningen er at det ikke er nødvendig med ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet. Dette gjelder allerede for de sakene tiltakshaver kan stå ansvarlig for selv. Endringen innebærer derfor at vi får samme regel for byggesøknader som krever ansvarlige foretak og byggesøknader som tiltakshaver kan stå ansvarlig for selv. Begrunnelsen for forslaget er blant annet at det er tiltakshaver selv som er ansvarlig for nabovarsling og som eventuelt skal ta hensyn til nabomerknaden før søknad sendes inn til kommunen. Ved innsendelse av søknad skal søker redegjøre for hvordan innkomme

merknader er håndtert. Det er lagt til grunn at merknader fra nabo ikke utløser nye prosesser for kommunen, men informasjonen skal tas med i de avgjørelser kommunen skal ta i medhold av plan og bygningslovgivningen.

Departementet forslår ikke å endre regelen i SAK § 7-1 andre ledd om at fristen for søknad om rammetillatelse og endring av rammetillatelse er 12 uker dersom søknaden deles opp. Dette er en regel som foreslås inntatt i lovbestemmelsen slik at loven dekker de oftest forekommende søknadene.

Departementet mener at 3- ukersfristen bør benevnes som hovedregelen for ett-trinns søknader og at redigeringen av pbl. § 21-7 bør endres i samsvar med dette. En frist på 3 uker gjelder når kommunen får en søknad uten spesielle forhold som dispensasjon og uten krav om ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra andre myndigheter.

Departementet foreslår at en nabomerknad ikke skal endre saksbehandlingsfristen, i motsetning til hvordan reglene er i dag. Etter gjeldende rett vil en nabomerknad medføre at tiltak etter pbl. § 20-1 får en saksbehandlingsfrist på 12 uker, mens tiltak etter pbl. § 20-2 får en saksbehandlingsfrist på 3 uker. Forslaget medfører at nabomerknader alene ikke lenger får betydning for saksbehandlingsfristen.

I tillegg foreslår departementet at også rettsvirkningen av fristoversittelse i saker der det foreligger naboprotester eller merknader, endres. Etter gjeldende rett medfører en nabomerknad i tiltak etter pbl. § 20-1 at fristen blir 12 uker, og rettvirkning av en eventuell oversittelse av denne fristen er gebyrnedsettelse. For tiltak etter pbl. § 20-2 der det foreligger naboprotester anses ikke tillatelse for gitt selv om kommunen ikke har fattet vedtak innen fristen, det vil si at en fristoverskridelse i disse tilfellene ikke er knyttet til en direkte rettsvirkning. Departementet foreslår at naboprotester eller merknader ikke lenger skal være av avgjørende betydning for hvilken rettvirkning som inntreffer ved fristoverskridelse. Dette betyr at regelen i gjeldende pbl. § 21-7 andre ledd om at tillatelse anses som gitt dersom tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller medhold av plan- og bygningsloven og det ikke er nødvendig med ytterligere samtykke eller tillatelse fra annen myndighet, endres til også å gjelde i saker hvor nabo har protester eller hatt merknader.

Som følge av endring i synet på hva departementet mener er hovedregelen, foreslås omstrukturering i bestemmelsen slik at hovedregelen nevnes først.

I andre saker vil det være en 12- ukersfrist. Søknader om dispensasjon fra plan, foreslås å komme inn under denne fristen. Det vil fortsatt være slik at oversittelse av denne fristen innebærer gebyrnedsettelse etter særlige regler i SAK.

3.5.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

En del flere saker vil etter forslaget få 3 uker saksbehandlingsfrist fordi også saker der naboer og gjenboere har hatt merknader eller protestert, vil komme inn under denne fristen. Dette kan innebære større press på kommunene, som må ha gode systemer for gjennomgang av søknader som mottas.

Det blir imidlertid ikke flere saker totalt sett og det blir en oppfordring til effektiv saksbehandling av nabomerknader.

Endring av rettsvirkning for eventuell oversittelse av 3- ukersfristen vil være en fordel for tiltakshaver, da tillatelse anses for gitt.

3.6 Igangsetting av tiltak

3.6.1 Bakgrunn

Plan- og bygningslovens system er lagt opp slik at søknad om byggetillatelse kan deles opp i flere trinn, henholdsvis søknad om rammetillatelse og igangsettingstillatelse, jf. pbl. § 21-2 femte ledd og § 21-4 fjerde ledd. Igangsettingstillatelse kan ikke gis før eventuelle vilkår i rammetillatelsen er oppfylt, ansvarsretter er tildelt, kontrollomfang er avgjort samt eventuelle tillatelser fra andre myndigheter foreligger, jf. pbl. § 21-5 første ledd.

Loven åpner ikke for å dele søknaden inn i flere rammetillatelser, jf. pbl. § 21-2 femte ledd, annet punktum. Igangsettingstillatelse kan imidlertid deles opp, jf. pbl. § 21-4 fjerde ledd, siste setning.

Trinnvis søknadsbehandling ble innført ved ansvarsrettsreformen som trådte i kraft 1. juli 1997. Bakgrunnen for innføringen var at det ikke skulle være nødvendig å legge for mye ressurser i prosjekter som ikke vil bli realisert, og at prosjektering ofte skjer gradvis. Trinnvis søknadsbehandling medfører at de fysiske rammene innenfor gjeldende planer og bestemmelser kan avklares før en går videre med detaljprosjektering og igangsetting av byggeprosjektet.

Ved trinnvis behandling munner første trinn ut i et enkeltvedtak som legges til grunn for kommunens videre saksbehandling. Rammetillatelse er også det vedtaket naboer og andre berørte forholder seg til, og påklager dersom de ønsker å få prøvd tiltakets lovlighet.

Rammetillatelsen gir tiltakshaveren byggerett, og ved vedtakstidspunkt inntreer vern mot nedleggelse av midlertidig forbud mot tiltak, eller omregulering.

Til behandlingen i andre trinn hører øvrige forhold som kommunen skal ta standpunkt til før byggetiltaket kan igangsettes. Dette gjelder for eksempel tildeling av ansvarsretter, den tekniske prosjekteringen og forholdet til andre myndigheter. Når det er dokumentert at alle vilkår som følger av plan- og bygningsloven er oppfylt, har tiltakshaver krav på igangsettingstillatelse, og kommunen fatter enkeltvedtak.

I Meld. St. 28 (2011-2012) ”Gode bygg for eit betre samfunn- ein framtidretta bygningspolitikk” (byggningsmeldingen) er reduksjon av den kommunale saksbehandlingen av søknader om igangsettingstillatelse fremhevet. Videre fremholdes det at det bør komme tydeligere frem i regelverket at det er tiltakshaver som har ansvaret for at de tekniske kravene blir oppfylt i forbindelse med byggetiltaket.

3.6.2 Gjeldende rett - Forholdet mellom rammetillatelse og igangsettingstillatelse

3.6.2.1 Ansvar og kontroll

Det følger av pbl. § 1-4 første ledd at det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen. I byggesaksbehandlingen er ansvaret presisert slik at kommunen har et direkte og selvstendig ansvar for å kontrollere det omsøkte tiltaket opp mot de ytre rammene fastsatt i plan, lov og forskrifter, jf. pbl. kap. 21. Ansvaret for at tiltaket rent teknisk tilfredsstiller lov- og forskriftskrav ligger hos tiltakshaveren og hans fagkyndige medhjelpere. At de har ansvar innebærer også et direkte ansvar overfor kommunen i den forstand at de plikter å etterkomme kommunens pålegg om stans i arbeider og rette feil og mangler. Selv om klargjøring av tiltakets tekniske sider i utgangspunktet faller utenfor saksbehandlingsoppgavene, kan kommunen når som helst

under byggesaken og etter at ferdigattest er innvilget, føre tilsyn. Tilsyn med byggesaken er således en kommunal oppgave, men i prinsippet klart atskilt fra søknadsbehandlingen.

3.6.2.2 Saksbehandling og dokumentasjon

I dagens regelverk er det ved delt søknad oppstilt et skille mellom hvilke forhold som skal avklares og hva som skal dokumenteres i forbindelse med trinn en og trinn to i en søknadsprosess.

Krav til søknad og dokumentasjon reguleres av pbl. § 21-2 og SAK kapittel 5. En søknad skal gi de opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tillatelse, jf. pbl. § 21-2 første ledd andre pkt. Nærmere bestemmelser om hvilken dokumentasjon som skal foreligge i et tiltak, og hvilken dokumentasjon som skal sendes til kommunen i forbindelse med søknad er angitt i SAK kap. 5. Søknaden må også inneholde de opplysninger som er nødvendige for at kommunen kan tildele ansvarsretter. Hvis reglene om ansvar kommer til anvendelse på tiltaket, må ansvarsrettsøknadene dekke alle nødvendige funksjoner, herunder nye krav om uavhengig kontroll, som trådte i kraft 1. januar 2013. Søknad om godkjenning av ansvarsretter er en del av søknaden om tillatelse.

Kommunen skal i rammetillatelsen ta stilling til tiltakets ytre og indre rammer når det gjelder de materielle kravene som retter seg mot selve tiltaket, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 321.

SAK § 6-4 første ledd angir minimumskravene for hva som avklares i forbindelse med rammesøknad. Bestemmelsen korresponderer med SAK § 5-4 som angir hva en søknad om rammetillatelse skal inneholde av dokumentasjon.

Rammetillatelsen skal ta stilling til de aspekter ved tiltaket som berører allmennheten og samfunnets interesser. Det gjelder for det første "tiltakets art og formål", jf. SAK § 6-4 første ledd, bokstav a. Videre skal det tas stilling til forhold som blant annet tiltakets høyde, lengde, bredde, form, plassering, uteoppholdsareal, visuelle kvaliteter, forholdet til gjeldende plangrunnlag, behovet for eventuelle dispensasjoner og avklaringer av forholdet til naboer. Det skal også tas stilling til sikkerhet mot fare, forholdet til utvalgte naturtyper og sikkerhet for godkjent vei-, vann- og avløpsanlegg.

Forholdet til andre myndigheter er ikke omhandlet i bestemmelsen, men det følger av SAK § 5-4 fjerde ledd bokstav d at det i søknad om rammetillatelse skal opplyses om hvilke myndigheter tiltaket er avklart i forhold til, jf. tredje ledd bokstav o. Kommunen kan gi rammetillatelse og stille som krav at forholdet til andre myndigheter er brakt i orden før igangsettingstillatelse kan gis.

I følge SAK § 6-4 andre ledd kan rammetillatelse, i tillegg til de obligatoriske forhold, omfatte andre forhold som ikke kreves avklart før igangsettingstillatelsen, for eksempel universell utforming og arkitektonisk utforming jf. SAK § 5-4 fjerde ledd, bokstav a.

Til behandling i andre trinn hører derfor de øvrige forhold som kommunen skal ta standpunkt til før tiltaket kan igangsettes. I forbindelse med søknad om igangsettingstillatelse dokumenteres at alle vilkår som følger av plan- og bygningslovgivningen er oppfylt, og dersom dette er tilfellet, har tiltakshaver krav på å få igangsettingstillatelse. Kommunen treffer et formelt vedtak, hvorpå tiltakshaver har en rett til å sette i gang og fullføre byggearbeidene uten ytterligere medvirkning fra kommunen. Men oppdages det ulovlige forhold kan kommunene gripe inn med ulovlighetsoppfølging og blant annet kreve stans i arbeidene.

3.6.2.3 Vilkår i tillatelsen

Kommunen kan i en viss utstrekning stille tyngende tilleggsvilkår til et ellers begunstiggende vedtak. Dette gjelder for det første dersom det er utrykkelig sagt i lovbestemmelse. Et eksempel på dette er pbl. § 16-6 annet ledd der kommunen gis grunnlag til å innvilge tillatelse på vilkår om at tiltakshaver erverver areal for at byggetomta skal få en mer hensiktsmessig grense eller form. Andre eksempler er pbl. § 28-2 der byggegrunnen ikke er tilstrekkelig sikret, og pbl. § 30-2 når byggverk i boligstrøk kan medføre fare eller ulempe for omgivelsene.

I praksis stilles det også en del "uegentlige" vilkår som i realiteten kan utelates da de er en oppfølging av vilkår som følger direkte av loven. Dette kan for eksempel være vilkår om opparbeidelse av vei. Kravet følger direkte av pbl. § 18-1, men det er vanlig at dette følges opp og stilles i rammetillatelsen.

Er plan- og bygningslovgivningen taus om adgangen til å stille vilkår, må adgangen til dette vurderes ut fra alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. I praksis vil kommunen kunne stille vilkår for en tillatelse dersom vilkåret er i samsvar med formålet til plan- og bygningslovgivningen og ikke bygger på utenforliggende hensyn. Vilkåret må heller ikke fremstå som urimelig tyngende i forhold til de mål en ønsker å oppnå, og hvilke alternativer som foreligger. I flere tilfeller er det tilstrekkelig at slike vilkår oppfylles i forbindelse med igangsetting.

Igangsettingstillatelsen er i hovedsak tenkt å omfatte forhold mellom tiltakshaveren og kommunen hvor tiltakshaveren erklærer at videre gjennomføring av tiltaket er tilstrekkelig belagt med ansvar.

I praksis kan imidlertid overgangen mellom rammetillatelsen og igangsettingstillatelsen oppleves som uklar. Dette bidrar til uklare grenser mellom kommunens og tiltakshavers rolle og ansvar. I tillegg er det forskjeller mellom kommunene på hvilken dokumentasjon som kreves innsendt i forbindelse med søknad.

Igangsettingstillatelsen er som regel skjæringstidspunktet for de fleste ansvarsretter i et tiltak, men inneholder ofte overheng fra rammesøknaden, slik som oppfyllelse av krav som følger av lov eller reguleringsplan. I mange tilfeller beror det på en avveining av hvilke forhold som er relevante for den aktuelle saken, og på hvilket tidspunkt det er påkrevd å ta stilling til disse. I noen saker er det forsvarlig å stille som vilkår for igangsettelse at forholdet er på plass, mens i andre saker er samme forhold nødvendig å avklare på rammetillatelsestidspunktet. I mange reguleringsplaner er det i tillegg angitt egne dokumentasjonskrav, bestemmelser om rekkefølgen i utbyggingen eller vurderingstema som skal oppfylles før tillatelse kan gis. Det er i utgangspunktet opp til tiltakshaver å bestemme oppdelingen, selv om regelverket stiller visse krav til forhold som skal være avklart i rammetillatelse, jf. SAK § 6-4. Dette betyr at det ikke nødvendigvis er noe tids- eller prosessmessig skille mellom rammetillatelse og igangsettingstillatelse, men at skillet i stedet går på de temaer som avklares. En igangsettingstillatelse er derfor ofte ikke en "ren" igangsettingstillatelse, men en blanding av igangsettingstillatelse og de delene av rammetillatelsen som ikke ble avklart i første omgang.

3.6.3 Departementets vurderinger

3.6.3.1 Forenklet saksbehandlingsprosess

SAK § 6-4 søker å klargjøre grensen mellom saksbehandling og tilsyn, og grensen mellom rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Søknad om igangsettelse er i dag en del av byggesøknaden, jf. pbl. § 21-2, femte ledd. For å få ned saksmengden i kommunene og frigjø-

re kapasitet har departementet sett på muligheten for å forenkle saksbehandlingsprosessen av igangsettingstillatelser. Hensynet til raskere prosesser må imidlertid veies opp mot hensynet til viktige samfunnsinteresser. Overordnet mål for saksbehandlingsreglene er å legge til rette for en prosess som er rask og effektiv, samtidig som hensynet til samfunnets rammer, forutberegnelighet, rettssikkerhet og kvalitet ivaretas.

Departementet har vurdert om det kan være aktuelt å erstatte søknad om igangsettingstillatelse med en registreringsordning for igangsettelse av tiltak. Dette er basert på at det er ved behandlingen av rammesøknaden det vurderes hvorvidt tiltaket kan gjennomføres i forhold til gjeldende planer og bestemmelser, og at det er dette vedtaket som gir tiltakshaver en byggerett. Etter dette tidspunkt er det i det vesentligste tiltakshavers ansvar å få fastlagt detaljene i tiltaket, oppfylle eventuelle vilkår fra rammetillatelsen og reguleringsplan, slik at igangsettingstillatelse kan gis. En slik registreringsordning hvor tiltakshaver for eksempel erklærer overfor kommunen at tiltaket er klart for byggestart, vil kunne tydeliggjøre tiltakshavers ansvar når det gjelder de offentligrettslige krav. Dette vil imidlertid medføre at flere forhold og krav som trenger avklaring i forbindelse med byggesaken, må flyttes frem til og avklares fullt ut i rammesøknaden.

En slik innrapportering ved igangsetting måtte innholdsmessig være så utfyllende at den kunne gi kommunen tilstrekkelig grunnlag for tilsyn. Videre ville det være av betydning at rapporten orienterte kommunen om fremdrift i prosjektet, slik at kommunen kunne ta stilling til forhold som rammetillatelsens gyldighetsperiode jf. pbl. § 21-9, første ledd.

Skal søknad og vedtak om igangsettingstillatelse erstattes av en registreringsordning, er det etter departementets syn, en forutsetning at tiltakshavers ansvar tydeliggjøres både når det kommer til oppfyllelsen av offentligrettslige krav og de tekniske kravene til selve tiltaket, men også i forhold til dokumentasjonen av byggesaken. En måte å sikre dette på ville være å stille tydelige(re) og mer entydige krav til hva som skal på plass i rammetillatelsen, og at dette omfatter samtlige forhold av samfunnmessig betydning. På denne måten oppstilles et tydeligere skille mellom rammetillatelse og igangsetting, og dermed også mellom kommunens saksbehandling og tilsynsrolle. Tydeligere og mer ensartete krav i forbindelse med søknad om rammetillatelse vil kunne medføre en mer forutsigbar prosess.

Departementet har imidlertid kommet til at dette vil medføre mindre fleksibilitet for både kommunen og tiltakshaver i enkelte saker ved at forhold som i dag kan utsettes avklart eller dokumentert til igangsettingstidspunktet, må avklares forut for rammetillatelsen. En slik ordning vil etter departementets vurdering ikke være i tråd med byggenæringens tydelige uttalte ønsker om mer fleksibilitet i byggesaksprosessen. Dersom det legges opp til en ordning hvor flere forhold må avklares og dokumenteres tidlig i prosessen, vil dette i tillegg føre til at en større andel av tiltakets prosjekteringsutgifter påløper forut for rammesøknaden og uten sikkerhet for at prosjektet kan godkjennes. Departementet har av hensyn til byggenæringens uttalte ønske og behov for et regelverk som kan være fleksibelt og ikke bidra til økt investeringsrisiko, kommet til at en registreringsordning for igangsatte tiltak ikke er formålstjenelig på nåværende tidspunkt. Departementet er også i tvil om en registreringsordning totalt sett ville medført ressursbesparelser i kommunene, eller om den kun ville innebære en flytting av ressursbruken fra saksbehandling til tilsynsoppgaver. Departementet er kommet til at en ordning hvor flere forhold, også de av samfunnmessig betydning, blir fullstendig overlatt til tiltakshaversiden for vurdering og dokumentasjon internt i tiltaket ville kommet i konflikt med blant annet kommunens koordineringsfunksjon overfor andre myndigheter. Departementet har heller ikke funnet det hensiktsmessig å innføre en tosporet ordning, hvor noen saker kunne omfattes av en registreringsordning, mens andre følger det ordinære tottrinnsystemet.

Også sett i sammenheng med de endringer som gjøres i forbindelse med godkjenningsordningen mener departementet at igangsettingstillatelsen bør opprettholdes. Godkjenningsordningen består i dag av obligatorisk lokal godkjenning av foretak som søker ansvarsrett i det enkelte tiltaket. Til hjelp for foretak og kommuner er det opprettet en frivillig sentral godkjenning som generell dokumentasjon på at kravene til foretakene er oppfylte. Godkjenningen blir gitt for funksjoner (ansvarlig søker, prosjekterende, utførende og kontrollerende) og for spesifikke fagområder. Godkjenning gis for tiltaksklasser, inndelt etter hvor vanskelig arbeidet er og konsekvensene av feil. Slik som redegjort for i kapittel 4 vil det foretas 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. ESA viser særlig til direktivets artikkel 16 som trekker grenser for lovlige hindringer for midlertidige tjenesteytere.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at krav om lokal godkjenning av foretak oppheves, og erstattes av erklæring om ansvarsrett. En erklæring om at et foretak påtar seg ansvar vil innebære at det er ansvarlig for det arbeidet som er oppgitt i ansvarserklæringen, og at foretaket er kvalifisert for oppgaven.

I dag er hovedregelen at det søkes om godkjenning av ansvarlig foretak i forbindelse med søknad om tillatelse for tiltak, jf. pbl. § 21-2 andre ledd. Ved søknad i to trinn søkes det for de fleste ansvarsområder om godkjenning for ansvarsrett i forbindelse med søknad om gangsettingstillatelse. Departementet har på bakgrunn av ESAs innvendinger kommet til at søknad om igangsettingstillatelse ikke kan videreføres som tidspunkt for å melde foretakene for kommunen, se redegjørelse under kapittel 4. Ved den nye ordningen legges det opp til at foretakene erklærer at de påtar seg ansvaret før eller senest på tidspunkt for igangsatt aktuelle arbeid. Erklæringen vil, som ansvarsrettssøknaden i dag, være viktig for å avklare grensene mellom foretakenes ansvar. For ansvarlig søker og enkelte prosjekterings- og kontrolloppgaver erklæres ansvaret i forbindelse med rammetillatelsen. Ansvaret for noe detaljprosjektering og for utførelsen kan erklæres overfor kommunen senest rett før arbeidet påbegynnes. Departementet presiserer imidlertid at ansvarsområdene i tiltaket skal være definert i forbindelse med igangsettingstillatelsen, og at dette skal fremgå av gjennomføringsplanen. På denne måten opprettholdes igangsettingstillatelsen som et skjæringspunkt for ansvarsforholdene og kjente elementer opprettholdes.

3.6.3.2 Saksbehandlingsfrist - rettsvirkninger

Av Bygningsmeldingen fremgår det at det bør vurderes hvorvidt tiltakshaveren skal være avhengig av å vente på avgjørelse i kommunen før han kan sette i gang tiltaket. Dette har sammenheng med at det er tiltakshaveren som har ansvaret for at de tekniske kravene blir oppfylt, og at dette ansvaret bør komme tydeligere frem i regelverket.

Tidsfrister i byggesaksbehandlingen har vært drøftet i mange år med sikte på mer effektiv og forutsigbar saksbehandling, og det er gradvis blitt innført frister for flere sakstyper. Før ansvarsrettsreformen trådte i kraft 1. juli 1997, var det allerede flere frister i byggesaksbehandlingen, slik som for driftsbygninger i landbruket, varige konstruksjoner og anlegg og mindre byggearbeider på boligeiendom- alle med utgangspunkt i en 3- ukersfrist for den kommunale behandlingen. I 1995 ble sakstypen "enkle tiltak" innført med en frist på 4 uker. I 2003 ble denne fristen redusert til 3 uker. Samtidig ble det innført ytterligere tidsfrister for den kommunale byggesaksbehandlingen. Dette innebar blant annet at også søknad om igangsettingstillatelse fikk en behandlingsfrist i kommunen på tre uker. De nye

fristene i plan- og bygningslovgivningen ble innført særlig med tanke på forholdene i bygge- og anleggsnæringen, der man er avhengig av forutberegnelighet og fremdrift i den samfunnsmessige verdiskapningen.

Pbl. § 21-7 regulerer alle tidsfrister med rettsvirkninger som kommunen er bundet av i sin saksbehandling. Dette gjelder frister for behandling av søknader om tillatelse til tiltak etter pbl. §§ 20-1 og 20-2 som ikke medfører dispensasjon fra plan og for behandling av søknad om ferdigattest. Rettsvirkningene ved fristoverskridelse fremgår direkte av pbl. § 21-7. Pbl. § 21-8 gir forskriftshjemmel for å regulere alle tidsfrister uten særskilte rettsvirkninger som kommunen er bundet av. Nærmere regler om frister for avholdelse av forhåndskonferanse, behandling av søknad om igangsettingstillatelse, søknad om midlertidig brukstillatelse, kommunens vedtak i refusjonssaker, kommunens forberedende klagesaksbehandling og klageinstansens behandling av klager er gitt i SAK § 7-1.

Kommunen skal behandle søknad om igangsettingstillatelse innen 3 uker, jf. SAK § 7-1, første ledd bokstav b. For tiltakshaver er det viktig at tidspunktet for igangsettingstillatelsen er forutsigbart, da det har stor betydning for planlagt fremdrift og bemanning, samt innkjøp av produkter, leveranser og tjenester. Utgangspunktet i dag er at det ikke er knyttet noen rettsvirkninger til en eventuell overskridelse av fristen. Fristen gir imidlertid et uttrykk for hva som er å regne som akseptabel saksbehandlingstid i normale tilfeller.

Gjennomsnittlig lang saksbehandlingstid samsvarer dårlig med hensynene til en forutsigbar, effektiv og kostnadsbegrensende forvaltningsprosess. Departementet har derfor vurdert om innføring av rettsvirkning for overskridelse av saksbehandlingstiden for søknad om igangsettelse kan virke effektiviserende og sikre forutsigbarhet.

Det at det ikke er knyttet noen særskilte rettsvirkninger til overskridelse av fristen kan også medføre uheldige situasjoner i de tilfeller hvor tiltakshaver søker om igangsettingstillatelse tett opp under fristen for rammetillatelsen gyldighetsperiode, og kommunen ikke rekker å behandle denne før tillatelsen utløper. Det er ikke uvanlig at tiltakshaver foretar store investeringer mellom rammetillatelse og igangsettelse, da det er rammetillatelsen som i utgangspunktet gir rett til å bygge. Etter at rammetillatelsen er gitt er det i det vesentligste tiltakshavers ansvar å få fastlagt detaljene i saken slik at igangsettingstillatelse kan gis.

Departementet presiserer at det i dag ikke er rettskildemessig dekning for å anse igangsettingstillatelse for gitt ved utløpet av kommunens saksbehandlingsfrist. Dette utgangspunktet har også Ombudsmannen vært enig i, jf. uttalelser i forbindelse med sak 2011/730. I denne saken sendte tiltakshaver inn søknad om igangsettingstillatelse 6 uker før rammetillatelsen utløp etter pbl85 § 96 første ledd. Søknaden ble etter fire måneder avvist av kommunen med den begrunnelse at rammetillatelsen var bortfalt. Ombudsmannen bemerket at gode grunner kunne tale for å anse 3 års fristen for avbrutt allerede ved innsending av igangsettingssøknad, men uansett kunne kommunen ikke forringe tiltakshaverens rettigheter ved å unnlate å oppfylle plikten til å behandle igangsettingssøknaden. Ombudsmannen ba departementet om å vurdere regelverket på området. For å unngå fremtidige situasjoner hvor tiltakshaver er prisgitt saksbehandlingen i den enkelte kommune, ser departementet behovet for en avklaring på dette området.

Slik departementet ser det er det to rettsvirkninger som kan etableres i de tilfeller hvor kommunen ikke overholder saksbehandlingsfristen for igangsettingssøknader; enten at tillatelsen regnes for gitt, eller at tiltaket kan settes i gang. Dersom igangsettingstillatelse regnes for gitt etter utløpet av fristen, vil kommunens passivitet medføre at vedtak fattes

og kommune mister sine muligheter for å ”kvittere” ut byggesaken i forhold til de vilkår og forutsetninger som er stilt i rammetillatelsen. Dette dreier seg i hovedsak om viktige samfunnshensyn. Dersom man legger til grunn at igangsettingstillatelsen skal regnes for gitt ved oversittelse av saksbehandlingsfristen, vil også muligheten til å følge opp slike forhold være begrenset for kommunen. Tiltakshaver har da fått tillatelsen og dersom vilkårene og forutsetningene for igangsettelse faktisk ikke var oppfylt, må kommunen gå veien om omgjøringsreglene for å sikre oppfyllelse av disse. Dette synes lite hensiktsmessig. Departementet foreslår derfor at det innføres en rettvirkning som tilsier at tiltakshaver kan sette i gang, men at kommunen skal kvittere ut saken og behandle igangsettingsøknaden også der fristen i utgangspunktet ikke er overholdt. Dette medfører etter departementets vurdering en sikkerhet både for tiltakshaver og kommunen. Tiltakshaver har muligheten til å starte med byggearbeidene slik at fremdrift sikres, men vil få et svar på om saken er klar for videre arbeider. Det anses som en fordel for tiltakshaver å få denne typen avklaring. Kommunens rolle i å sikre viktige samfunnshensyn opprettholdes dessuten uten at det kompliseres i forhold til hvordan systemet er i dag.

De foreslåtte endringene 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. For igangsettingstillatelse betyr endringsforslaget altså at tiltakshaver kan sette i gang etter 3- ukersfristen, men fristoverskridelse medfører ikke noen annen rettsvirkning. 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.

Departementet mener at dagens ordning hvor de særskilte rettsvirkningene av fristoverskridelse fremgår av loven bør videreføres, slik at tidsfrist for igangsettingstillatelse med angivelse av rettsvirkning flyttes fra SAK og over i pbl. § 21-7.

3.6.3.3 Klage - igangsettingstillatelse

Plan- og bygningsloven bygger på forvaltningslovens klage- og omgjøringsregler så langt ikke annet følger av særskilte bestemmelser, jf. pbl. § 1-9 første ledd. Kretsen av klageberettigede er i samsvar med dette begrenset til parter og de som for øvrig har rettslig klageinteresse. Det kan i byggesaken ikke klages på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan eller ved dispensasjon, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt, jf. bestemmelsens annet ledd. Dersom det finnes hensiktsmessig, kan en klage i slike tilfeller realitetsbehandles i stedet for å avvises.

Igangsettingstillatelse er et enkeltvedtak og kan etter forvaltningsloven påklages av part eller annen med rettslig klageinteresse. For å kunne klage må vedkommende således ha tilknytning til saken vedtaket gjelder, og vedtaket må få rettslig eller praktisk direkte virkning for ham. Hvem som har rettslig klageinteresse i byggesaker avgjøres konkret i forbindelse med den enkelte sak. Tradisjonelt har man i byggesaker vært liberale når det gjelder hvilke interesse som kan gi klagerett, og dersom vedtaket påvirker vedkommendes interesser som for eksempel nabo vil vedkommende ha rettslig klageinteresse.

Oftest ser man at de samme klagegrunnene som er blitt anført i forbindelse med reguleringsplan anføres i den etterfølgende byggesaken. Dette var også bakgrunnen for innføringen av begrensingen av klageretten i pbl. § 1-9, annet ledd. Videre ser man at det i byggesaker klages over samme forhold ved igangsettingstillatelseter som ved rammetillatelse og eventuelle endringstillatelseter. Slike omkamper går ut over effektivitet, økonomi og forutsigbarhet og kan medføre at prosjekter dras ut i tid og ender opp som uaktuelle for gjennomføring.

Ved trinnvis søknadsbehandling er det rammetillatelsen som gir byggeretten og som kan påklages. Igangsettingstillatelse vil normalt bare gjelde forhold som angår forholdet mellom tiltakshaver og kommunen, og rettslig klageinteresse vil normalt ikke foreligge for eksempelvis naboer.

Etter departementets syn kan en igangsettingstillatelse bare påklages av naboer i de tilfeller den tillater noe mer eller annet enn det som allerede ligger i rammetillatelsen. Får tiltakshaver avslag på søknad om igangsettingstillatelse, kan han imidlertid påklage avslaget. Departementet ønsker å begrense mulighetene for omkamper i form av klager på tidligere avgjorte forhold, og mener gjeldende utgangspunkt bør fremkomme tydeligere i loven.

Departementet foreslår derfor at det foretas presiseringer vedrørende klageadgang på igangsettingstillatelser. Dette for å forhindre at naboer og andre benytter igangsettingstillatelsen som en mulighet for omkamp om byggetiltaket.

Det vises til kapittel 3.7 om begrensninger i klageadgangen for nærmere redegjørelse for foreslåtte endringer. Departementets endringsforslag vil medføre presiseringer hva angår klagemulighetene på igangsettingstillatelser.

3.6.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene vil effektivisere byggesaksprosessen uten at dette skjer på bekostning av kvalitet eller rettssikkerhet.

For kommunene innebærer forslaget at det knyttes rettsvirkninger til en eventuell overskridelse av allerede etablert saksbehandlingsfrist for søknader om igangsettingstillatelse.

Dette innebærer en rett for tiltakshaver å sette i gang tiltaket, slik at byggeprosessen ikke blir forsinket. For øvrig antas endringene ikke å medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for det offentlige eller private.

3.7 Avgrensning av klage

3.7.1 Bakgrunn

Begrensinger i klageadgangen kan være et element i å effektivisere byggesaksprosessen. Færre klagesaker vil ha betydning for den totale ressursbruken både i kommunen og hos klageinstansen, herunder tidsforbruket. Videre vil en tiltakshaver kunne gjennomføre et byggeprosjekt raskere dersom det ikke er adgang til å klage på tiltaket. Behovet for å forenkle byggesaksprosessen og redusere antall klagesaker må likevel veies opp mot den enkeltes rettssikkerhet. Dette fordi adgangen til å påklage enkeltvedtak er en viktig rettssikkerhetsgaranti, og i utgangspunktet et gode for den enkelte borger, i tillegg til å gi større sikkerhet for riktige avgjørelser.

3.7.2 Gjeldende rett

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.

3.7.3 Departementets vurderinger

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 registrerings sakene. Dette for å forenkle og effektivisere selve klagebehandlingen.

3.7.3.1 Ytterligere innskrenkninger i plan- og bygningsloven § 1-9 andre ledd for å begrense antall klagemuligheter i en byggesak

Departementet foreslår at de innskrenkninger i klageadgangen som følger av dagens plan- og bygningslov § 1-9 videreføres og utvides noe for ytterligere å begrense antall klagemuligheter i en byggesak. Vi foreslår at forhold som er avgjort *i tidligere vedtak i byggesaken*, men ikke avgjort i bindende reguleringsplan eller ved dispensasjon, heller ikke kan påklages. Det kan være tilfelle der enten tiltakshaver eller nabo først har klagt på vedtak om rammetillatelse og deretter påklages igangsettingstillatelsen, eller ved eventuelle tilleggstillatelser, eller ved vedtak om midlertidig brukstillatelse og ferdigattest. Også i en

ulovlighetsoppfølging kan dette være tilfelle. I dag kan en tiltakshaver som har satt i gang et åpenbart søknadspliktig tiltak uten å søke på forhånd påklage vedtak om stans av de ulovlige byggearbeidene, og han kan påklage hver vedtatte tvangsmulkt. Følger kommune opp med pålegg om riving kan dette påklages. Men dersom vedkommende eventuelt får avslag, kan også den avgjørelsen påklages.

Formålet med forslaget er å hindre "omkamper" i form av klage på forhold som allerede er vurdert og avgjort. Finner klageinstansen at forholdet tidligere er avgjort, må klagen avvises.

3.7.3.2 Ikke klageadgang i registreringssakene

Som foreslått i kapittel 3.1 skal oppføring av en del tiltak registreres i kommunen. Ved slik registrering må tiltakshaver vente i 3 uker før tiltaket kan settes i gang, slik at kommunen gis anledning til å vurdere tiltaket nærmere.

Dersom tiltakshaver ikke hører fra kommunen innen denne fristen, kan tiltaket settes i gang. Kommunene skal ikke fatte vedtak, og dermed foreligge det ikke noe enkeltvedtak som kan påklages. Etter departementets oppfatning er det tvilsomt om en registrering i kommunen fyller kravene til å være en "avgjørelse" i forvaltningslovens forstand. Likevel foreslår departementet at det uttrykkelig fastsettes i loven at tiltak som skal registreres ikke kan påklages. Begrunnelsen for å innskrenke den klageadgang som unntaksvis kan tenkes å følge etter forvaltningsloven i disse tilfellene er å understreke lovens utgangspunkt som ja-lov, og at kommunen ikke skal foreta noen vurdering av disse tiltakene dersom de oppfyller de krav som settes i lov og forskrift. Som nevnt i kapittel 3.1 vil det i lov og forskrift oppstilles klarere og mindre skjønnsmessige regler om tiltak som skal registreres etter den nye ordningen. Siktemålet er enklere og mer forutsigbare prosesser og regler for tiltak som ikke er i strid med plan eller materielle bestemmelser, som avstandskrav og lignende. En slik lovfesting er også ønskelig for å tydeliggjøre at dette er motsatt av hva som gjaldt for den tidligere meldingsordningen etter plan- og bygningsloven av 1985 der det utviklet seg klagerett også ved slike "passivitetstillatelse". Tilsvarende gjelder for de tiltak som er unntatt fra saksbehandling etter pbl. §§ 21-3 og 21-4 der det ikke gjennomføres noen saksbehandling som kan gi grunnlag for klage. Antall klagesaker vil reduseres ved forslaget om å gjøre færre tiltak søknadspliktig ved å heve terskelen for søknadsplikt.

Dersom kommunen avdekker at et registrert tiltak faller inn under søknadsplikten, må den innen 3 uker gi tiltakshaver en tilbakemelding og påpeke at tiltaket krever søknad. Også her er det etter departementets oppfatning tvilsomt om kommunens konstatering av at tiltaket er søknadspliktig fyller kravene til å være en "avgjørelse" i forvaltningslovens forstand, og det er tvilsomt om en slik konstatering vil være "bestemmende" for tiltakshavers rettigheter og plikter. Begrunnelsen for dette er at tiltakshaver i disse tilfellene ikke oppfyller vilkårene for å registrere tiltaket, og dermed er det kun en konstatering fra kommunens side at dette er søknadspliktig. En slik avgjørelse avgjør verken realiteten eller avviser saken, men avgjør hvordan saken skal behandles. Når en plikt allerede følger av lov eller forskrift, vil det at myndigheten påpeker at plikten ikke er oppfylt, ikke være "bestemmende" for pliktens eksistens eller innhold. At tiltakshaver i praksis kan føle seg bundet av kommunens syn, medfører ikke at det automatisk er stiftet en ny plikt for tiltakshaver, se her bl.a. uttalelse fra Lovavdelingen, sak 1998/554, som bl.a. gjaldt spørsmålet om reaksjonsformen "påpeking av plikt" var enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Lovavdelingen kom til at reaksjonsformen "påpeking av plikt" ikke var enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Likevel foreslår vi også her at det uttrykkelig fastsettes i loven at en slik tilbakemelding ikke kan påklages for å skape klare og enkle regler.

Departementet vil svært gjerne ha tilbakemeldinger på behovet for å lovregulere unntak fra klageadgangen både der tiltak registreres og der kommunen påpeker at tiltaket krever søknad.

3.7.3.3 Klagerett på avvisningsvedtak

Når disse unntakene i klageadgangen innføres medfører dette at kommunen må avvise en eventuell klage som likevel kan komme fra en part eller en annen med rettslig klageinteresse. Det følger det av forvaltningslovens system at en slik avvisning av klage kan påklages. Rettslig sett er det ikke noe i veien for at departementet i plan- og bygningsloven også kan innskrenke adgangen til å påklage avvisningsvedtak. Departementet foreslår imidlertid ikke å gjøre unntak fra forvaltningslovens regler på dette punkt. Det kan for eksempel være at vedkommende mener at dette ikke tidligere er avgjort i byggesaken eller at tiltaket ikke er en registreringssak. Altså klages det ikke på selve byggetiltaket, men på at dette ikke faller inn under virkeområde for registreringssakene eller at forholdet ikke er avgjort tidligere. Dette kan det være behov for å prøve forvaltningsmessig, da alternativet ellers er domstolsprøving, noe som er meget ressurskrevende både for domstolsapparatet og økonomisk tyngende for alle parter.

3.7.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene vil medføre færre klagesaker som gir både førsteinstans og klageinstans adgang til å benytte frigitte ressurser på andre og viktigere oppgaver. Videre vil tiltakshaver kunne gjennomføre prosjektet raskere ved ikke å måtte avvente klagebehandlingen.

Forslaget om at naboer ikke vil kunne påklage et tiltak som registreres, vil begrense naboers rettigheter til å klage på noen byggetiltak på naboeiendom.

3.8 Ferdigattest for eksisterende bygg

3.8.1 Bakgrunn

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 eiendomsmevling (eml.) § 6-7 annet ledd nr. 8 at oppdragstakeren plikter å gi kjøperen skriftlig opplysning om hvorvidt ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse foreligger før handel sluttes.

Dette kan være en av årsakene til at kommunene mottar en del søknader om ferdigattest for eldre tiltak.

Uklarheter om hvordan i kommunene skal håndtere eldre byggesaker der det ikke finnes ferdigattest, er stor. Det er således store variasjoner mellom kommunene, og ulike saksbehandlere kan ofte ha ulik praksis innen en og samme kommune.

Det er ikke uvanlig at kommuner krever at saken skal belegges med ansvar etter *ansvarsrettsystemet*, også for saker før ansvarsrettsystemet ble innført, 1. juli 1997. Andre kommuner nøyer seg med erklæring fra eier eller at det legges frem en tilstandsrapport fra kompetent foretak.

Loven gir i dag ingen anvisning om hvordan slike gamle saker skal avsluttes. Kommunene opplever stor pågang fra ulikt hold og med ulik tilnærming til hvordan dette skal løses. Departementet har de siste årene fått flere henvendelser fra kommuner og organisasjoner i eiendomsbransjen om å gi nærmere regler og veiledning om hvordan kommunen skal håndtere slike søknader om ferdigattest i eldre byggesaker og hvordan manglende informasjon og dokumentasjon skal fremskaffes og hvilke aktører som skal involveres.

3.8.2 Gjeldende rett - dagens situasjon og problemstilling

Hovedregelen både etter gammel og ny lov er at bygget ikke lovlig kan tas i bruk før det foreligger en *ferdigattest*, alternativt en *midlertidig brukstillatelse*. Plan- og bygningsloven har som krav at søknadspliktige tiltak skal avsluttes med ferdigattest. Dette var nedfelt i tidligere plan- og bygningslov av 1985 (pbl.85) § 99 nr. 1 tredje ledd, og er videreført i § 21-10 i ny lov av 27. juni 2008.

Ferdigattest markerer den formelle avslutningen av byggesaken, og avslutter dermed også ansvaret til de ansvarlige foretakene. Inntil ferdigattest foreligger, vil kommunen kunne gi pålegg om retting inntil forholdene er rettet. Dersom man har fått midlertidig brukstillatelse, vil ikke manglende ferdigattest bety at det er ulovlig å bruke bygningen. Det betyr derimot at tiltaket ikke er fullt ut formelt ferdigstilt iht. tillatelsen. Som oftest vil gjenstående arbeider representere mindre mangler uten betydning for helse, miljø og sikkerhet. Det er således ingen dramatik ut fra de hensyn som skal ivaretas etter pbl. om det i slike tilfeller ikke foreligger ferdigattest.

Etter loven er det tiltakshaver som har primæransvaret for at tiltaket er i overensstemmelse med krav gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, herunder at ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse foreligger. Dersom kommunen avdekker forhold i strid med loven, vil tiltakshaver dermed alltid kunne være rett adressat for pålegg om retting og vedtak om tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr. Kommunen kan også gi direkte pålegg til ansvarlige foretak. Denne adgangen varer inntil 5 år etter ferdigattest, og det er derfor også i foretakenes interesse at det utstedes ferdigattest.

Krav om obligatorisk ferdigattest er forsterket i gjeldende plan- og bygningslov.

Av pbl. § 21-7 fremgår det at ferdigattest skal utstedes av kommunen innen 3 uker etter at kravet er mottatt sammen med nødvendig dokumentasjon. Rettsvirkningen av kommunens overskridelse av fristen for å utstede ferdigattest er at byggverket lovlig kan tas i bruk, men ikke at ferdigattest anses gitt, eller at byggverket tilfredsstillende kravene i plan- og bygningslovgivningen.

Avslutningen av byggesaken er svært viktig som ledd i et sterkere fokus på ansvar, kontroll og tilsyn. Den utstrakte bruken av midlertidig brukstillatelse framfor ferdigattest var uheldig, og kommunen må ha mulighet til å forvise seg om at tiltaket faktisk er ferdigstilt og kontrollert.

Ferdigattest skal baseres på sluttdokumentasjon og erklæring om ferdigstilling fra tiltakshaver eller ansvarlig søker, som er en del av kontrollkravene fra 2010.

Ved søknad om ferdigattest skal det bekreftes at dokumentasjon for byggets og byggeproduktene egenskaper som grunnlag for forvaltning, drift og vedlikehold, er overlevert byggverkets eier. Kommunen har en plikt til å utstede ferdigattest senere dersom vilkårene er til stede. Kommunen kan gi pålegg til ansvarlige foretak om retting og utbedring i fem år etter ferdigattest og kan også føre tilsyn med tiltaket etter at ferdigattest er gitt.

Dersom et tiltak er gitt midlertidig brukstillatelse, vil ikke manglende ferdigattest bety at det er ulovlig å bruke bygningen. Det betyr derimot at tiltaket ikke er formelt fullt ut ferdigstilt. Det er altså ingen dramatik om det i slike tilfeller eventuelt ikke måtte foreligge ferdigattest, selv om det er uheldig. Som oftest er det snakk om mindre mangler uten betydning for helse, miljø og sikkerhet. Begrepet ”midlertidig” innebærer ikke at brukstillatelsen faller bort etter en gitt tidsperiode. Dette med mindre det er forhold av mer alvorlig karakter. Etter ny pbl. skal det imidlertid ved utstedelse av midlertidig brukstillatelse settes en bindende tidsfrist for gjenstående arbeider som det er knyttet rettsvirkninger til, som pålegg om ferdigstilling og ev. ulovlighetsoppfølging etter pbl. kapittel 32.

Det er i denne sammenheng viktig å påpeke den privatrettslige virkningen er at foretakenes ansvar løper inntil ferdigattest er utstedt.

Ferdigattesten er i tillegg ofte et viktig dokument overfor forsikringsselskap og bank når byggelånet skal konverteres og forsikringer skal tegnes, da det skal bekreftes at byggverket står ferdig uten feil eller mangler. Attesten gir imidlertid ingen garanti for at bygget ikke har feil og mangler.

Kravet om obligatorisk ferdigattest har også betydning for kommunens oversikt over bebyggelsen i kommunen, både som grunnlag for fullstendige kart og fremtidige situasjonsplaner, og for at selgere og kjøpere skal ha sikkerhet for at byggverket er i overensstemmelse med offentlige krav.

3.8.3 Departementets vurderinger

Departementet mener situasjonen med manglende ferdigattest i eldre saker må bedres.

Mangel på ferdigattester har et stort omfang. Det er imidlertid ikke mulig å fastslå hvor stort det er. For å sikre et bedre grunnlag for effektiv og ensartet utførelse av kommunens oppgaver på området, foreslår departementet at det etableres en egen hjemmel i plan- og bygningsloven for at kravet om ferdigattest kan bortfalle i en del saker.

3.8.3.1 Tilstandsrapport som grunnlag for ferdigattest

Regjeringen satte i 2007 ned Takstlovutvalget for å utrede og legge frem forslag til et regelverk som sikrer at det ved markedsføring og salg av boliger i forbrukerforhold som omfattes av avhendingsloven, foreligger relevant informasjon om boligen. I utredningen (NOU 2009: 6) gikk flertallet i utvalget inn for at det skal være frivillig å legge frem tilstandsrapport ved salg av boliger i forbrukerforhold, men med sterke incitament for selgeren til å legge frem tilstandsrapport. Et mindretall gikk inn for at det skal være obligatorisk.

I forbindelse med oppfølgingen av arbeidet med NOU 2009:6 har Kommunal- og regionaldepartementet påpekt at det innenfor plan- og bygningslovens område kunne være interessant å se på tilstandsrapporter som grunnlag for å gi ferdigattester for eldre bygg som mangler slik attest. Forslagene i NOU 2009:6 ligger fortsatt til vurdering i Justisdepartementet. Uavhengig av dette ser Kommunal- og regionaldepartementet nå at andre løsninger på problemet med manglende ferdigattester for eldre bygg er å foretrekke og kan realiseres langt raskere enn å avvente en videre utvikling av i tilstandsrapporter, samt at et slikt alternativ kan gi større foranklinger.

Departementet har kommet til at tilstandsrapport som grunnlag for ferdigattest ikke er et tilstrekkelig egnet virkemiddel. En tilstandsrapport er en grundig og detaljert beskrivelse av bygningens tekniske og vedlikeholdsmessige tilstand, hvor rapporten beskriver avvik fra bestemte referansenivåer. Tilstandsrapporter sier lite eller ingenting om grunnlaget for ferdigattest, som at krav i pbl. med tilhørende forskrifter er oppfylt (f.eks. forhold til omgivelser, høyde/volum, avstand til nabogrense/bebyggelse, fasader/estetikk mv.).

3.8.3.2 Grunnlaget for krav om ferdigattest i gamle saker

Departementet mener det er nødvendig med en god og klar begrunnelse for et ønske om å lovregulere et (forbruker-)krav om ferdigattest i gamle saker. Vi mener således at det ikke er tilstrekkelig at motivet alene er å få bygningsmyndighetene til å utstede et papir som heter "ferdigattest", som kan brukes ved omsetning av eiendom uten at dette på noe vis reflekterer om byggetiltaket er oppført iht. tillatelse og regelverk på den tid bygget ble oppført. Jo eldre et byggverk er, desto vanskeligere vil det være å kunne få verifisert alle nødvendige forhold.

Departementet har, bl.a. med studier av praksis i flere kommuner, vurdert eventuell differensiert tilnærming etter tidsepoker, fra "1924-loven" og frem til i dag. Dette for å se om det kunne være hensiktsmessig å stille ulike dokumentasjonskrav ved krav om utstedelse av ferdigattest etter tidsepoker og gjeldende regelverk, f.eks.:

- Perioden før 1965 (fra 1924 loven, ingen felles plan- og bygningslov for hele landet).
- Perioden fra 1965 og frem til 1997 (fra pbl. 65, den første landsdekkende plan- og bygningsloven med tilhørende byggeforskrifter, via pbl. 85 med innføringen av ansvarsrettsystemet i 1997).
- Perioden fra 1997 og frem til i dag (ny pbl. i 2010)

Departementet synes imidlertid det er vanskelig å forsvare, ut fra en nytte-/ kostnadsvurdering, å innføre en rett i loven til å kreve ferdigattest for gamle saker (som kan være fra 15 til over 50 år). Erfaringer fra særlig de store byene er at det er svært arbeidsbelastende å ferdigattestere gamle bygg. Kunnskapen om skiftende regelverk er og vil være en mangelveare både privat og i kommunene. Å etablere ordninger som forutsetter kunnskap, særlig i kommunene, om foreldet regelverk, virker ikke rasjonelt. Grunnlaget for en "korrekt"

ferdigattest vil i de fleste tilfeller bli mangelfullt. Jo lengre tid som har gått siden ferdigstillelse, desto større vil sannsynligheten også være for at bygget kan ha blitt endret.

3.8.3.3 Forenkling og opprydding

Det vil etter departementets vurdering og anbefaling være hensiktsmessig å formelt unnta gamle saker fra krav om ferdigattest. Dvs. at kommunen skal henlegge gamle saker som ikke er avsluttet med ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse og avvise henvendelser om ferdigattest i slike saker. Det innebærer at byggverkene lovlig kan brukes og omsettes uten at det foreligger ferdigattest. Dette betyr ikke at ulovlige bygde tiltak blir lovlige. Det betyr kun at det ikke lengre skal avsluttes med ferdigattest. Hovedbegrunnelsen er at disse sakene er så gamle og utdaterte at det ikke foreligger et tilfredsstillende dokumentasjons- og kunnskapsgrunnlag som gjør det forsvarlig å tilby et eget ”regime” for å kunne utstede en (troverdige) ferdigattest for slike eldre bygg.

Departementet mener skillet bør gå ved saker før og etter *ansvarsreformen* (1.7.1997, med frivillig overgangsordning frem til 1.1.1998), som bl.a. markerte avviklingen av den kommunale bygningskontrollen og innføringen av *ansvarsrettsystemet* for foretakene. For saker omsøkt før dette tidspunkt vil det ikke være anledning til å utstede ferdigattest.

Tiltak før 1.1.1998

Ved at ferdigattest i saker fra før 1.1.1998 ikke skal gis, vil man oppnå en forenkling og en opprydding på et svært uoversiktlig område.

Et enhetlig ”regime” for såpass gamle saker vil være svært ressurskrevende ved at foretak og kommuner må opparbeide kunnskap på gammelt regelverk (lov, forskrift, veiledere og et utall kommunale vedtekter) for hhv. å kunne utarbeide og ta stilling til en rapport for eiendommer som mangler ferdigattest og for eiere som ønsker dette. En rapport utarbeidet av en fagkyndig vil i beste fall kun sannsynliggjøre at bygget er avsluttet iht. tillatelser og den gang gjeldende regelverk.

Hjemmelshavere bør i en salgssituasjon i stedet henvises til å fremskaffe relevant tilstandsrapport nettopp til bruk ved omsetning av eiendommen. Dette er en løsning som i stor grad synes å kunne bli realiteten fra 2015 da alle eiendommer som selges gjennom eiendomsmeglerforetak som er medlem av eiermeglingsforetakenes forening (EFF), skal ha tilstandsrapport i tråd med den helt nye Norske Standarden, NS 3600 *Teknisk tilstands-analyse ved omsetning av bolig*.

Tiltak etter 1.1.1998

Departementet mener plikten for kommunene til å utstede ferdigattest for eldre bygg – og et tilsvarende rettskrav fra eiere på et entydig system for å kunne få slik ferdigattest – bør avgrenses til tiltak etter ansvarsreformen. For byggearbeider som er omsøkt etter denne perioden ligger ansvarsrettssystemet som en sentral bærebjelke i kvalitetsregimet i plan- og bygningsloven hvor regelverk, roller og dokumentasjonskrav er entydige. Det offentligrettslige ansvaret er plassert og ligger hos de ansvarlige foretakene som utfører arbeidet (søker, prosjektering, utførelse og uavhengig kontroll).

All kontroll innen et ansvarsområde skal bekreftes av ansvarlige foretak til bygningsmyndigheten gjennom samsvarserklæringer eller kontrollerklæringer. Det skal i samsvarserklæringen og kontrollerklæringen vises til hvilken kontroll dokumentasjon som foreligger.

Kommunen legger kontrollerklæringene til grunn for sin videre saksbehandling ved søknad om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest - og bør etter departementets forslag –

også legges til grunn ved utstedelse av ferdigattest for eldre bygg oppført etter 1997 som mangler slik attest. Dette gjelder også der foretak er gått konkurs e.l.

For tiltak som er utført etter at ansvarsrettsystemet ble innført (1.7.1997) og hvor det mangler ferdigattest, men hvor det foreligger en midlertidig brukstillatelse, mener departementet det bør være tilstrekkelig at eier/tiltakshaver erklærer at tiltaket er fullført i samsvar med regelverket.

3.8.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene vil effektivisere byggesaksprosessen uten at dette skjer på bekostning av kvalitet eller rettssikkerhet.

Endringene vil medføre ressursbesparelser for kommunene ved at det settes en tydelig aldersgrense for byggesaker hvor kommunen har plikt og anledning til å utstede ferdigattest. For øvrig antas ikke forslaget å medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for det offentlige eller private.

KRD har bedt Finansdepartementet om å vurdere å justere veiledninger, ev. gjøre endringer i eiendomsmeglerloven (eml.) mht. oppdragstakers plikter om å gi kjøperen en skriftlig opplysning om hvorvidt ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse foreligger før eiendomshandel avsluttes.

3.9 Andre endringer

3.9.1 Privatrettslige forhold

3.9.1.1 Bakgrunn

I plan- og bygningsloven av 2008 ble det innført en lovbestemmelse om privatrettslige forhold i pbl. § 21-6. Departementet har i ettertid mottatt noen henvendelser som viser at bestemmelsen praktiseres forskjellig i kommunene. Dette fordi forarbeidene inneholder noe motstridende og uklar omtale av hvordan bestemmelsen skal forstås, særlig hensett til det som er omtalt i merknaden til bestemmelsen kontra det som fremgår av bestemmelsens ordlyd. Det er også blitt stilt spørsmål om kommunen har en plikt til å avvise en søknad i de tilfeller der det er klart at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter.

3.9.1.2 Gjeldende rett

Hovedregelen i plan- og bygningsloven av 2008 er som tidligere at bygningsmyndighetene som utgangspunkt ikke skal ta stilling privatrettslige forhold ved behandling av byggesøknader. Ved avgjørelsen av en søknad om tiltak skal bygningsmyndighetene kun påse at tiltaket ikke strider mot bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Dette utgangspunktet fremkommer både av lovens ordlyd og av forarbeidene, og har lenge vært et prinsipp i bygningsretten. Tillatelse til å sette i gang tiltak etter plan- og bygningsloven innebærer at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven ikke vurderes å være til hinder for oppføring av vedkommende tiltak. Denne hovedregelen gjelder dersom ikke *”annet følger av loven her”*. Dette fordi det er noen bestemmelser i plan- og bygningsloven som uttrykkelig oppstiller vilkår om at bestemte privatrettslige forhold må foreligge før kommunen kan gi tillatelse til et tiltak. Privatrettslige forhold kan også komme inn som relevante skjønnsmomenter ved tolkningen og anvendelsen av plan- og bygningsloven. Ett eksempel på dette er pbl. § 29-4 hvor myndighetene plikter å trekke inn hensyn til omgivelsene, hvor tap av utsikt og lysforhold med videre vil være et sentralt vurderingstema i forbindelse med godkjenning av bygningens plassering og bygghøyde.

I tillegg fremkommer det av pbl. § 21-6 andre punktum at kommunen kan avvise en søknad dersom det fremstår som *”klart”* for bygningsmyndighetene at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettighetene søknaden forutsetter. Dette må gjelde både jus og faktum. Med *”klart”* menes at det må foreligge mer enn vanlig sannsynlighetsovervekt. Avvisning av søknaden er altså forbeholdt de klare tilfellene, der det framgår utvetydig av lover og forskrifter, offentlige registre, dommer, avtaler eller lignende at tiltakshaver ikke har noen rådighet over byggetomta. Med dette menes ikke at kommunen har en generell plikt til å undersøke hjemmelsforholdene, men avvisning kan være aktuelt der for eksempel en annen person dokumenterer overfor kommunen at han har hjemmel til den aktuelle eiendommen og han protesterer, og tiltakshaver ikke kan vise til noe rett til å oppføre et tiltak der.

3.9.1.3 Departementets vurderinger

Det følger av bestemmelsens ordlyd at en søknad kan avvises i tilfeller der det fremstår som *”klart”* at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettighetene søknaden forutsetter. Det er særlig ved bygging på sameietomt og ved bygging på annen manns eiendom det har oppstått tolkningstvil med hensyn til kriteriet *”klart”* hensett til hva som fremkommer av merknaden til bestemmelsen i forarbeidene. Departementet vil derfor kort omtale hva vi mener er gjeldende rett. I tillegg vil departementet foreslå en endring i bestemmelsens

ordlyd for å klargjøre om kommunen har en plikt eller ikke til å avvise en søknad der det er klart at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter

Når det gjelder bygging på sameietomt er utgangspunktet at bygningsmyndighetene skal gi tillatelse til tiltak der for eksempel en sameier søker om et tiltak på fellesareal hvor det er uklare forhold rundt det underliggende privatrettslige forholdet. Loven legger ikke her opp til at bygningsmyndighetene har noen alminnelig undersøkelsesplikt. Men dersom det foreligger uttrykkelige protester fra sameiet, der det helt klart fremgår at tiltakshaver ikke har privatrettslig adgang til å oppføre tiltaket, da skal søknaden avvises.

Når det gjelder bygging på annen manns eiendom er forarbeidene til plan- og bygningsloven av 2008 til dels motstridende og uklare. Blant annet fremkommer det av merknaden til bestemmelsen at en søknad bør avvises *”dersom en tiltakshaver ikke kan dokumentere at han har rett til å disponere annen manns grunn”*, noe som ikke er forenlig med klarhetskriteriet i ordlyden. Departementet vil derfor klargjøre at lovens ordlyd skal være utgangspunktet når det skal tas stilling til tiltak på annen manns eiendom. Også i disse tilfellene skal en søknad kun avvises der det fremstår som *”klart”* at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettighetene søknaden forutsetter. Kommunen må derfor være forsiktig med å avvise en søknad annet enn i de tilfeller der det framstår som klart at tiltakshaver ikke har det privatrettslige grunnlaget for å disponere over grunnen som tiltaket skal oppføres på.

Det fremgår av forarbeidene til plan- og bygningsloven av 2008 at det ikke foreligger en absolutt plikt for kommunen til å avvise søknaden dersom det er klart at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter. Samtidig ble det påpekt at kommunen i de åpenbare tilfellene bør velge avvisning, og vist til at i *”de tilfellene det er tilstrekkelig klart at tiltakshaver ikke har den privatrettslige rådighet over den aktuelle eiendom, kan det virke rimeligere at han skaffer seg en rettslig avklaring før søknaden behandles etter plan- og bygningsloven”*. Departementet er derfor av den oppfatning at kommunen i de fleste tilfellene har et spillerom i forhold til om de velger å behandle søknaden eller avvise denne, men dersom det fremstår som klart at tiltakshaver ikke har noen rådighet over grunnen som tiltaket skal oppføres på, så skal kommunen avvise søknaden. Departementet foreslår at ordlyden i bestemmelsen endres tilsvarende.

3.9.1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at forslaget gir avklaring av forhold som i noen grad har gitt grunnlag for tolkningstvil og forskjellsbehandling. Forslaget antas således å innebære forenkling og klargjøring, og vil neppe få økonomiske konsekvenser for noen av betydning.

3.9.2 Ansvar for oppfyllelse av tekniske krav

3.9.2.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Det fremkommer av pbl. § 21-4 første ledd at når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningslovgivningen. Dette er lovfesting av et prinsipp om at plan- og bygningsloven er en "ja-lov".

Kommunen skal i saksbehandlingen legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav, men det er i bestemmelsen lagt til; "*dersom ikke forholdene tilsier noe annet*". Det slås her fast at det er søker som har ansvaret for at kravene i teknisk forskrift og tekniske krav i loven blir fulgt. Det kan imidlertid hende at kommunen ved å se på søknaden ser at søker har tatt feil når det gjelder etterlevelse av de tekniske kravene. Dersom det skal gis tillatelse basert på det som er opplyst i søknaden, vil tiltaket i noen tilfeller kunne komme til å stride mot bestemmelser i teknisk forskrift eller loven selv. Kommunen skal da ikke være nødt til å legge til grunn slike "ulovlige" tekniske løsninger og plikter ikke å gi tillatelse. Dette er bakgrunnen for tillegget om at kommunen skal legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller 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. Slik bestemmelsen er formulert gir den 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. Byggenæringen melder om at det kan være stor variasjon i hva som kreves i de forskjellige kommunene for like tiltak (for eksempel et kata-loghus) og at dette skaper lite forutsigbarhet i søknadsprosessen. Departementet mener hovedregelen om at tiltakshaver eller det ansvarlige foretak har ansvaret for tekniske løsninger bør følges, og at kommunen som hovedregel bør være varsom med å gripe inn.

3.9.2.2 Departementets vurderinger

For å klargjøre regelverket foreslår departementet å fjerne den del av bestemmelsen som gir kommunen adgang til å vurdere de tekniske sidene av et tiltak hvor det er grunn til å reise spørsmål ved søknadsdokumentasjonen. Kommunen vil uansett ha anledning til å vurdere de tekniske kravene ved tilsyn, jf. pbl. kapittel 25. I Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 234 presiserer departementet at spørsmålet om oppfyllelse av tekniske krav, som for eksempel forsvarlig energibruk, planløsning eller innemiljø i det konkrete byggverket, ikke bør være ett tema i kommunens saksbehandling, men fortrinnsvis være gjenstand for tilsyn. Men dersom det er åpenbart for kommunen at tiltaket er i strid med de tekniske kravene, skal søknaden avslås.

Alternativet vil eventuelt være å endre ordlyden slik at den mer presist angir hvilke forhold som kan tilsi en kommunal vurdering av tiltakets tekniske sider, men dette finner departementet vanskelig å regulere uttømmende.

Departementet mener bestemmelsen slik den nå lyder, kan være egnet til å skape store ulikheter i saksbehandlingen mellom kommunene og usikkerhet for tiltakshaver om hva kommunen kommer til å kreve dokumentert av tekniske krav. Vi foreslår derfor at formuleringen "*dersom forholdene ikke tilsier noe annet*" strykes.

Denne endringen vil også forsterke hovedregelen om at det er tiltakshaver selv som har ansvaret for at tiltaket tilfredsstillende de tekniske kravene, ikke kommunen.

3.9.3 Plassering av byggverk

3.9.3.1 Bakgrunn

På bakgrunn av forslaget om å gjøre en del tiltak registreringspliktige, foreslås det noen endringer i pbl. § 29-4 om plassering av byggverk. Videre foreslår departementet noen presiseringer og rettelsener i bestemmelsen.

3.9.3.2 Gjeldende rett

Etter pbl. § 29-4 første ledd første punktum skal byggverkets plassering, herunder høydeplassering, og byggverkets høyde godkjennes av kommunen. Bestemmelsen gir ikke hjemmel til å forby bebyggelse, men gir bygningsmyndighetene adgang til ikke å godkjenne en foreslått plassering og høyde til fordel for en alternativ anvisning som ivaretar hensyn til lys, luft, utsikt, brannsikkerhet mm. Andre punktum i første ledd pålegger kommunen å påse at veglovas bestemmelser om byggegrenser og frisikt blir fulgt, og tredje punktum fastslår at bygninger med gesimshøyde over 8 meter og mønehøyde over 9 meter bare kan oppføres med hjemmel i plan etter lovens kapittel 11 eller 12.

I pbl. § 29-4 andre ledd er hovedregelen at med mindre en rettslig bindende plan fastsetter noe annet, skal avstand fra nabogrense være minst halve høyden av byggverket, men aldri mindre enn 4 meter.

I pbl. § 29-4 I tredje ledd bokstav a) åpnes det imidlertid for at kommunen kan gi tillatelse til at et tiltak blir plassert nærmere enn avstandsreglene i andre ledd dersom den aktuelle nabo samtykker. Men tiltakshaver har ikke noe rettskrav på plassering i henhold til hva det er gitt samtykke til. Etter pbl. § 29-4 tredje ledd bokstav b) kan kommunen også, uten samtykke fra nabo, tillate at garasjer, uthus og lignende mindre tiltak blir plassert nærmere nabogrense enn avstandskravene i andre ledd.

I pbl. § 29-4 fjerde ledd gis det hjemmel for å gi forskrifter om plassering av byggverk.

3.9.3.3 Departementets vurderinger

Registreringstiltakene

Som omtalt under kapittel 3.1 foreslår departementet at registreringstiltakene ikke trenger godkjenning av kommunen når det gjelder plassering (jf. første ledd), og dermed vil ikke pbl. § 29-4 (nytt) første ledd gjelde for disse tiltakene.

Videre foreslås det at det i forskrift skal gis utfyllende bestemmelser om plassering, høyde, avstand og størrelse for registreringstiltakene. For registreringstiltakene garasje, uthus og lignende mindre tiltak fastsettes det i loven at disse skal kunne ligge 1 meter fra nabogrense. For andre registreringspliktige tiltak vil 4-metersregelen i utgangspunktet fortsatt gjelde, som for eksempel for tilbygg som skal brukes til beboelse. Begrensningene om gesims- og mønehøyde, samt veilovens bestemmelser om frisikt, vil fortsatt gjelde alle tiltak. Også avstandskrav til kraftlinjer og vann- og avløpsledninger gitt i vedtekt eller plan vil gjelde.

Som i dag vil kommunen kunne gi andre bestemmelser om plassering, høyde og avstand i plan, og disse bestemmelsene vil da gjelde foran lovens og forskriftens bestemmelser.

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 som nevnt 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.

Det er i dag en forskjell i størrelse på de tiltak som kommunen har kunnet godkjenne plassert nærmere nabogrense etter pbl. § 29-4 tredje ledd bokstav b (definert i TEK § 6-4 å være bygning hvor verken samlet bruksareal eller bebygd areal er over 50 m²), og tiltak som etter pbl. § 20-2 har krevd søknad og kan forestås av tiltakshaver selv (en enkelt frittliggende bygning som ikke skal brukes til beboelse, og hvor verken samlet bruksareal (BRA) eller bebygd areal (BYA) er over 70 m²). Departementet vil i forskriftsarbeidet vurdere å ha samme arealbegrensning i pbl. § 29-4 og pbl. § 20-4 for garasjer, uthus og lignende mindre tiltak, og antar at samlet bruksareal (BRA) eller bebygd areal (BYA) over 70 m² er den aktuelle arealbegrensningen. Det vil i forskriftsarbeidet også bli vurdert om nye arealkrav vil medføre behov for strengere branntekniske krav.

Forholdet mellom vegloven og plan- og bygningsloven

Etter pbl. § 29-4 første ledd andre setning skal kommunen påse at veglovas bestemmelser om byggegrense og frisikt blir fulgt, og det har vært stilt spørsmål om dette er en materiell avslagshjemmel. Departementet har i tidligere uttalelser om forståelsen av pbl. § 70 påpekt at bygningsmyndighetene ikke skal vurdere veglovens materielle krav, men påse at nødvendig vurdering/tillatelse fra vegmyndighetene foreligger, slik at den selvstendige avgjørelseskompetanse bygningsmyndighetene har ligger i all hovedsak i å avgjøre hvorvidt det er nødvendig å forelegge saken for vegmyndighetene. Hovedregelen er at bygningsmyndighetene ikke har en plikt til å avslå når det ikke foreligger samtykke eller uttalelse fra annen myndighet. Derimot har kommunen i en rekke tilfeller en foreleggelsesplikt for de samme myndighetene. Dette gjelder også vegmyndighetene. Frisiktbestemmelsene i vegloven står imidlertid i en særstilling, siden de er eksplisitt nevnt i pbl. § 29-4. Som departementet tidligere har fastslått gir bestemmelsen derfor direkte avslagshjemmel etter pbl, i all hovedsak der det foreligger negativ uttalelse fra vegmyndighetene.

Retting av feil henvisning og begrepsbruk (i fjerde ledd)

I pbl. § 29-4 fjerde ledd er det en feil henvisning. Regelen skal henwise til *tredje* ledd bokstav b, ikke *andre* ledd bokstav b. På grunn av forslag om oppdeling av denne paragraf i flere ledd, vil riktig henvisning i den foreslåtte nye paragraf være *tredje og fjerde* ledd. Rettingen innebærer ikke realitetsendringer. Videre foreslås det å endre ordet ”bygning” til ”byggverk” i dette leddet da mindre tiltak ikke nødvendigvis må være bygning.

Myndighet til å gi forskrifter

Den generelle forskriftshjemmelen i plan- og bygningsloven av 1985 (pbl.85) § 6 som ga departementet kompetanse til å gi forskrifter ble ikke videreført i plan- og bygningsloven av 2008. Av hensyn til rettssikkerhet og brukervennlighet ble forskriftshjemlene i loven av 2008 gitt i tilknytning til den eller de konkrete bestemmelse(r) forskriften skulle utfylle, enten i kapittelet eller i bestemmelsen selv.

Ved en inkurie er det i pbl. § 29-4 fjerde ledd ikke omtalt at departementet har forskriftskompetanse etter denne bestemmelse, slik det ble gjort i alle de andre forskriftshjemlene som skulle erstatte pbl.85 § 6. Siden det ikke var meningen å gjøre noen endring i departementets forskriftskompetanse i plan- og bygningsloven av 2008, foreslår departementet at bestemmelsen rettes slik at det uttrykkelig nå fremgår at departementet kan gi forskrifter til bestemmelsen. Rettingen innebærer ikke endringer i det som er antatt å være gjeldende rett.

3.9.4 Når et lovlig tiltak skaper ulovlige forhold andre steder

3.9.4.1 Bakgrunn

Det er et grunnleggende prinsipp at tiltakshaver har rettskrav på å få innvilget byggesøknaden dersom det omsøkte tiltak er i samsvar plan- og bygningslovgivningen. I det ligger at søknaden ikke kan avslås ut i fra en samfunnsmessig vurdering av at det er uheldig å gi tillatelse. Kommunen kan ikke etter en skjønnsmessig vurdering velge å gi avslag dersom tiltaket er i samsvar med alle bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunen kan heller ikke gi tillatelse i strid med loven, arealplan mv. Selv om en byggesøknad ikke kan avslås på skjønnsmessige grunnlag, er det opp til reguleringsmyndighetenes vurdering å avgjøre hvilken regulering et område til enhver tid skal ha. I tråd med dette kan bygningsmyndighetene møte en søknad om tiltak som er i samsvar med gjeldende regulering, eller der det aktuelle området er uregulert, med midlertidig forbud mot tiltak dersom det er ønskelig å revurdere arealbruken. Hvis dette fører til en ny regulering, er det den nye planen søknaden skal vurderes opp mot.

3.9.4.2 Gjeldende rett og behov for endringer

Byggeretten, også omtalt som legalitetsprinsippet i byggesaksbehandlingen, er kommet til uttrykk i pbl § 21-4. Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som er fastsatt i pbl. § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold plan- og bygningsloven.

Ifølge forarbeidene er hensikten med bestemmelsen å klargjøre at kommunen har plikt til å gi tillatelse, så fremt det ikke foreligger avslagsgrunn eller det vedtas midlertidig forbud, se Ot.prp. 45 (2007-2008) s. 320.

Spørsmålet er om kommunen har adgang til å avslå et tiltak som er i samsvar med lov, forskrift og reguleringsplan, i de tilfeller gjennomføringen av tiltaket vil skape ulovlige forhold andre steder.

Problemstillingen er kommet på spissen i forbindelse med en sak som gjaldt avslag på søknad om oppføring av fritidshus på en øy. For å oppfylle reguleringsplanens krav til parkeringsplass på fastlandet hadde tiltakshaver ervervet en parkeringsplass, noe som medførte at selger av parkeringsplassen ikke lenger oppfylte parkeringskravet stilt i rammetillatelsen gitt da deres eiendom ble bebygget. Kommunen avsto søknaden under henvisning til reguleringsplanen, og viste til at eiendommen ikke kan bebygges før det er opparbeidet parkeringsplass. Fylkesmannen stadfestet kommunens avslag på byggesøknaden og viste til at omsøkte tiltak ville innebære at det oppsto et ulovlig forhold på tredjemanns eiendom. Fylkesmannen viste til pbl85. § 95 nr. 2. Saken ble klaget inn for Sivilombudsmannen. Av ombudsmannens uttalelse (sak 2011/1412) fremgår det at en rammetillatelse gitt til tredjemann vanskelig kan anses å ha noen rettslig relevans som hjemmel for å avslå et nytt tiltak, og at pbl85. § 95 nr.2, sammenholdt med rammetillatelsen, ikke gir hjemmel til å avslå søknaden. Ombudsmannen la til grunn at dersom kommunen mener at tredjemann har brutt forutsetninger for eller vilkår i sin rammetillatelse må disse forhold gjøres gjeldende overfor denne og ikke tiltakshaver for det byggetiltaket som nå søkes.

I forbindelse med saken anmodet Fylkesmannen om departementets syn på hvilke virkemidler kommunen vil ha i tilfeller der en byggesøknad medfører at det oppstår et ulovlig forhold på annen manns grunn, og kommunen ønsker å forhindre at dette forholdet oppstår. Fylkesmannen peker på at dersom det er en plikt til å godkjenne slike søknader vil

det vanskeliggjøre en eventuell retting av ulovlige forhold i etterkant, samt at det vil kunne uthule vilkår og forutsetninger satt i tillatelser gitt tredjemann.

3.9.4.3 Departementets vurderinger

Slik departementet leser ombudsmannens uttalelse, legges til grunn at kommunen skal være avskåret fra å legge vekt på at en tillatelse gjør at det oppstår et ulovlig forhold på annen manns eiendom. Kommunen har således en plikt til å godkjenne tiltak som for eksempel plasseres slik at det åpenbart vil medføre et ulovlig forhold på naboens eiendom, for eksempel at atkomsten til denne eiendommen blir gjort ubrukelig.

Departementet deler ikke ombudsmannens syn på dette punkt. Å legge opp til en praksis hvor kommunen er forpliktet til å godkjenne tiltak som åpenbart medfører ulovlige forhold andre steder, vil etter departementets vurdering undergrave viktige hensyn som plan- og bygningsloven er satt til å ivareta. En slik praksis vil komme i direkte konflikt med de oppgaver kommunen er satt til å utføre etter pbl. § 1-4. Bestemmelsen første ledd fastslår at plan- og bygningsmyndighetene skal utføre de oppgaver som de har etter loven med tilhørende forskrifter, herunder påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen. Dersom kommunen er forpliktet til å godkjenne tiltak som etablerer ulovligheter annet sted, vil det i seg selv vanskeliggjøre retting av de ulovlige forhold i etterkant. Etter departementets vurdering innebærer dette åpenbart en sløsing med forvaltningens ressurser og klart uheldig sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

I tilfeller hvor det fremstår som klart at en tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter, kan kommunen avvise søknaden. Legges ombudsmannens retningslinjer til grunn vil det, etter departementets syn, medføre liten sammenheng i regelverket; kommunen kan avstå fra å behandle søknader som strider mot privatrettslige forhold, men er forpliktet til å behandle og godkjenne tiltak som gjør at ulovligheter etter plan- og bygningsloven etableres et annet sted. Departementet mener dette klart uthuler viktige hensyn plan- og bygningsloven er satt til å ivareta. Kommunene har videre en forpliktelse til å forfølge ulovligheter, jf. pbl. § 32-1. Etter departementets mening vil denne plikten uthules dersom det er slik at kommunen først er forpliktet til å "medvirke" til at ulovligheten oppstår, for så å måtte ta fatt på en ordinær ulovlighetsoppfølging.

Departementet er av den oppfatning at kommunen ved behandling av søknader om byggetillatelse, både kan og skal legge vekt på om en tillatelse vil føre til et ulovlig forhold på annen manns grunn, særlig hvis dette vil føre til at ulovligheten vil bli tilnærmet umulig å rette opp i etterkant. Departementet bemerker at det må være klart at byggetillatelse ikke kan gis for tiltak som for eksempel vil ødelegge den lovlige atkomsten til en annen eiendom. På den måten vil de private fritt kunne undergrave de offentligrettslige kravene som skal ivaretas i en byggesak. Som følge av ombudsmannens forståelse, har departementet kommet til at regelverket bør klargjøres på dette punkt slik at dette utgangspunktet kommer tydeligere frem. Det at regelverket fremstår som klart er etter departementets syn et viktig bidrag til forenklinger og økt forutsigbarhet. Hensynet til en mest mulig lik og forutsigbar saksprosess taler også for at dette klargjøres i regelverket.

Slik departementet ser det kan dette utgangspunktet lovfestes enten som et generelt og overordnet prinsipp som skal være retningsgivende for tolkning og anvendelse av de øvrige bestemmelsene om krav til tiltaket etter kap 29, jf. slik § 29-1 er utformet. Departementet har imidlertid kommet til at bestemmelsen bør utformes som et tydelig krav til tiltaket og som en materiell avslagshjemmel. Det foreslås at prinsippet om at det omsøkte tiltaket ikke skal medføre at tiltak på annen eiendom kommer i strid med tidligere gitte byggetillatelser (lovlig etablerte forhold) fastsettes som en egen bestemmelse i pbl. kapit-

tel 29 vedrørende krav til tiltaket, ny pbl. § 29-10 *Forhold i strid med gitt byggetillatelse på annen eiendom.*

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.

3.9.5 Skjermingsverdige bygg

3.9.5.1 Bakgrunn

Det foreslås en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven hvor det for skjermingsverdige bygg etter sikkerhetsloven § 17 gjøres unntak fra krav gitt i eller i medhold av plan- og bygningslovgivningen, herunder bl.a. krav til byggesaksbehandling. Forslaget er et ledd i oppfølgingen av NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, og er utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet i samråd med Kommunal- og regionaldepartementet og Forsvarsdepartementet.

Forslaget har som formål å redusere tidsbruken i byggesaker der nasjonale sikkerhetshensyn gjør seg gjeldende (hensyn til rikets selvstendighet og sikkerhet samt andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser, jf. sikkerhetsloven § 1).

Forslaget er utformet med tanke på sikkerhetssaker der det vil medføre en uakseptabel sikkerhetssituasjon å følge plan- og bygningslovens alminnelige regler, slik man erfarte ved den manglende stengingen av Grubbegata i forkant av 22. juli 2011.

Forslag til ny pbl. § 20-8 er etter sitt innhold tilnærmet lik bestemmelsen i foreslåtte pbl. § 20-7 annet ledd, som gjør unntak for hemmelige militære anlegg, men er gitt en annen ordlyd.

3.9.5.2 Departementets vurderinger

Forslag til pbl. § 20-8 første ledd gir rett til å unnta «(...) tiltak som skal utføres i tilknytning til et bygg/objekt som er utpekt som skjermingsverdige (...)». Med «tiltak» menes her tiltak som er omfattet av pbl. kapittel 20. I første ledd ligger det et krav om at tiltaket enten må være selve oppføringen av et objekt som er utpekt som skjermingsverdige (er utpekt til å ville bli et skjermingsverdige objekt når det er ferdigstilt). Eller, tiltaket må være sikring av et allerede eksisterende skjermingsverdige objekt. Det vil ikke være tilstrekkelig til å kunne benytte hjemmelen i pbl. § 20-8 at tiltaket er arbeider på et skjermingsverdige objekt, hvis ikke disse arbeidene har et sikkerhetsmessig formål. Her vil uansett forholdsmessighetsvurderingen komme inn, jf. vilkåret «*tvingende sikkerhetshensyn*».

Vilkåret «*tvingende sikkerhetshensyn*» er inntatt for å understreke at bestemmelsen kun gir adgang til å fravike plan- og bygningslovens regler i den utstrekning det vil være sikkerhetsmessig uforsvarlig å følge plan- og bygningslovens alminnelige regler. Vilkåret er benyttet i folkeretten, men har et selvstendig innhold etter pbl. § 20-8.

Grunnvilkåret etter foreslåtte bestemmelse er altså at tiltaket gjelder oppføring eller sikring av et objekt som er utpekt som skjermingsverdige i henhold til sikkerhetsloven. Vilkåret «*tvingende sikkerhetshensyn*» kommer i tillegg, og forutsetter at det foretas en forholdsmessighetsvurdering, der fordelene ved å ikke følge plan- og bygningslovens regler (typisk lavere tidsbruk), må veies opp mot ulempene. Ulempene vil kunne være at planer og retningslinjer settes til side – planer som typisk er utarbeidet for å hensynta byutviklings- og miljøhensyn, og for naboer og gjenboere vil en konsekvens kunne være at de mister adgangen til å komme med nabomerknader i de tilfeller der departementet anser det som uforsvarlig å bruke tid på å avholde høringer eller utstede nabovarsler.

Forslaget til ny pbl. § 20-8 omfatter både permanente og midlertidige tiltak. Dette følger av ordlyden, som gir hjemmel til å fravike samtlige bestemmelser i plan- og bygningsloven, både de som omhandler permanente og midlertidige tiltak. Vurderingen vil i utgangspunktet være den samme for begge typer tiltak, men likevel slik at et midlertidig tiltak lettere vil kunne anses forholdsmessig.

Forholdsmessighetsvurderingen innebærer at hjemmelen kun kan benyttes dersom fordelene er klart større enn ulempene. Det vil være naturlig å legge betydelig vekt på risiko- og sårbarhetsanalyser dersom dette foreligger. Hensynet til rikets selvstendighet og sikkerhet samt andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser, jf. sikkerhetsloven § 1, vil stå sentralt i vurderingen. Det vil også kunne legges vekt på hensynet til allmennhetens trygghetsfølelse.

Dersom det blir klart at et midlertidig tiltak blir mer langvarig enn først tenkt, skal en ny forholdsmessighetsvurdering foretas.

Bestemmelsen gir adgang til å fravike lovens bestemmelser helt eller delvis. Dette innebærer at et departement kan fravike lovens bestemmelser i det omfang det anses nødvendig ut i fra sikkerhetshensyn. Departementet kan i ytterste konsekvens fravike loven i sin helhet, men skal så langt det lar seg gjøre følge lovens bestemmelser.

Som en hovedregel skal tiltaket utføres i samsvar med gjeldende byggeregler. Det vil likevel være mulig å fravike slike regler (uten krav om dispensasjon fra tekniske regler) dersom det ivaretar sikkerhetshensyn og det for øvrig anses forsvarlig.

Mest aktuelt vil det trolig være å bruke bestemmelsen i pbl. § 20-8 første ledd til å bygge i strid med kommuneplan og/eller reguleringsplan, evt. bygge uten at slike planer foreligger, jf. også forslag til endring av § 1-3 siste ledd. Det er endring og utarbeidelse av planer som erfaringsmessig tar lang tid, og det er følgelig her de største mulighetene for tidsbesparelser ligger. Hvorvidt det er kurant å bygge i strid med en plan vil variere betydelig fra sak til sak, og vil måtte avgjøres på bakgrunn av de konkrete forhold som gjør seg gjeldende i den enkelte sak. Departementet bør imidlertid i alle saker vurdere om tiltaket kan igangsettes som en vanlig byggesak med søknad til plan- og bygningsmyndighetene, for deretter å eventuelt bruke hjemmelen i pbl. § 20-8 første ledd dersom dispensasjon fra plan ikke gis, eller saksbehandlingstiden blir uforsvarlig lang.

Etter annet ledd har departementet en plikt til å informere kommunen at unntaksbestemmelsen anvendes på det aktuelle tiltaket. Det foreligger for øvrig ikke noen plikt til å informere kommunen om tiltaket, særlig dersom dette vil komme i strid med sikkerhetshensynene i saken. Departementet plikter ikke å utgi taushetsbelagt eller gradert informasjon. Departementet kan imidlertid, dersom det finner det forsvarlig, velge å gi kommunen ytterligere informasjon om tiltaket. Dersom departementet anmoder kommunen om bistand, plikter kommunen å yte veiledning til departementet.

Tredje ledd adresserer de tilfeller der det ansvarlige departementet benytter hjemmelen i første ledd til å unnlate å varsle naboer og gjenboere, slik pbl. § 21-3 ellers oppstiller krav om. Departementet har da en plikt til å informere naboer og gjenboere om at unntaksbestemmelsen i pbl. § 20-8 første ledd er benyttet på et tiltak som de ellers ville hatt krav på nabovarsel om. Departementet skal tilstrebe å informere på et så tidlig tidspunkt som mulig, men det er ingen plikt til å informere før tiltaket igangsettes. Departementet skal videre tilstrebe å gi så utfyllende informasjon som mulig, men det er ingen plikt til å gi informasjon om detaljer ved tiltaket. Det vil være opp til det ansvarlige departement å avgjøre hvordan informasjonen skal gis, herunder om den skal gis muntlig eller skriftlig.

Etter fjerde ledd første punktum kan ikke beslutning etter pbl. § 20-8 første ledd om å unnlate å følge av én eller flere av lovens bestemmelser påklages. En beslutning etter pbl. § 20-8 første ledd kan imidlertid etter sin art være et enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven. Dersom noen med rettslig klageinteresse ønsker å angripe vedtaket, vil vedkommende måtte ta ut ugyldighetssøksmål for de alminnelige domstoler.

Bakgrunnen for at midlertidig forføyning ikke tillates, jf. fjerde ledd siste punktum, er at det ikke ville være forenlig med de hensyn bestemmelsen er utarbeidet for å ivareta. Bestemmelsen er utarbeidet med tanke på at tidsbruken ikke skal bli for lang i de mest alvorlige sikkerhetssakene. Det ville ha blitt et uakseptabelt usikkerhetsmoment dersom sikkerhetstiltakene kunne ha blitt stanset i måneder og potensielt år i påvente av avgjørelser i rettssystemet.

Kompetansen til å fatte avgjørelser etter pbl. § 20-8 er lagt til departementene innen sitt myndighetsområde. I de tilfeller der skjermingsverdige objekter eies av kommunale, fylkeskommunale eller private aktører, må disse anmode det ansvarlige departementet om å fatte et vedtak. Departementet står i slike tilfeller fritt til å innvilge eller avslå anmodningen. Beslutningen om å innvilge eller avslå en anmodning er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages. Avvisning av eventuell klage vil heller ikke kunne påklages.

3.9.6 Hemmelige militære anlegg

Forslag til § 20-7 om unntak for hemmelige militære anlegg bygger på § 20-4 annet ledd, og er en oppdatering og klargjøring av bestemmelsen. For deler av Forsvarets militære anlegg vil det være tilfeller hvor plan- og bygningslovens regler om saksbehandling helt eller delvis må fravikes. Som for § 20-8 skal det også her foretas en forholdsmessighetsvurdering, og plan- og bygningslovens regler kan bare fravikes i den utstrekning det vil være sikkerhetsmessig uforsvarlig å følge disse. For øvrig er det Forsvaret selv som er ansvarlig for at plan- og bygningslovens bestemmelser blir etterlevd. Forsvarsdepartementet skal som overordnet departement holdes orientert om de vurderinger som foretas.

I de tilfeller hvor hemmelige militære anlegg blir utpekt som skjermingsverdig bygg etter sikkerhetsloven § 17 vil også unntaket fra plandelen komme til anvendelse, se § 1-3 siste ledd.

4 Oppheving av krav om lokal godkjenning

4.1 Innledning og sammendrag

Det følger av plan- og bygningslovgivningen at arbeidet i en rekke tiltak skal forestås av ansvarlige foretak. Foretakene skal etter gjeldende rett forhåndsgodkjennes av kommunen før arbeidet starter gjennom lokal godkjenning for ansvarsrett. Formålet med å kreve lokal godkjenning for ansvarsrett er for det første en sikring av at kvalitetskravene i plan- og bygningslovgivningen blir fulgt, og for det andre at faren for ikke å godkjennes skal spore foretakene til å følge regelverket. På denne måten har formålet vært at kravet om lokal godkjenning for ansvarsrett skal bidra til at byggverk har god nok kvalitet.

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 forhåndsgodkjennes 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 forestås 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.

I forbindelse med høringen av lovendringsforslaget og utarbeiding av tilhørende forskrifter vil Kommunal- og regionaldepartementet så langt mulig søke å avklare med ESA hvorvidt endringene anses å være i overensstemmelse med tjenstedirektivet. Departementet vil derfor særskilt påpeke at utfallet av dette vil kunne påvirke den endelige utformingen av nye regler.

¹ Direktiv 2006/123/EF om tjenester i det indre marked (tjenstedirektivet) er gjennomført i norsk rett gjennom Lov om tjenestevirksomhet (tjenesteloven)

4.2 Bakgrunn. Rettstilstanden i andre land

4.2.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Formålet med byggereglene i plan- og bygningslovgivningen er å sikre at byggverk oppføres i tråd med føringer for arealbruk, som først og fremst gis i kommunale arealplaner. Videre skal krav til byggetiltak sikre kvalitet i det bygde miljøet, i tråd med krav i plan- og bygningsloven og byggeteknisk forskrift. Det er en viktig samfunns målsetting å bedre den tekniske standard på det som bygges, slik at de krav som settes til byggverk ut fra andre overordnede målsettinger, faktisk blir fulgt. Alle aktører i byggemarkedet, både de utførende, tiltakshavere, andre brukere og myndigheter bør i utgangspunktet ha felles interesser i høynet kvalitet og mer ordnede forhold i byggenæringen. Det er et særtrekk ved det norske byggemarkedet at det har vært og er preget av en stor andel engangsbygggherrer, i motsetning til det som ser ut til å være tilfellet ellers i Europa. Norge har hatt tradisjon for mye selvbygging og bruk av lokale byggmestre/håndverkere. For en engangsbygggherre er godkjenningsordningen ansett for å bidra til å sikre at det brukes kvalifiserte foretak som påtar seg et ansvar overfor kommunen om å utføre arbeidet i samsvar med plan- og bygningsloven.

Et hovedprinsipp er at ansvaret skal legges til den aktør som har reell mulighet for å påse at feil ikke oppstår. Kvalitet i byggetiltak skal nås gjennom bruk av en rekke samvirkende tiltak. For det første er det krav om at foretakene må være registrert i foretaksregisteret. Foretak fra annen EØS-stat som ikke er registrert i foretaksregisteret, må dokumentere at det er registrert i tilsvarende foretaksregister eller bransjeregister i en EØS-stat. Dette er viktig for å sikre at foretaket er lovlig etablert. For det andre stilles det krav om en klar ansvarsdeling i byggetiltak. De som står for byggearbeidet skal påta seg et klart ansvar for bestemte deler av tiltaket, jf. pbl. § 20-1 andre ledd. Disse ansvarlige foretakene skal være kvalifisert i tråd med kravene i pbl. kapittel 22 og SAK kapittel 9-11. Ansvarlige foretak skal videre godkjennes av kommunen i hver enkelt byggesak, Kvalitet i byggetiltak skal videre sikres gjennom reglene om obligatorisk uavhengig kontroll, som trådte i kraft 1. januar 2013. Også krav om ferdigattest og regler om ulovlighetsoppfølging skal bidra til at krav til byggverk følges.

Foretak som ønsker å påta seg nøkkelroller i byggetiltak, må i en rekke tilfeller søke kommunen om lokal godkjenning for ansvarsrett, jf. plan- og bygningsloven § 20-1 andre ledd. Godkjenning kreves for rollen som ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende eller ansvarlig kontrollerende. Søknad om lokal godkjenning for ansvarsrett anses som en del av søknaden om tillatelse til tiltak, jf. pbl. § 21-2 andre ledd. En lokal godkjenning for ansvarsrett gjelder kun for den konkrete byggesaken, og opphører ved kommunens utstedelse av ferdigattest.

Lokal godkjenning for ansvarsrett skal gis til kvalifiserte foretak. Vurderingen av om foretaket er kvalifisert skal basere seg på en samlet vurdering av foretakets organisasjon, styringssystem og kompetanse. Ansvarsretten gis til foretaket som sådan, ikke til foretakets faglige ledelse.

Departementet har lagt til grunn at når de utførende ansvarliggjøres for eget arbeid, og når de ved feil blir pålagt å rette feilen samt løper risiko for også andre typer sanksjoner, gir dette preventive virkninger og sikrer større etterlevelse av regelverket, samt fremmer større respekt for det.

4.2.2 EFTAs overvåkningsorgan (ESA) sak mot Norge

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) åpnet i brev av 18. juli 2011 formell sak mot Norge om lovligheten av den lokale godkjenningsordningen. ESA ga i sin begrunnede uttalelse uttrykk for at Norges krav om at foretak, også de som kun skal levere tjenester på midlertidig basis, må forhåndsgodkjennes i hver enkelt sak, er i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, særlig avtalens artikkel 36 om fri flyt av tjenester og tjenstedirektivet artikkel 16 om adgang til midlertidig tjenesteyting. Det pekes særlig på at tjenstedirektivets artikkel 16 nr. 2 b) oppstiller et generelt forbud mot tillatelsesordninger² og obligatorisk registrering for midlertidige tjenesteytere. I den begrunnede uttalelsen datert 16. mai 2012 ble Norge gitt en frist til å endre regelverket, for å unngå at ESA reiser sak for EFTA-domstolen.

Tjenstedirektivet setter grenser for hvilke krav som kan stilles til foretak. Direktivet skiller i utgangspunktet mellom hvilke krav som kan stilles for henholdsvis etablerte foretak og midlertidige tjenesteytere. Statene har noe større handlingsrom når det gjelder foretak etablerte der, og kan stille strengere krav til disse, jf. direktivets artikkel 15. Når det gjelder fri bevegelighet for tjenester, eller midlertidig tjenesteyting, er det derimot i direktivets artikkel 16 oppstilt betydelig strengere rammer for hvilke krav nasjonalstaten kan stille. Deriblant oppstilles det i utgangspunktet forbud mot tillatelsesordninger og plikt til å registrere seg. Eventuelle unntak fra dette utgangspunktet kan kun tillates forutsatt at kravet er begrunnet i et legitimt hensyn, så som offentlig orden, offentlig helse, offentlig sikkerhet eller vern av miljøet, er ikke-diskriminerende, nødvendig og forholdsmessig, se artikkel 16 nr. 1. Kriteriene for dette er meget strenge.

Norge har funnet at det er vanskelig å argumentere mot at godkjenningsordningen er i strid med tjenstedirektivet artikkel 16 nr. 2 b. Dette gjelder særlig ut fra at det er vanskelig å dokumentere at ordningen alene har en påviselig effekt på kvaliteten i byggverk, og det er da vanskelig å vise at godkjenningsordningen oppfyller tjenstedirektivets krav til forholdsmessighet.

4.2.3 Rettstilstanden i andre land

En rekke EU/EØS-land har opprettholdt både tillatelses-/godkjenningsordninger og krav om registrering for foretak som tilbyr tjenester på midlertidig basis innenfor bygg- og anleggsområdet, til tross for forbudet i tjenstedirektivet mot tillatelses-/godkjenningsordninger.

Som eksempel nevnes at en rekke land har godkjenningskrav for tjenesteytere innen bygg- og anlegg, eller tilsvarende krav om et sertifikat, konsesjon, lisens, tillatelse, samtykke el. Flere land har også tillatelsesordninger for foretak som har som oppgave å kontrollere kvaliteten og sikkerheten til byggverk. En del land innen EØS-området har oppstilt krav om obligatorisk forsikring for midlertidige tjenesteytere innen bygg- og anleggssektoren.

Flere land har valgt å lovregulere yrker³ innen bygg- og anleggssektoren. Lovregulert yrke innebærer at myndighetene gjennom lov eller forskrift oppstiller krav om at man oppfyller minimumskvalifikasjoner før man kan få adgang til å praktisere yrket og/eller benytte en

² En tillatelsesordning er definert i direktivets artikkel 4 nr. 6 og tilsvarer en prosedyre der tjenesteyteren må kontakte myndighetene, og vente på svar – enten formelt eller stilltiende - for å kunne starte opp eller fortsette å drive sin tjenestevirksomhet. Tillatelsesordning inkluderer også innføring i et register eller registrering hos et bransjeorgan eller en yrkessammenslutning i medlemsstaten.

³ Jf. direktiv 2005/36/EØF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (Yrkeskvalifikasjonsdirektivet).

bestemt yrkestittel. Når et yrke er lovregulert vil det være yrkeskvalifikasjonsdirektivets bestemmelser om midlertidig tjenesteyting som gjelder og ikke tjenstedirektivets kapittel IV om fri bevegelighet for tjenester, jf. tjenstedirektivet artikkel 3 (1) d). Se for øvrig kapittel 4.3.5 om dette.

Tillatelsesordningene er av medlemsstatene i hovedsak begrunnet ut fra hensynet til offentlig sikkerhet, men også i noen grad av hensynet til vern av miljøet, jf. tjenstedirektivet artikkel 16 nr. 2. Det gjøres oppmerksom på at det ikke er foretatt noen undersøkelser fra Kommisjonens side hvorvidt de nevnte ordninger er i samsvar med tjenstedirektivet.

4.3 Departementets vurderinger

Kommunal- og regionaldepartementet har valgt å imøtekomme ESAs krav om endring av reglene om lokal godkjenning for ansvarsrett. Departementet foreslår derfor å oppheve kravet om at ansvarlige foretak skal forhåndsgodkjennes, og justere kravene i plan- og bygningslovgivningen slik at det ikke stilles krav til midlertidige tjenesteytere i strid med EØS-regelverket. Kravene kan derfor ikke innebære at tjenesteytere skal forhåndsregistreres eller -godkjennes. Videre må kravene som oppstilles være ikke-diskriminerende, nødvendige og forholdsmessige.

Ut over de endringene som er nødvendige for å bringe kravene i overensstemmelse med tjenstedirektivet, anser departementet at krav som stilles til foretaket bør ligge så nær opp til eksisterende system som mulig. Gevinsten av reglene kan beholdes, og det er i seg selv et poeng ikke å endre reglene mer enn det som er strengt nødvendig. Videreføring av kjente elementer i reglene vil gjøre overgangen enklere for kommunene og foretakene.

4.3.1 Forholdet mellom foretak etablert i Norge og midlertidige tjenesteytere

Rammene i tjenstedirektivet for hvilke krav Norge kan stille til midlertidige tjenesteytere er som nevnt snevrere enn det som kan oppstilles av krav til foretak som etablerer seg i landet.

ESAs sak mot Norge er avgrenset til omfanget av krav som retter seg mot *midlertidige tjenesteytere* (heretter for enkelhets skyld kalt tjenesteytere). Ut i fra tjenstedirektivet er det mulig for departementet å ha ulike regler for henholdsvis etablerte og midlertidige tjenesteytere. Etter departementets mening bør det imidlertid stilles de samme kravene til foretak som etablerer seg og foretak som leverer tjenester midlertidig, så langt det er mulig. Å stille strengere krav til etablerte foretak vil gi en ulempe i konkurransen for norske foretak. Norske foretak som oppfyller særnorske krav til etablerte foretak vil måtte bruke ressurser som både tjenesteytere og useriøse etablerte foretak ikke må forholde seg til. Det kan også hende at strengere krav for etablerte foretak vil innebære at foretak som ellers ville etablert seg i stedet leverer tjenester som midlertidige tjenesteytere. Det bør altså i utgangspunktet stilles like krav til alle foretak, uavhengig av hvilket land de er etablert i. Alle krav vi stiller må være lovlig innenfor rammen av tjenstedirektivet artikkel 16.

Selv om det stilles like krav til etablerte foretak og tjenesteytere vil vurderingene av kvalifikasjonene bli forskjellig. Tjenesteytere som er kvalifisert for å yte en tjeneste i hjemlandet skal ikke måtte oppfylle på nytt de kravene som er stilt i hjemlandets regelverk, jf.

også dupliseringsforbudet⁴ i tjenstedirektivets artikkel 5 nr. 3. Det som eventuelt kan kreves dokumentert ved tilsyn i byggesaker vil være oppfyllelsen av norske kvalifikasjonskrav der de går lenger enn tjensteyterens hjemland. Se nærmere om dette i kapittel 4.3.4.

4.3.2 Ansvarssystemet

ESA peker i sine brev først og fremst på at det er selve forhåndsgodkjenningen som er et hinder for tjensteyting i strid med tjenstedirektivet artikkel 16. Det virker relativt klart for departementet at kravet om at foretak påtar seg ansvar ikke anses å være i strid med direktivet. Det avgjørende forholdet vil være hvordan og når ansvaret erklæres overfor myndighetene, samt hvilke krav som stilles til foretaket. Erklæring om ansvar og prøving av kvalifikasjoner kan ikke skje på en slik måte at det innebærer en hindring for tjensteytere i strid med tjensteloven og tjenstedirektivet.

4.3.2.1 Videreføring av ansvarssystemet

Departementet mener kravet om ansvarlige foretak for sentrale roller i tiltakene bør videreføres, selv om foretakene ikke lenger skal forhåndsgodkjennes. Fastsetting av ansvar for søker, prosjekterende og utførende gir en klar ansvarsdeling innad i prosjekter og gjør det tydelig for kommunen, tiltakshaver og kontrollerende hvem som er ansvarlige for feil.

Departementet har vurdert om inndelingen i ansvarsområder bør endres, men har kommet til at dette ikke er ønskelig nå. Den eksisterende inndelingen fungerer så langt departementet vet bra, den er kjent i kommunene og næringen, og en eventuell gevinst ved justering vil neppe veie opp for at partene må lære seg nye ansvarsområder.

4.3.2.2 Erklæring av ansvar

Ansvarlige foretak skal ikke lenger sende inn dokumentasjon for kvalifikasjoner i en søknad om lokal godkjenning. I stedet foreslår departementet at foretaket erklærer overfor kommunen at det påtar seg ansvar for hele eller deler av tiltaket, og at det er kvalifisert for ansvaret i overensstemmelse med lov og forskrift.

Det er ikke avklart hvor grensen går for når en erklæring vil anses å være så byrdefull for tjensteytere at den er i strid med tjenstedirektivet. Det vil ha betydning hvor omfattende erklæringen skal være. Departementet mener imidlertid at de fleste opplysningene som i dag oppgis i søknad om ansvarsrett kan kreves oppgitt i en erklæring om ansvarsrett. Erklæringen må inneholde opplysninger om foretakets navn, organisasjonsnummer, kontaktperson osv. Videre må det gis en overordnet angivelse av hvilke(t) ansvarsområde(r) foretaket påtar seg ansvar for. Ansvarsområdet vil måtte svare til en beskrivelse som kommunen har mottatt fra tiltakshaver i forbindelse med søknad om byggetillatelse (IG), jf. nedenfor. Det bør krysses av i erklæringen for om foretaket er sentralt godkjent og om foretaket er midlertidig tjensteyter. Foretaket må også krysse av for og skrive under på at foretaket er kvalifisert og vil planlegge og utføre oppgavene i tiltaket skal i overensstemmelse med kravene i pbl. Det skal imidlertid ikke legges ved noen dokumentasjon for foretaket. Dokumentasjon for kvalifikasjoner mv. vil i stedet innhentes og vurderes ved et eventuelt tilsyn. Erklæringen vil, som ansvarsrettssøknaden i dag, være viktig for å avklare omfanget og grensene for foretakets ansvar, og mellom foretakenes ansvar.

⁴ Dupliseringsforbudet går i korte trekk ut på at eventuelle ikke må overlappe krav og kontroller som er tilsvarende, eller i hovedsak sammenlignbare, med hensyn til formål, og som tjensteyteren allerede er underlagt i en annen medlemsstat eller i samme medlemsstat.

Et annet forhold av betydning vil være når erklæringen skal leveres. Departementet legger til grunn at et krav om forhåndsregistrering vil være for byrdefullt. I dag er hovedregelen at det søkes om godkjenning for ansvarlig foretak i forbindelse med søknad om tillatelse for tiltak, jf. pbl. § 21-2 andre ledd. Ved delt søknad om tillatelse søkes det for de fleste ansvarsområder om godkjenning for ansvarsrett i forbindelse med søknad om igangsettingstillatelse. Felles søknad om tiltaket og ansvarsrett gir kommunen anledning til å avklare alle sentrale forhold i tiltaket samtidig, og forsikre seg om at tiltaket kan settes i gang. Etter departementets mening kan allikevel ikke søknad om igangsettingstillatelse videreføres som tidspunkt for å melde foretakene for kommunen da dette må antas å være i strid med tjenestedirektivet.

Med utgangspunkt i at tjenesteytere skal kunne levere tjenester over landegrensene så fritt som mulig, foreslår departementet at erklæringen skal sendes kommunen i forbindelse med søknad hvis arbeidet foretaket skal være ansvarlig for starter før søknadstidspunktet, og eller senest før arbeidet foretaket er ansvarlig for starter. For ansvarlig søker og enkelte prosjekterings- og kontrolloppgaver erklæres ansvaret sammen med søknad om rammetillatelse. For en stor del av prosjekteringen og kontrollen vil ansvaret kunne erklæres i forbindelse med søknad om igangsettingstillatelse. Ansvaret for noe detaljprosjektering og for utførelsen kan erklæres overfor kommunen senest like før arbeidet påbegynnes. Når det gjelder ansvarlige kontrollforetak, vil gjennomgående kontroll av prosjektering og utførelse som oftest innebære at foretaket erklærer sitt ansvar for kontroll i forbindelse med søknad om tiltak. Foretak som kun skal kontrollere utførelsen vil kunne erklære ansvar like før kontrollen starter.

Departementet presiserer at ovennevnte frist om innlevering senest når arbeidet starter vil være det senest mulige tidspunktet for foretaket. Det vil i praksis være en fordel for tiltaket og for kommunens oppfølging av saken at foretakenes ansvar erklæres så tidlig som mulig, gjerne i forbindelse med søknad eller når kontrakten inngås. En oversikt over tiltaket skal, som i dag, fremgå av gjennomføringsplanen. Gjennomføringsplanen vil være viktig for å vise en oversikt over ansvarsområdene i tiltaket, og vil være grunnlaget for kommunens fastsetting av ansvarsområder, jf. forslaget til pbl. § 21-4 tredje ledd. Gjennomføringsplanen skal sendes kommunen hver gang et nytt foretak erklærer ansvar. Planen vil være grunnlag for kommunens plan for tilsyn med tiltaket. En tidlig oversikt over de ansvarlige foretakene i tiltaket vil etter departementets mening kunne være en indikasjon på ryddige forhold i tiltaket, noe som kan tilsi at ressurser til tilsyn heller kan prioriteres andre steder. Det bør da også legges vekt på om foretak er sentralt godkjent. Se nedenfor om tilsyn i kapittel 4.3.7.

For tiltakshaver og foretakene innebærer endringen at det ikke lenger er nødvendig med en forhåndsgodkjenning for å begynne arbeidet. En erklæring om ansvar vil for øvrig ha samme virkning som når foretaket er tildelt ansvarsrett etter gjeldende regler. Det ansvarlige foretaket vil altså få rett til å utføre arbeidet i overensstemmelse med byggetillatelsen. Ansvaret vil være avgrenset etter erklæringen og gjennomføringsplanen. Foretaket vil være bundet av erklæringen, og kan eventuelt utsettes for reaksjoner hvis det utfører arbeid i strid med regelverket, eller hvis det ved tilsyn viser seg ikke å være kvalifisert. Blant annet kan kommunen rette pålegg om retting til foretaket. Kommunen kan etter tilsyn vedta at foretaket fratras sin rett til ansvar, basert på de samme kriteriene som etter gjeldende lov. Vedtaket kan påklages til Fylkesmannen. På samme måte som i dag vil ansvaret gjelde inntil arbeidet er avsluttet, foretaket melder til kommunen at det trekker seg eller foretaket mister ansvarsretten. Pålegg kan fortsatt rettes mot foretaket i fem år etter at ferdigattest er gitt.

For kommunen innebærer endringen at den ikke lenger skal vurdere foretakenes kvalifikasjoner i sammenheng med søknad om tiltak. Det vil fattes færre vedtak i byggesaken, noe som vil være forenklerende. Foretakets erklæring om ansvar vil heller ikke kunne påklages, og eventuelle konkurrenter eller andre som motsetter seg ansvarsretten vil måtte reagere med å anmode kommunen om å føre tilsyn. I forbindelse med byggesaken vil kommunen motta gjennomføringsplanen og erklæringer fra søker og prosjekterende som allerede har utført arbeid, samt de øvrige foretakene det er inngått kontrakt med som erklærer ansvar i forbindelse med søknaden. Som i dag skal kommunen påse at tiltaket er belagt med ansvar, herunder eventuelt ta stilling til tiltakshavers forslag til tiltaksklasse. På bakgrunn av dette bør kommunen vurdere behovet for tilsyn i tiltaket.

Innenfor denne rammen vil, som i dag, detaljer fastsettes i forskrift.

4.3.3 Kvalifikasjonskrav

4.3.3.1 Generelt

Med det utgangspunktet at det skal stilles like krav til etablerte foretak og tjenesteytere, må kravene som stilles til alle foretak ligge innenfor rammene av tjenstedirektivets artikkel 16 nr. 1 bokstav a)-c); dvs. være ikke-diskriminerende, nødvendige og forholdsmessige. Forbudet mot diskriminering innebærer et forbud ikke bare mot all forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet, men også all indirekte forskjellsbehandling av andre grunner, som kan gi samme resultat.

Ut fra ordlyden i artikkel 16 nr. 1 bokstav b) og sammenhengen i artikkel 16 nr. 1 tredje ledd, ser det ut til at nødvendighetsprinsippet ikke innebærer annet enn at krav må være begrunnet i ett av hensynene som er nevnt i samme bestemmelse, dvs. offentlig orden, offentlig sikkerhet, folkehelsen eller miljøvern.

Videre må kravene som oppstilles være forholdsmessige. Dette innebærer dels en prøving av hvilket beskyttelsesnivå som kan fastsettes for å ivareta det påberopte hensyn, og dels en prøving av hvilke virkemidler som kan anvendes for å oppnå det formålet. Ved vurderingen av restriksjoner, oppstilles det normalt to krav, hvorav det første er at tiltaket må være egnet til å oppnå det ønskede formålet, og det andre er at tiltaket er nødvendig, hvilket innebærer en vurdering av om målsetningen like effektivt kan oppnås gjennom mindre inngripende tiltak.

I forbindelse med utforming av nytt regelverk må altså Norge være forberedt på å vise at kravene som stilles til tjenesteytende foretak som et minimum er innenfor de skranker som følger av tjenstedirektivets artikkel 16.

4.3.3.2 Departementets vurdering

Kvalifikasjonskrav, herunder krav til både utdanning og praksis, har innenfor bygningslovgivningen vært ansett som nødvendig for å sikre at foretak har et minimum av kompetanse. Kravet til utdanning skal bidra til å sikre at foretaket besitter teoretisk kunnskap om hva som kreves for å gjennomføre et tiltak i samsvar med plan- og bygningslovgivningen, mens hensynet bak praksiskravet er å sikre at foretakene har praktiske kunnskaper. Dette skal komme ikke bare myndighetene, men også tiltakshaverne til gode ved at det gir en trygghet for at foretaket ikke bare besitter relevant teoretisk kunnskap, men også nødvendig og relevant praktisk erfaring.

Etter gjeldende regler skal foretaket samlet sett ha ansatt personer med relevant utdanning, i form av fagbrev, høyskole eller universitet. I foretaket skal det videre finnes praktisk

erfaring dokumentert gjennom praksisprosjekter. Ofte vil praksis være opparbeidet av en eller flere av de som har den utdanningen foretaket bygger sin kompetanse på. Imidlertid er det foretaket som samlet sett skal oppfylle kvalifikasjonskravene. Det er foretakets kvalitetssikringssystem som skal sikre at utdanning og praksis sammen gjør foretaket kvalifisert. Utøvelse av kompetanse og gjennomføring av kvalitetssikring i de respektive byggeprosjekt vil altså være opp til de enkelte aktørene, og godkjenningsordningen gir ingen absolutt garanti for at dette virkelig skjer. Imidlertid sier ordningen noe om sannsynligheten for at foretaket har evne til å gjennomføre prosjekter på angitte nivåer.

Etter departementets mening er det åpenbart at kvaliteten i byggetiltak blir bedre når sentrale oppgaver i tiltaket forestås av foretak som har de nødvendige kvalifikasjoner. Kvalifikasjonskrav vil utvilsomt anses som et krav etter tjenstedirektivet artikkel 4 nr. 7⁵, og altså en restriksjon som vil måtte oppfylle kravene gitt i artikkel 16 nr. 1 a)-c). EU-domstolen har bl.a. gitt uttrykk for at kvalifikasjonskrav kan være akseptable restriksjoner. Forutsetningen i så fall er ”... at sådanne krav kun kan anses for at være forenelige med Traktatens artikkel 59 og 60, hvis det godtgøres, at der for så vidt angår den pågældende form for virksomhed foreligger tvingende almene hensyn, som kan begrunde restriktioner, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser, og disse hensyn ikke allerede tilgodeses af reglerne i den stat, hvor tjenesteyderen er etableret, og at samme resultat ikke kan nås ved hjælp af mindre indgribende regler”, (vår understreking) se for eksempel sak C-198/89, Kommisjonen mot Hellas, avsnitt 18 og 19, sak C-180/89, Kommisjonen mot Italia, avsnitt 17 og 18 og sak 154/89, Kommisjonen mot Frankrike, avsnitt 14 og 15. Departementet anser på denne bakgrunn at det i utgangspunktet bør kunne forsvares i forhold til tjenstedirektivet å stille krav til kvalifikasjoner, og at dette kravet også kan gjøres gjeldende for midlertidige tjensteytere forutsatt at dupliseringsforbudet⁶ blir ivaretatt.

Det er imidlertid avgjørende at kravene er utformet på en slik måte at de uomtvistelig tilfører kvalitet i konkrete tiltak. Krav som kun hever kompetansenivået i byggenæringen mer generelt kan således ikke stilles til tjensteytere. Det må derfor fremkomme klart av regelverket at kvalifikasjonene i foretaket skal benyttes for å bidra til kvalitet i konkrete tiltak.

Departementet mener at kvalifikasjonskravene fortsatt skal knyttes til foretak, og ikke person, og viser til begrunnelsen i Ot.prp. nr. 39 (1993-94): ”En ordning med godkjenning av personer alene vil dessuten lett kunne føre til tilsvarende omgåelser som har funnet sted ved dagens entreprenørlov. Her har man sett tilfeller hvor foretaket har ”leid” autoriserte personer som ikke har hatt en slik stilling i foretaket at de har hatt innflytelse til å påse at de offentlige krav følges.”

Departementet mener at kvalifikasjonskravene bør endres på en slik måte at de blir mer spesifikke og klare, ved at de fremkommer tydelig i forskriften. Dette vil gjøre dem enklere å forstå og dokumentere for foretakene, og dermed minske muligheten for at de anses som en uforholdsmessig ulempe. Formålet med dette er altså ikke å endre nivået på krave-

⁵ Krav er definert i direktivets artikkel 4 nr. 7 som enhver forpliktelse, ethvert forbud, enhver betingelse eller enhver begrensning som er fastsatt i lov, administrative bestemmelser eller praksis i medlemsstatene. Krav omfatter også slike reguleringer som private organisasjoner vedtar innenfor sin selvstendige beslutningskompetanse. Det er bare krav som berører adgangen til eller utøvelsen av tjenstevirksomhet som tjenstedirektivet får anvendelse på, jf. fortalens punkt 9.

⁶ Dupliseringsforbudet innebærer at Norge ikke kan gjenta krav som uansett er ivaretatt i etableringslandet på det nivået vi ønsker. Hvis et foretak er kvalifisert i hjemlandet, må norske myndigheter akseptere kvalifikasjonene for ansvar i Norge.

ne som stilles. Etter departementets mening vil det være hensiktsmessig å videreføre tiltaksklassene som utgangspunkt for hvilke krav som stilles. Kvalifikasjonskravene vil rette seg mot at foretaket har personer med tiltrekkelig formell utdanning. Det må i forbindelse med utarbeiding av forskriften vurderes om kravene til utdanning skal fremgå direkte av regelverket. Departementet vurderer for øvrig om krav til utdanning for høyskole- og universitetsnivå bør endres slik at de i utgangspunktet blir oppgitt som krav til studiepoeng innenfor relevante fag. Dette vil samsvare med angivelsen av utdanningsnivå i samfunnet for øvrig, og samsvarer også med det europeiske systemet for å sammenligne vekt og karakter på kurs på universitets- og høyskolenivå på tvers av land og institusjoner (European Credit Transfer and Accumulation System – ECTS).

Som i dag må foretak også kunne dokumentere relevant praksis. Praksis kan være opparbeidet ved at foretaket har hatt relevante oppdrag, eller ved at det benyttes personer som har opparbeidet relevant praksis. Det kan etter omstendighetene benyttes praksis opparbeidet som underentreprenør, ansatt, lærling el. Praksis kan dokumenteres med referanseprosjekter for foretaket, attester for ansatte el. Kravene til foretakenes praksis bør videreføres, men det må fremkomme relativt klart i regelverket hvilke krav som gjelder.

Den største utfordringen når det gjelder kvalifikasjonskrav knytter seg til dagens krav om at foretak skal ha kvalitetssikringssystemer. Kravet er viktig for å gjøre foretakene bedre i stand til å oppfylle krav, levere bygg med høyere kvalitet og gjennomføre byggeprosjekter med færre ressurser brukt på å rette feil. Videre innebærer kravet at foretaket kan dokumentere at tiltak er gjennomført i overensstemmelse med lov og forskrift. Kvalitetssikringssystemet er også det verktøyet som i dag bidrar til å dokumentere overfor myndigheten at kompetansen i foretaket rent faktisk benyttes i tiltakene. Krav om kvalitetssikringssystem kan imidlertid oppfattes som ganske omfattende. Dette gjelder særlig for tjenesteytere som er i Norge for et enkelt prosjekt, og som har sitt vanlige virke i land hvor kvalitetssikringssystemet ikke er et krav. Store foretak vil være vant til å bruke slike verktøy, men for mindre foretak vil de være ukjent. Departementet anser at det vil bli vanskelig for Norge å argumentere for at et generelt krav om kvalitetssikringssystem for foretak er nødvendig og forholdsmessig i tjenstedirektivets forstand. Imidlertid må det kunne kreves at foretaket gjennomfører konkrete byggetiltak i overensstemmelse med regelverket, noe som ofte vil innebære bruk av kvalitetssikringsdokumentasjon.

Etter departementets mening må krav om kvalifikasjonssikringssystemer endres, slik at det generelle kravet til foretakets rutiner og organisasjon fjernes. I stedet bør det stilles krav til dokumentasjonen i tiltaket, slik at foretaket kan vise at arbeidet er utført i tråd med regelverket og vilkår i byggetillatelse, og at kompetansen i foretaket er anvendt i tiltaket. Et alternativ til dette kan være å ha forskjellige krav til etablerte foretak og tjenesteytere, slik at sistnevnte slipper kravene, men departementet anser at kravene også på dette området bør være like for alle foretak. Når det gjelder sentral godkjenning, bør det imidlertid vurderes om systemkravene videreføres som i dag, jf. nedenfor.

De nærmere kravene til foretakenes kvalifikasjoner vil som i dag bli trukket opp i forskrift. Departementet ønsker imidlertid tilbakemelding i høringen til lovteksten på innretningen av kvalifikasjonskravene, herunder også krav til kvalitetssikringssystemer.

4.3.4 Dokumentasjon av kvalifikasjoner for midlertidig tjenesteytere

En særskilt problemstilling er i hvilken grad myndighetene kan undersøke hvorvidt en midlertidig tjenesteyter oppfyller nødvendige kvalifikasjonskrav for det aktuelle tiltaket. I og med at forhåndsgodkjenningen som kommunen foretar i forbindelse med behandling av

søknad om lokal godkjenning for ansvarsrett nå foreslås opphevet, vil bygningsmyndighetenes eneste mulighet til å undersøke om kvalifikasjonskravene er oppfylt være gjennom en ex post kontroll, dvs. tilsyn.

En slik undersøkelse av foretaket kan eksempelvis gjøres ved bruk av IMI (Indre Markeds Informasjonssystem). Gjennom dette elektroniske verktøyet kan myndighetene bl.a. undersøke nærmere om foretaket er lovlig etablert, få bekreftet gyldigheten av eventuelle tillatelser eller om foretaket har blitt ilagt administrative sanksjoner eller straff, som for eksempel mistet retten til å utøve yrket sitt i en periode i hjemlandet. Etter departementets vurdering må det antas at IMI i fremtiden vil bli et sentralt og effektivt verktøy i myndighetenes tilsynsvirksomhet. IMI gir kommuner og statlige myndigheter en enkel mulighet for å innhente informasjon fra andre land, bl.a. om foretak.

Myndighetene må ta hensyn til eventuelle godkjenninger, tillatelser eller lignende som tjenesteyter har i sitt hjemland, se dupliseringsforbudet under 4.3.1 ovenfor. Dette er også slått fast i en rekke dommer avsagt av EU-domstolen, se bl.a. sak C-390/99, Canal Satélite, avsnitt 36. Forbudet mot duplisering for midlertidige tjenesteytere følger av artikkel 5 nr. 3, som gjelder administrativ forenkling. Bestemmelsen må ses i sammenheng med artikkel 28 nr. 1 som bestemmer at EØS-statene skal gi hverandre gjensidig bistand, og skal iverksette tiltak for effektivt samarbeid med hverandre for å sikre tilsyn med tjenesteyterne og de tjenestene de yter. Resten av artikkel 28 og de øvrige bestemmelsene i direktivets kapittel VI presiserer hva samarbeidsplikten innebærer og hvordan samarbeidet skal gjennomføres. I punkt 105 i fortalen sies det at duplisering av krav og tilsyn vil unngås gjennom et slikt samarbeid. Samtidig vil tilsynet med tjenesteyterne kunne bli mer effektivt, slik at det vil være vanskeligere for uærlige tjenesteytere å unndra seg tilsyn eller omgå nasjonale regler. Tjenesteyter vil for øvrig også ha forpliktelser med hensyn til å fremlegge nødvendige opplysninger selv, se bl.a. art. 10 nr. 3 siste pkt.

En problemstilling som derimot kan oppstå er hva myndighetene kan gjøre dersom godkjenningen/tillatelsen fra hjemlandet ikke samsvarer på noen måte med hva tjenesteyter ønsker å utføre av tjenester i Norge. Eksempelvis, et tømmerforetak fra Portugal som i sitt hjemland til vanlig oppfører boliger og har tillatelse til dette, påtar seg oppdrag i Norge om å bygge et åtte etasjers hotell.

EU-domstolen har bl.a. i sak C-76/90, *Säger*, i avsnitt 12 uttalt følgende: ”*Indledningsvis bemærkes, at Traktatens artikkel 59 ikke blot kræver afskaffelse af enhver forskelsbehandling til skade for tjenesteyderen paa grund af dennes nationalitet, men ogsaa ophævelse af enhver restriktion - ogsaa selv om den anvendes uden forskel paa indenlandske tjenesteydere og tjenesteydere fra andre medlemsstater - der kan vaere til hinder for eller paa anden maade genere den virksomhed, som udoeves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor han lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser*”. (vår understreking)

Det sentrale slik vi ser det må altså være om tjenesteyter kan vise til at han *lovlig leverer tilsvarende tjenester i sitt hjemland*. Dersom tjenesteyter lovlig kan oppføre boliger i sitt hjemland, må hovedregelen normalt være at han dermed også kan oppføre boliger i Norge.

Det vil imidlertid være tilfeller hvor spesialkompetanse er nødvendig, også ved oppføring av eneboliger, som for eksempel kompetanse innen geologi dersom området potensielt er utsatt for skredfare. Men under den klare forutsetning at det lovlig kan oppstilles kvalifikasjonskrav for tiltak, vil bygningsmyndighetene, dersom de avdekker at godkjenningen/tillatelsen el. som tjenesteyter har fra sitt hjemland ikke på noe måte tilsvare det han skal utføre av tjenester i Norge, kunne gi pålegg om stans av arbeidet inntil den nødveni-

ge kompetansen innen eksempelvis geologi, brannsikkerhet, konstruksjonssikkerhet el., tilføres tiltaket. Det kan også tenkes andre reaksjoner mot foretaket, hvis tiltaket ikke er gjennomført i overensstemmelse ansvarsretten.

4.3.5 Innføring av lovregulert yrke

Departementet har vurdert hvorvidt det vil være hensiktsmessig å lovregulere enkelte aktører omfattet av plan- og bygningsloven. "Lovregulert yrke" innebærer at myndighetene gjennom lov og forskrift stiller krav til at man må oppfylle noen minimumskvalifikasjoner før man får adgang til å praktisere yrket og/eller benytte en bestemt yrkestittel. Lovregulerte yrker reguleres av direktiv 2005/36/EF (yrkeskvalifikasjonsdirektivet), og ved motstrid vil dette direktivet gjelde foran tjenstedirektivet. Yrkeskvalifikasjonsdirektivet og tjenstedirektivet er ellers ment å komplementere hverandre.

Av aktørene dekket av plan- og bygningsloven er det uavhengig kontrollerende som fremstår som mest aktuelt å lovregulere. Det utelukkes imidlertid ikke at også andre og helt nye aktører innen plan- og bygningsretten på sikt kan være aktuelle å lovregulere, som for eksempel byggeleder og prosjekteringsleder.

En klar fordel ved å lovregulere yrker er at man kan kreve at bestemte kvalifikasjoner er oppfylt og at disse skal fremlegges for kontroll. Gjennom å lovregulere yrker kan myndighetene oppnå en viss garanti for at den som skal forestå arbeidet besitter både teoretisk og praktisk kunnskap om hva som kreves for å gjennomføre et tiltak i samsvar med plan- og bygningslovgivningen.

En annen fordel med å lovregulere yrker er at myndighetene kan kreve at tjenesteytere som ønsker å tilby sine tjenester på midlertidig basis i et annet EØS-land må sende inn en skriftlig forhåndsmelding før arbeidet påbegynnes. Forhåndsmeldingen skal bl.a. inneholde informasjon om nasjonalitet, kvalifikasjonsbevis, om man er lovlig etablert samt bekræftelse på at det ikke foreligger noe til hinder for deg til å utøve yrket ditt i hjemlandet og også eventuelle opplysninger om forsikringsdekning eller andre former for personlig eller kollektiv beskyttelse med hensyn til yrkesansvar. Denne forhåndsmeldingen kan kreves fornyet hvert år.

Det kan ikke forventes at godkjenning av yrkeskvalifikasjoner skal gjøres av den enkelte kommune. Denne oppgaven må utføres av et kompetent statlig organ, for eksempel Direktoratet for byggkvalitet (DiBK). Dette vil imidlertid kreve omlegging og økning av arbeidsoppgavene til DiBK, og derigjennom behov for økte ressurser.

Det er enkelte utfordringer knyttet til innføring av lovregulert yrke. En utfordring er at yrkeskvalifikasjonsdirektivet kun retter seg mot godkjenning av kvalifikasjoner til enkeltpersoner. Dette avviker fra systemet etter gjeldende plan- og bygningslov hvor utgangspunktet er at ansvarsrett gis til foretak - ikke enkeltpersoner - på bakgrunn av foretakets samlede kompetanse. Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner foretas i utgangspunktet også kun én gang og kan ikke gjøres tidsbegrenset. Direktivet er imidlertid ikke til hinder for at det kan oppstilles nasjonale bestemmelser om at godkjenningen for *etablerte tjenesteytere* kan trekkes tilbake ved eksempelvis vesentlige brudd eller mislighold. Den samme muligheten foreligger derimot ikke for midlertidige tjenesteytere. Det vil måtte fastlegges hvilke kvalifikasjonskrav som skal stilles til enkeltpersoner for å kunne få godkjenning. Dette arbeidet vil kreve nærmere utredning, og det må påregnes betydelige endringer i det gjeldende systemet i loven.

Dette er forhold som vil ta tid og departementet ser ikke at det på kort sikt vil være overkommelig å gjennomføre omfattende utredninger av innføring av lovregulerte yrker i bygningssektoren.

4.3.6 Statlige godkjenningsordninger og registre

4.3.6.1 Sentral godkjenning av foretak. Registrering av ansvarlige foretak

Sentral godkjenning er i dag et viktig virkemiddel for bedre kvalitet i byggverk, og for å gjøre byggeprosessen enklere for foretak. Sentral godkjenning gir foretakene en mulighet for å dokumentere at det er kvalifisert for ansvarsrett, og virker også som et kvalitetsstempel i konkurransen om oppdrag.

Departementet mener det er viktig å videreføre sentral godkjenning som et tilbud til ansvarlige foretak. Sentral godkjenning er en enkel måte å vise at foretaket er kvalifisert for ansvarsrett, noe som vil forenkle planlegging og gjennomføring av tilsyn i stor grad for både foretaket og kommunen. Det bør opplyses i en fremtidig erklæring om ansvar om foretaket er sentralt godkjent, slik at kommunen kan ta hensyn til dette når den legger opp planer for tilsyn.

Sentral godkjenning bør også fortsette å være en måte for foretak å vise sine kvalifikasjoner overfor tiltakshavere, noe som vil være et konkurransefortrinn for foretakene. Dette vil igjen fremme bruken av kvalifiserte foretak. Etter departementets vurdering kan direktoratets tilsyn med sentralt godkjente foretak intensiveres ytterligere, for å sikre at sentralt godkjente foretak faktisk har de kvalifikasjonene de er godkjent for. Dette kan gi en klar oppfatning blant tiltakshavere og foretak at sentral godkjenning uomtvistelig er et kvalitetsstempel. En mulig måte å finansiere direktoratets merarbeid ved økt tilsyn er gjennom årsgebyret for sentral godkjenning. Gebyret er i dag relativt lavt (1 900 pr. år), og det vil antagelig være mulig å oppjustere dem uten å redusere attraktiviteten til ordningen.

4.3.6.2 Overtredelsesgebyr ved brudd på reglene for sentral godkjenning

Departementet forslår å innføre en hjemmel for den sentrale godkjenningsordningen til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på enkelte regler om sentral godkjenning.

For det første foreslås en hjemmel for overtredelsesgebyr der ordningen mottar feil eller villedende opplysninger fra foretak som søker om eller har sentral godkjenning. Det er ikke meningen å ramme misforståelser, skrivefeil og lignende. Regelen skal rette seg mot forfalskede dokumenter eller bevisst bruk av feil opplysninger. Det vil gjelde et krav om at handlingen har skjedd forsettlig eller uaktsomt. Forfalskning av dokumentasjon og underskrifter er et særlig alvorlig brudd på regelverket. I slike tilfeller kan handlingen også anmeldes til påtalemyndigheten. I mange tilfeller vil det imidlertid være naturlig å håndtere en falsk underskrift i forbindelse med byggesaken, for eksempel der det dreier seg om kontrolldokumentasjon der ansvarlig kontrollerendes underskrift er forfalsket av tiltakshaver eller et annet ansvarlig foretak.

For det andre foreslås en hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr for å bruke merket for sentral godkjenning urettmessig. Sentral godkjenning skal være et hjelpemiddel for foretak som oppfyller kvalifikasjonskravene. Videre skal godkjenningen være en hjelp i markedsføring av foretakene som legger ressurser i å oppfylle kravene. Det er viktig at det kan reageres mot urettmessig bruk av merket for godkjente foretak, slik at tiltakshavere og kommunen kan være trygge på at godkjenningen er reell.

Etter forslaget skal ilagt overtredelsesgebyr tilfalle statskassen, og altså ikke direktoratet. Det lovfestes bestemmelser om saksbehandling som tilsvarer bestemmelsene om overtredelsesgebyr ilagt av kommunen, jf. også kapittel. 5 med forslag til regler om overtredelsesgebyr for overtredelse av bestemmelsen om produkter.

4.3.6.3 Register over ansvarlige foretak

Register over ansvarlige foretak

I dag er det anslagsvis 70 000 tiltak pr. år der det brukes ansvarlige foretak, og det vil ofte være flere foretak i hvert tiltak. Det kan skape en uoversiktlig situasjon for kommunene å planlegge og føre tilsyn basert på innkomne erklæringer fra foretakene, når kommunen ikke mottar noen dokumentasjon på foretakenes kompetanse. Departementet mener derfor at det kan være hensiktsmessig med et register over foretak som har påtatt seg ansvarsrett. Formålet med et slikt register vil være å være å hjelpe kommunen ved vurdering av behovet for, planlegging av og gjennomføring av tilsyn.

Registeret bør som utgangspunkt bare være tilgjengelig for bygningsmyndighetene. Formålet er ikke å skape en database for forbrukere eller andre foretak. Foretak som ønsker å synliggjøre sin kompetanse må fortsatt søke om sentral godkjenning. Registeret kan motta melding om ansvarsrett fra foretakene selv eller videresendt fra kommunen. Det forutsettes at det kan brukes en enkel, elektronisk melding til registeret. Kommunen kan få tilgang til registeret over nett, eller be om å få tilsendt opplysninger elektronisk.

Registeret kan inneholde navn, organisasjonsnummer mv. for foretakene. Det kan også inneholde eventuelle anmerkninger på eller reaksjoner mot foretaket. Registeret vil på sikt inneholde opplysninger om alle foretak som har hatt ansvarsrett.

Et register bør driftes sentralt, og departementet antar at Direktoratet for byggkvalitet ved den sentrale godkjenningsordningen vil være en naturlig instans for å utvikle og drive det. Direktoratet har allerede kompetanse om ansvarsrettsordningen og foretakenes kvalifikasjoner, og et register over alle foretak som har hatt ansvarsrett bør uansett samordnes med den sentrale godkjenningsordningen.

Opparbeiding av et register vil innebære både den praktiske og tekniske utviklingen og å trekke opp de juridiske rammene. De økonomiske rammene for opprettelse og drift må avklares, jf. nedenfor i kapittel 4.5. Departementet anser at forslaget bør utredes mer, og foreslår derfor ikke at registeret lovfestes. I stedet foreslås en lovhjemmel som gir departementet adgang til å gi forskrift om innføring av registeret senere.

Register over alle foretak som yter tjenester innenfor bygg- og anleggssektoren

Departementet har innhentet en rapport fra Sintef Byggforsk, der det anbefales å opprette et register over foretak som ønsker å levere tjenester innenfor bygg- og anleggssektoren. Byggenæringens landsforbund har også spilt inn overfor departementet et ønske om kompetansekrav for alle foretak innenfor sektoren, også ved tiltak som ikke er søknadspliktige. Det har også blitt lagt frem forslag om at departementet bør opparbeide en database til hjelp for forbrukere, som inneholder en oversikt og vurdering av foretak som leverer tjenester innenfor bygg- og anleggssektoren. Departementet har vurdert disse innspillene, men finner så langt at forslagene vil være langt mer vidtrekkende enn de hensynene som ivaretas av plan- og bygningslovgivningen. Eventuell innføring av slike utvidede ordninger må vurderes bredere i samarbeid med andre berørte sektorer, siden forslagene også retter seg mot temaer som bl.a. arbeidsmiljø og skatt. Departementet er for øvrig i tvil om pliktig registrering for tjenesteytere vil være lovlig etter tjenstedirektivet.

4.3.7 Tilsyn med foretak og tiltak

Bortfall av kommunens forhåndsvurdering og muligheten for å hindre at arbeid settes i gang av foretak som ikke er kvalifisert, medfører at faren for at useriøse oppdages vil bli mindre. Dette kan påvirke muligheten for å oppdage feil, og viljen til å følge regelverket kan svekkes for noen foretak. En åpning for foretak som ikke er kvalifisert, kan svekke kvaliteten i byggetiltak. Videre kan det medføre en konkurransemessig ulempe for foretak som bruker ressurser på å oppfylle kravene.

Kravet om uavhengig kontroll som ble iverksatt 1. januar 2013, vil bidra til å opprettholde kvaliteten i tiltakene. Imidlertid anser departementet at kommunenes tilsyn fortsatt bør skjerpes og styrkes, for å fange opp foretak som ikke er kvalifisert. I tillegg til tilsyn med tiltaket, kan kommunen ved tilsyn vurdere om foretakene i det enkelte tiltaket oppfyller kravene til kvalifikasjoner, på samme måte som ved lokal godkjenning i dag. Kommunen kan da som i dag legge vekt på opplysninger fra tidligere byggesaker eller om foretaket er sentralt godkjent. I kommunens planer for tilsyn bør det som nevnt tas hensyn til om det i erklæringen om ansvarsrett er opplyst at foretaket er sentralt godkjent. Et virkemiddel for å få opp omfanget av tilsyn kan være å vedta en bestemmelse i SAK10 § 15-3 om tidsavgrenset krav om tilsyn med foretak. Dette vil sikre at foretakenes kompetanse blir vurdert når kommunen fører tilsyn.

Departementet mener at det bør innføres virkemidler som bidrar til øket tilsyn. Departementet har ikke detaljert oversikt over omfanget av tilsyn i kommunene i dag, men det virker klart at omfanget er sterkt varierende fra kommune til kommune. Videre virker det klart at omfanget er lavere enn ønskelig, i hvert fall i en del kommuner.

Tilsyn kan være krevende for kommunene, både når det gjelder ressurser og kompetanse. Finansieringen av tilsyn kan skje gjennom byggesaksgebyrene, men kommunen må allikevel ha personer med tilstrekkelig tid og kompetanse. Departementet mener at det bør vurderes innført virkemidler for å hjelpe kommunene med å komme i gang med tilsyn, og opprettholde en tilfredsstillende frekvens. Departementet foreslår derfor at Direktoratet for byggkvalitet får en rolle i å bistå kommunene med organisering og gjennomføring av tilsyn. Direktoratet gjennomfører allerede i dag tilsyn med sentralt godkjente foretak, også ved å vurdere foretakets gjennomføring av konkrete tiltak, og bør raskt kunne opparbeide kompetanse til å bistå kommunene. Bistanden kan bestå i å hjelpe til med organisering av tilsyn, herunder opprettelsen av interkommunale tilsyn, og utvikle mer veiledningsmateriale. Departementet mener at det kan vurderes om direktoratet også bør kunne bistå kommuner med tilsyn i konkrete byggesaker.

I denne sammenhengen mener departementet én mulighet kan være at direktoratet får hjemmel til å gjennomføre tilsyn med byggesaker også uavhengig av om kommunen deltar. Formålet med dette vil være å følge opp foretak, enten de er sentralt godkjent eller ikke. Det forutsettes at tilsyn utføres etter ønske fra kommunen. Hvis kommunen av ressurshensyn eller andre grunner ikke følger opp ansvarlige foretak, kan det bidra til kvaliteten i foretak og tiltak at direktoratet har hjemmel til å utføre tilsyn med tiltak selv, også når tiltaket ikke forestås av sentralt godkjent foretak. Finner direktoratet forhold som bør følges opp, vil det være kommunens ansvar å sørge for dette.

Når det gjelder sentralt godkjente foretak, så kan direktoratet reagere overfor disse med advarsler eller tilbaketrekking av godkjenningen. Departementet foreslår videre en ny hjemmel som gir den sentrale godkjenningsordningen mulighet for å ilegge overtredelsesgebyr, jf. nedenfor.

I forbindelse med et eventuelt register over ansvarlige foretak, jf. ovenfor i kapittel 4.3.6.2, bør det vurderes om resultat av direktoratets tilsyn også skal kunne føres som merknader på foretak i registeret uavhengig av kommunens oppfølging av byggesaken.

En utvidet tilsynsvirksomhet for Direktoratet for byggkvalitet kan for en stor del finansieres gjennom noe forhøyede gebyrer for sentral godkjenning, jf. nedenfor i kapittel 4.5. Tilsynet vil bidra til å avdekke foretak som ikke følger regelverket, og således være en klar fordel for sentralt godkjente foretak som bruker ressurser på å følge regelverket.

4.4 Oppheving av krav om sentral godkjenning for ansvarlig kontrollerende

Etter plan- og bygningsloven § 23-7 første ledd andre punktum kreves at ansvarlige kontrollerende foretak i byggetiltak skal være godkjent for ansvarsrett av den sentrale godkjenningsordningen. Dette kravet ble ikke blitt satt i kraft sammen med reglene om uavhengig kontroll.

Grunnen til at kravet ikke ble satt i kraft, var at departementet hadde fått et klart inntrykk av at ESA ville reagere med å åpne sak mot Norge hvis vi innfører nye regler som krever godkjenning før en tjenesteyter kan levere en tjeneste. Slik departementet vurderer saken, vil i hovedsak de samme innvendingene kunne gjøres gjeldende overfor et krav om obligatorisk sentral godkjenning for kontrollforetak som overfor krav om lokal godkjenning. Det er riktig nok enkelte forskjeller, særlig da at kravet for kontrollforetak ikke nødvendigvis innebærer godkjenning i hver enkelt byggesak. Departementet mener imidlertid at det vil være tilsvarende vanskelig å argumentere for ikraftsetting av pbl. § 23-7 første ledd andre punktum, jf. ovenfor i kapittel 4.1 og 4.2.2.

Departementet foreslår derfor å oppheve kravet om at kontrollforetak skal være sentralt godkjent. Sikring av at kontrollforetak kan skje gjennom tilsyn, på samme måte som for andre ansvarlige foretak, jf. kapittel 4.3.7. På sikt kan departementet vurdere innføring av et lovregulert yrke for kontrollerende, jf. kapittel 4.3.5.

4.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Fjerning av kravet om godkjenning av foretak vil gjøre prosessen med å søke om byggetillatelse enklere for både tiltakshaver, foretak og kommunen. Forenklingen vil virke sammen med de øvrige forenklingsforslagene i proposisjonsutkastet.

Kommunenes oppgaver vil reduseres som en følge av færre sakstyper til behandling, inkludert bortfall av krav om godkjenning for ansvarlige foretak. Ressursbehovet til behandling av mottatte søknader vil bli mindre. Kommunene kan imidlertid benytte frigjorte ressurser i kommunen til tilsyn.

Det vil bli en reduksjon i antall gebyrer kommunene krever for mottatte søknader, siden antall søknadssaker reduseres. En økning i kommunenes tilsynsvirksomhet kan imidlertid dekke gjennom en økning i overheadkostnadene de gjenværende byggesaksgebyrene.

For ansvarlige foretak vil søknadsprosessen bli enklere når krav om godkjenning faller bort. Departementet legger til grunn at endringene i praksis vil ha liten betydning for foretakene ut over dette. Det er imidlertid viktig med tilsyn som sikrer at useriøse foretak følges opp, slik at det ikke blir mindre lønnsomt å følge regelverket.

Etter departementets vurdering kan økt tilsynsvirksomheten for den sentrale godkjenningsordningen i DiBK eventuelt finansieres gjennom en mindre økning av årsgebyrene for godkjenning av foretak. Dette vil departementet eventuelt komme tilbake til i den ordinære prosessen med statsbudsjett. Det kunne vurderes å finansiere godkjenningsordningens tilsyn med

gebyrer betalt av foretakene som er gjenstand for tilsyn. Departementet mener imidlertid at gebyr for konkrete tilsyn bare bør vurderes for helt særskilte tilfeller, der tilsynet er et resultat av konkret kunnskap om regelbrudd. Hovedregelen bør være at tilsyn ikke medfører særskilte ulemper for tiltak eller foretak. Det vil være uheldig om tilsyn oppfattes som urimelig fordyrende, siden det er et mål at tilsyn i størst mulig grad oppfattes som en ønsket og nødvendig sikring av kvalitet.

Finansiering av et nytt register over ansvarlige foretak kan skje gjennom gebyrer for foretakene som registreres. Departementet anser imidlertid at innkreving av gebyrer vil gjøre registreringen for tungvint for både foretak og registeret selv, siden det vil dreie seg om en stor mengde lave gebyrer. Registrering kan ikke gjøres betinget av at gebyret er betalt siden dette ville forsinke registreringen, og en etterfølgende innkreving vil bli ressurskrevende. Det kan videre stilles spørsmål ved om ikke krav om gebyr for registrering kan oppfattes som en hindring for tjenesteytere, og således være i strid med tjenstedirektivet. En annen mulighet er at finansiering skjer gjennom en utvidelse av gebyrene for sentral godkjenning. Etter departementets mening kan både opprettelse og drift av ordningen ligge i randsonen av virkeområdet av den sentrale godkjenningsordningens. Det må uansett tas hensyn til om en slik økning vil kunne gjøre det mindre attraktivt å bli sentralt godkjent.

Det er i dag ca. 14 000 sentralt godkjente foretak. Det er et mål at dette videreføres, eller helst at antallet foretak øker. Man må være forsiktig med å øke gebyrene for mye, for ikke å dempe interessen for sentral godkjenning. Samtidig peker departementet på at dagens gebyr (kr 1 900 pr år) er ganske lavt. En økning på kr. 500-1000 bør kunne være akseptabelt, og vil øke gebyrinntektene i DiBK med mellom 7 og 14 mill. kroner hvert år. Med det antallet foretak som er godkjent vil dette kunne bidra til 8 – 15 årsverk i direktoratet til tilsyn med foretak, hjelp til kommunenes tilsyn og på sikt også drift av et mulig register.

5 Tilsyn med byggevaremarkedet

5.1 Bakgrunn

Norge er forpliktet til å drive markedstilsyn med byggevarer gjennom direktiv 89/106/EØF (Byggevaredirektivet). Ansvaret for å gjennomføre markedstilsyn er delegert til Direktoratet for byggkvalitet (DiBK). Det er vedtatt en ny europeisk byggevareforordning (305/2011/EØS), som vil erstatte dagens byggevaredirektiv. Byggevareforordningen ble endelig vedtatt 9. mars 2011, og publisert i EF-tidende 4. april 2011, og vil tre i kraft i EU 1. juli 2013. Den nye byggevareforordningen inneholder både bestemmelser som gjelder generelt for handel innen EØS-området og mer spesifikke bestemmelser knyttet til byggevarer. Bakgrunnen for forordningen er et ønske om å styrke effektiviteten av det indre marked for byggevarer samt lette administrative byrder – særlig for små og mellomstore virksomheter.

Byggevareforordningens bestemmelser om markedstilsyn er harmonisert med forordning 765/2008, som er en del av den såkalte "varepakken"⁷, som består av to forordninger og en beslutning. Formålet med "varepakken" er å sikre at varer i det indre marked oppfyller krav til viktige samfunnshensyn som helse, miljø og sikkerhet, samtidig som det frie varebytte ikke hindres i større grad enn nødvendig. "Forordningen er gjennomført i norsk rett gjennom lov om det frie varebytte i EØS (EØS-vareloven).

5.2 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven § 29-5 gir en mer presis ramme for byggteknisk forskrift. Første ledd omfatter de seks grunnleggende krav som følger av byggevaredirektivets vedlegg 1. Det er plan- og bygningsloven § 29-7 som regulerer krav til produkter i byggverk samt markedskontroll av produkter. Bestemmelsen er hjemmel for gjennomføring av byggevaredirektivet (rådsdirektiv 89/106/EØF). Byggevaredirektivet er i sin helhet gjennomført i byggteknisk forskrift (TEK10) kapittel 3.

5.3 Behovet for endringer

Byggevareforordningen vil bli gjennomført i norsk rett som en egen forskrift hjemlet i plan- og bygningsloven §§ 29-5 og 29-7. Dette innebærer at kapittel 3 i byggteknisk forskrift (TEK10) i det alt vesentlige må trekkes tilbake. Det vil også være behov for å foreta enkelte andre mindre endringer og justeringer i plan- og bygningsloven §§ 29-5 og 29-7 for å bringe bestemmelsene i overensstemmelse med forordningen.

5.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår enkelte mindre endringer av plan- og bygningsloven §§ 29-5 og 29-7, dels for å bringe bestemmelsene i samsvar med byggevareforordningen og dels for å gi Direktoratet for byggkvalitet nødvendige virkemidler for å drive et effektivt tilsyn med byggevarer.

⁷ Ansvaret for gjennomføringen av "varepakken" er underlagt Nærings- og handelsdepartementet. Varepakken er gjennomført i norsk rett gjennom Lov om det frie varebytte i EØS (EØS-vareloven) som trådte ikraft 12.04.2013.

De seks grunnleggende kravene som fremgår av Byggevaredirektivet, blir i Byggevareforordningen utvidet til syv, og gjelder bærekraftighet. Det foreslås derfor å innta bærekraftighet i § 29-5 for å bringe bestemmelsen i samsvar med forordningen.

En annen nødvendig endring som følge av byggevareforordningen er å det må foretas en mindre utvidelse av § 29-7 første ledd annet punktum som knytter seg til hvem som har ansvaret for å kunne fremlegge dokumentasjon på at egenskaper til byggevarer er oppfylt. Etter dagens bestemmelse er denne plikten pålagt ”*produsent eller dennes representant*”. Uttrykket ”*dennes representant*” henviser til importør, omsetningsledd eller forhandler. Byggevareforordningen introduserer imidlertid direkte forpliktelser for ulike markedsdeltagere som produsenter, autoriserte representanter, importører og distributører. Det er således behov for å foreta en mindre endring i bestemmelsen ved å inkludere importør og distributør, for å bringe bestemmelsen i tråd med byggevareforordningen.

Etter plan- og bygningsloven § 29-7 tredje ledd har markedstilsynsmyndigheten i utgangspunktet plikt til å iverksette tilsyn når det foreligger begrunnet mistanke om at det omsettes et produkt som ikke oppfyller kravene til dokumentasjon og produktet er tiltenkt brukt i byggverk. Begrunnet mistanke vil foreligge hvis det fremkommer melding fra for eksempel andre produsenter eller fra et omsetningsledd om at et produkt ikke tilfredsstiller de krav det er merket etter. Bestemmelsen er nærmere presisert i TEK10 § 3-14.

Det følger av forordning 765/2008 artikkel 19 nr. 1 annet ledd⁸ som regulerer markedstilsynstiltak at markedstilsynsmyndighetene skal utføre egnede kontroller i tilstrekkelig stor skala hvor det tas hensyn til etablerte prinsipper om risikovurdering, klager og annen informasjon. Etter departementets vurdering åpner denne bestemmelsen for at det foreligger et visst handlingsrom for å foreta prioriteringer ut fra ressursrammer. Departementet vil derfor foreslå en mindre endring i § 29-7 tredje ledd for å tydeliggjøre at Direktoratet for byggkvalitet har adgang til å avgjøre hvilke produkter det skal føres tilsyn med, med bakgrunn i vurdering av bl.a. risiko, tilgjengelige ressurser og kapasitet.

Byggevareforordningen inneholder spesifikke bestemmelser om markedstilsyn med hensyn til virkemidler og prosedyrer. For å bringe § 29-7 i samsvar med forordningen på dette punkt anser departementet det nødvendig å foreta en mindre utvidelse av § 29-7 fjerde ledd første setning som gir markedstilsynsmyndigheten hjemmel til å gi pålegg om retting av avvik.

For å kunne føre et effektivt tilsyn er det viktig at tilsynsmyndigheten får tilgang til nødvendige opplysninger. Dette følger også av forordning 765/2008 om markedstilsyn som er gjennomført i norsk rett gjennom EØS-vareloven. Etter artikkel 19 nr. 1 annet ledd kan markedstilsynsmyndighetene i betydelig utstrekning kreve fremlagt dokumentasjon og informasjon som de anser som nødvendig for å kunne utføre sin virksomhet, samt, når det er nødvendig og berettiget, å få adgang til lokaler og rett til å ta nødvendige stikkprøver av produktene. Departementet anser det som hensiktsmessig å bringe § 29-7 fjerde ledd siste setning i samsvar med EØS-vareloven. Det foreslås derfor en utvidelse av § 29-7 fjerde ledd siste setning som gir Direktoratet for byggkvalitet hjemmel til å kreve fremlagt dokumentasjon og informasjon som direktoratet anser som nødvendig i forbindelse med utførelse av markedstilsyn med byggevarer.

⁸ Bestemmelsen er gjennomført i Lov om det frie varebytte i EØS (EØS-vareloven)

Byggevarermarkedet er et internasjonalt marked med mye import fra både europeiske og såkalte tredjeland. Etersom EØS-avtalen ikke omfatter innlemmelse i EUs tollunion må det foretas tolldeklarering av bl.a. byggevarer ved import til Norge. Dette er opplysninger som i enkelte tilfeller kan være nødvendig for Direktoratet for byggkvalitet når det føres tilsyn med byggevarer. Opplysningene er imidlertid underlagt taushetsplikt, jf. tolloven § 12-1 (1). Unntak fra taushetsplikten krever særskilt hjemmel. Departementet foreslås derfor et nytt femte punktum i § 29-7 fjerde ledd som gir markedstilsynsmyndigheten den nødvendige hjemmel for å få tilgang til å innhente opplysninger fra Tollvesenet som direktoratet anser som nødvendig i tilknytning til deres utførelse av tilsyn med byggevarer, jf. også tollovens § 12-1 (2) bokstav h.

5.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene er nødvendige for å bringe plan- og bygningsloven §§ 29-5 og 29-7 i overensstemmelse med de forpliktelser Norge har påtatt seg gjennom EØS-avtalen og for å effektivisere og forenkle markedstilsynsmyndighetenes gjennomføring av tilsyn med byggevarer. De foreslåtte endringene antas ikke å medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av negativ betydning for det offentlige eller private.

6 Overtredelsesgebyr ilagt av kommunen

6.1 Overtredelsesgebyr for ikke å bruke kvalifisert foretak eller for å erklære ansvar uten å være kvalifisert

Etter gjeldende pbl. § 32-8 kan overtredelsesgebyr ilegges for den som lar arbeid utføre uten at krav om bruk av ansvarlig foretak er fulgt. Videre kan foretak ilegges overtredelsesgebyr hvis de utfører arbeid uten å ha blitt godkjent, der dette er nødvendig. Departementet foreslår at reglene videreføres, slik at det fortsatt kan ilegges overtredelsesgebyr, eller eventuelt straff etter pbl. § 32-9, der det ikke benyttes ansvarlig foretak som oppfyller kravene til kvalifikasjoner.

Ileggelse av overtredelsesgebyr for manglende bruk av kvalifisert foretak mv., vil måtte vurderes på en annen måte enn etter gjeldende rett når foretak ikke lenger skal godkjennes. Grunne til dette er at reaksjonen bare kan brukes der overtredelsen er forsettelig eller uaktsom. Om et foretak er godkjent eller ikke gir et klart grunnlag for å vurdere om foretak oppfyller kravene. Når godkjenningen mangler, vil det være vanskelig å vurdere kvalifikasjonene på en slik måte tiltakshaver kan forvise seg om at krav til kvalifikasjoner er oppfylt. Dette gjelder særlig for engangsbygghever. For forbrukere antar departementet derfor at overtredelsesgebyr for ikke å bruke kvalifiserte foretak kun kan tenkes i unntakstilfelle. Dette kan for eksempel tenkes når vedkommende unnlot å benytte foretak som påtok seg ansvarsrett, eller det er ganske klart at vedkommende visste at foretaket ikke var kvalifisert. For foretakene vil overtredelsesgebyr i de aller fleste tilfeller kunne ilegges som i dag, siden profesjonelle aktører forventes å kjenne til kravene i lov og forskrift, og også bør kunne vurdere sine kvalifikasjoner mot kravene i regelverket.

6.2 Overtredelsesgebyr for prosjektering og utførelse i strid med krav i lov og forskrift

Etter pbl. § 32-8 første ledd a kan overtredelsesgebyr ilegges den som prosjekterer eller utfører et tiltak i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, når dette kan føre eller har ført til personskade, vesentlig materiell skade eller skade for miljøet. Etter § 32-8 første ledd bokstav b) kan overtredelsesgebyr ilegges den som utfører lar utføre, bruker eller lar bruke tiltak uten at det foreligger tillatelse etter denne lov, eller er i strid med vilkårene i slik tillatelse. Disse bestemmelsene har samlet vært grunnlag for hjemmelen for overtredelsesgebyr ved bygging i strid med materielle regler i SAK § 16-1 bokstav c), som lyder: "Den som prosjekterer, utfører, lar prosjektere eller lar utfører tiltak etter § 20-1 til 20-4 i strid med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven ilegges gebyr." Departementet har ved utformingen av lovforslaget til gjeldende pbl. og ved utformingen av SAK lagt til grunn at prosjektering og utførelse i strid med materielle krav enten vil være i strid med regelverket direkte, eller med vilkår i tillatelse. Det har vært hevdet at denne forståelsen vil være i strid med den opprinnelige hensikten med regelen som ligger til grunn for pbl. § 32-8 bokstav b), og at "vilkårene i slik tillatelse" kun gjelder en helt spesifikk type vilkår. Departementet har ikke funnet holdepunkter for en slik forståelse i forarbeidene (Ot.prp. nr 1 (1964-65)), og legger til grunn at gjeldende lov og forskrift er en videreføring av loven.

Ordlyden er imidlertid uklar, og departementet foreslår derfor en enklere og mer presis ordlyd, der vilkåret om at bygging i strid med kravene i henhold til § 32-8 bokstav a) kan medføre overtredelsesgebyr "når dette kan føre eller har ført til personskade, vesentlig materiell skade eller skade for miljøet" fjernes. Grunnlaget for overtredelsesgebyr i § 32-8 første ledd bokstav b) der tiltak er "i strid med vilkårene i slik tillatelse" flyttes opp til

leddets bokstav a). Dette vil være en videreføring av gjeldende rett, men vil gi en klarere regel.

7 Krav til søknad ved utleie i del av eksisterende bolig

7.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Etter plan- og bygningsloven § 20-1 er det krav om søknad og tillatelse når det opprettes en ny boenhet/bruksenhet i en eksisterende bolig. Søknadsplikten kan gjelde ved tilbygg, påbygging eller underbygging (§20-1 bokstav a), ved vesentlig endring (§ 20-1 bokstav b), ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel (§ 20-1 bokstav d) og ved oppdeling eller sammenføring (§ 20-1 bokstav g). Krav om søknad for en ny og selvstendig boenhet gjelder for eksempel når en eksisterende enebolig gjøres om til en tomannsbolig for to husstander. Den nye enheten som oppstår må i utgangspunktet følge bestemmelser i plan og krav i byggeteknisk forskrift som gjelder for nybygg, herunder de kvalitetskrav som gjelder for en ny bolig.

Departementet har erfart at grensen mellom en og to boenheter ofte kommer på spissen når det etableres et utleieforhold i eksisterende bolig. I boligmeldingen (Meld. St. 17 (2012–2013) Byggje – bu – leve) er det varselet at departementet vil vurdere forenklinger i byggereglene for utleieenheter i eksisterende boliger for å stimulere til etablering av utleieboliger. Etter departementets mening er det behov for å presisere når det oppstår en søknadspliktig boenhet etter plan- og bygningslovgivningen.

7.2 Departementets vurderinger

Utgangspunktet er at plan- og bygningsloven ikke regulerer forholdet til utleie. Boligeier kan fritt leie ut del av bolig, for eksempel ved bofellesskap 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. byggeteknisk 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. Blant annet kan dette innebære at forutsetningen om åpne rømningsveier må være overholdt, for eksempel slik at dør mellom ”enhetene” som er godkjent rømningsvei må være mulig å benytte i tilfelle brann.

Departementet ser ikke behov for lovendring, 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.

8 Forslag til endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Nytt § 1-3 siste ledd skal lyde:

Unntatt fra loven, og bestemmelser gitt i medhold av denne lov, er også tiltak som omfattes av vedtak etter lovens § 20-7 og § 20-8 om skjermingsverdige objekter i medhold av lov 20. mars 1998 nr.10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven).

§ 1-9 annet ledd skal lyde:

Det kan i byggesaken ikke klages på forhold som er avgjort i tidligere vedtak i byggesaken, i bindende reguleringsplan eller ved dispensasjon, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt. Dersom det finnes hensiktsmessig, kan klagen realitetsbehandles i stedet for å avvises.

§ 20-1 skal lyde:

§ 20-1. ~~Tiltak som krever søknad og tillatelse~~ Virkeområde for byggesaksdelen

~~Med mindre annet framgår av §§ 20-3 og 20-4, må følgende tiltak, på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder, ikke utføres uten at søknad, og eventuelt søknad om dispensasjon, på forhånd er sendt kommunen, og den deretter har gitt tillatelse:~~

Følgende tiltak omfattes av byggesaksdelen i denne lov:

- a) oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg
- vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under a
- c) fasadeendring
- d) bruksendring eller vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt i bokstav a
- e) riving av tiltak som nevnt i bokstav a
- f) oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner
- g) oppdeling eller sammenføring av bruksenheter i boliger samt annen ombygging som medfører fravikelse av bolig
- h) oppføring av innhegning mot veg
- i) plassering av skilt- og reklameinnretninger
- j) plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg
- k) vesentlig terrenginngrep
- l) anlegg av veg, parkeringsplass og landingsplass
- m) opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, eller arealoverfø-

ring, jf. lov om eigedomsregistrering. Slik tillatelse er ikke nødvendig når tiltak etter første punktum skjer som ledd i jordskifte i samsvar med rettslig bindende plan.

~~Søknad, prosjektering, utførelse og kontroll av tiltak som nevnt i første ledd skal forestås av foretak med ansvarsrett i samsvar med bestemmelser gitt i kapittel 22 og 23, med mindre annet framgår av §§ 20-2 eller 20-3. Dette gjelder likevel ikke tiltak som nevnt i første ledd bokstav m.~~

Tiltakene inndeles i følgende saksbehandlingskategorier:

- a) *tiltak som er søknadspliktige, og som krever ansvarlige foretak, jf. § 20-2.*
- b) *tiltak som er søknadspliktige, og som kan forestås av tiltakshaver, jf. § 20-3.*
- c) *tiltak som er registreringspliktige, jf. § 20-4.*
- d) *tiltak som er unntatt fra søknadsbehandling, jf §§ 20-5, 20-6 og 20-7.*

Tiltakshaver er ansvarlig for at tiltak etter denne bestemmelsen utføres i samsvar med de krav som ellers følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av lov.

Reglene om kontroll gjelder uavhengig av søknadsplikt.

Departementet kan gi forskrifter om hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen.

§ 20-2 skal lyde:

§ 20-2. *Tiltak som krever søknad og tillatelse og som ~~kan forestås av tiltakshaver~~ krever ansvarlige foretak*

~~—— Følgende tiltak som er søknadspliktige etter § 20-1, er unntatt fra reglene i § 20-1 andre ledd:~~

- a) ~~mindre tiltak på bebygd eiendom~~
- b) ~~alminnelige driftsbygninger i landbruket~~
- e) ~~midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav j og som ikke skal plasseres for lengre tidsrom enn 2 år~~
- d) ~~andre mindre tiltak som etter kommunens skjønn kan forestås av tiltakshaver.~~

Søknad, prosjektering og utførelse av tiltak som nevnt i § 20-1 skal forestås av foretak med ansvarsrett i samsvar med bestemmelser gitt i kapittel 23, med mindre annet framgår av §§ 20-3, 20-4 eller § 20-5. Dette gjelder likevel ikke tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav m.

~~Departementet gir forskrift om hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen.~~

§ 20-3 skal lyde:

§ 20-3. *Tiltak som ~~ikke krever søknad og tillatelse~~ krever søknad og tillatelse og som kan forestås av tiltakshaver*

For følgende tiltak er søknad og tillatelse etter § 20-1 ikke nødvendig dersom disse er i samsvar med plan:

- ~~a) mindre frittliggende bygning som oppføres på bebygd eiendom, og som ikke kan brukes til beboelse~~
- ~~b) mindre frittliggende byggverk knyttet til drift av jordbruks-, skogbruks- og rein-driftsområder~~
- ~~e) mindre tiltak i eksisterende byggverk~~
- ~~d) mindre tiltak utendørs~~
- ~~e) fasadeendring som ikke fører til at bygningens karakter endres, samt tilbakeføring av fasade til tidligere dokumentert utførelse~~
- ~~f) andre mindre tiltak som kommunen finner grunn til å fritta fra søknadsplikten.~~

Departementet gir forskrift om hva som er mindre tiltak i bokstav a-d.

——— Tillatelse er heller ikke nødvendig for tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav j når tiltaket ikke skal stå lengre enn 2 måneder.

——— Departementet kan i forskrift unnta også andre tiltak fra bestemmelsene i § 20-1, herunder plassering av anleggsbrakker i mer enn to måneder i direkte tilknytning til bygge- eller anleggstomt hvor arbeid pågår.

——— Tiltakshaver er ansvarlig for at tiltak som nevnt i første til tredje ledd utføres i samsvar med de krav som ellers følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av lov.

Følgende tiltak krever søknad og tillatelse og kan forestås av tiltakshaver:

- a) alminnelige driftsbygninger i landbruket*
- b) midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav j og som ikke skal plasseres for lengre tidsrom enn 2 år*
- c) andre mindre tiltak som etter kommunens skjønn kan forestås av tiltakshaver*

Departementet gir forskrift om hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen.

Ny § 20-4 skal lyde:

§ 20-4 *Tiltak som skal registreres i kommunen, og som ikke krever søknad og tillatelse*

Følgende tiltak skal registreres i kommunen:

- a) mindre tiltak på bebygd eiendom*
- b) mindre driftsbygninger i landbruket*
- c) andre mindre tiltak som etter kommunens skjønn kan registreres*

Tiltak etter denne bestemmelsen må ikke være i strid med krav som følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av lov. Paragraf 29-4 første ledd gjelder ikke.

Tiltak som registreres etter denne bestemmelse kan ikke påklages. Bygningsmyndighetens beslutning om at søknad kreves, kan heller ikke påklages.

Departementet gir forskrift om hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen.

Ny § 20-5 skal lyde:

§ 20-5 Tiltak som ikke krever registrering eller søknad og tillatelse

For tiltak etter § 20-1 er registrering eller søknad og tillatelse ikke nødvendig dersom disse er i samsvar med plan:

- a) mindre frittliggende bygning som oppføres på bebygd eiendom, og som ikke kan brukes til beboelse
- b) mindre frittliggende byggverk knyttet til drift av jordbruks-, skogbruks- og reindriftsområder
- c) mindre tiltak i eksisterende byggverk
- d) mindre tiltak utendørs
- e) fasadeendring som ikke fører til at bygningens karakter endres, samt tilbakeføring av fasade til tidligere dokumentert utførelse
- f) andre mindre tiltak som kommunen finner grunn til å fritta fra søknad- og registreringsplikt

Departementet gir forskrift om hva som er mindre tiltak i bokstav a-d.

Søknad og tillatelse er heller ikke nødvendig for tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav j når tiltaket ikke skal stå lengre enn 2 måneder. Det samme gjelder tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav m, når tiltaket skjer som ledd i jordskifte i samsvar med rettslig bindende plan.

Tiltakshaver er ansvarlig for at tiltak som nevnt i første til tredje ledd utføres i samsvar med de krav som ellers følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av lov.

Departementet kan i forskrift unnta også andre tiltak fra bestemmelsene i § 20-1, herunder plassering av anleggsbrakker i mer enn to måneder i direkte tilknytning til bygge- eller anleggstomt hvor arbeid pågår.

Ny § 20-6 skal lyde:

§ 20-4. 20-6 Unntak fra krav i loven for visse tiltak som behandles etter andre lover ~~og hemmelige militære anlegg~~

Tiltak som nevnt i § 20-1 er ikke søknadspliktig dersom tiltaket blir tilfredsstillende behandlet etter andre lover. Departementet gir forskrift om hvilke tiltak som er unntatt fra søknadsplikt etter første punktum og i hvilken utstrekning bestemmelser i loven her gjelder.

~~Når område, anlegg eller byggverk er erklært hemmelig i medhold av lov om forsvarehemmeligheter, påhviler det vedkommende militære myndighet å se til at de bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne lov blir overholdt.~~

Ny § 20-7 skal lyde

§ 20-7 Unntak fra krav i loven for hemmelige militære anlegg

Når område, anlegg eller byggverk er erklært hemmelig i medhold av lov 20. mars 1998 nr.10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) § 11 eller utpekt som skjermingsverdig objekt i medhold av sikkerhetsloven § 17 av militære myndigheter, på-

hviler det vedkommende militære myndighet å se til at de bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne lov blir overholdt. Plan- og bygningsloven § 20-8 gjelder tilsvarende så langt den passer.

Ny § 20-8 skal lyde:

§ 20-8 Unntak fra krav i loven for visse tiltak som omfattes av sikkerhetsloven

Dersom tvingende sikkerhetshensyn gjør det nødvendig, kan hvert enkelt departement innen sitt myndighetsområde beslutte at et tiltak som skal utføres i tilknytning til et bygg/objekt som er utpekt som skjermingsverdig i henhold til lov 20. mars 1998 nr.10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) § 17, helt eller delvis skal være unntatt fra bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.

Dersom det ansvarlige departementet fatter beslutning som nevnt i første ledd, og kommunen ikke er involvert i arbeidet med tiltaket, skal departementet informere kommunen om at unntakshjemmelen i § 20-8 er benyttet.

Dersom det ansvarlige departementet i medhold av første ledd unnlater å varsle naboer og gjenboere, jf. § 21-3, om et tiltak, skal departementet informere naboer og gjenboere om at unntakshjemmelen i § 20-8 er benyttet og om de rettslige konsekvensene av dette.

Det ansvarlige departementets beslutning etter § 20-8 første ledd om unnlatt bruk av én eller flere av plan- og bygningslovens bestemmelser kan ikke påklages. Det samme gjelder vedtak om avvisning av klage. Det kan ikke gis midlertidig forføyning mot tiltak som iverksettes i medhold av § 20-8 første ledd.

§ 21-2 skal lyde:

§ 21-2. Søknad om tillatelse

Søknad om tillatelse skal være skriftlig og undertegnet av tiltakshaver og søker. Søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. Det skal framgå av søknaden om det søkes om dispensasjon, jf. kapittel 19.

~~Dersom tiltaket ikke kan forestås av tiltakshaver, jf. § 20-1 andre ledd, skal det sammen med søknad om tillatelse, så langt det er nødvendig, søkes om lokal godkjenning for ansvarsrett for ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende for prosjektering og utførelse, jf. kapittel 22 og 23. Søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen kan tildele ansvarsrett. Søknad om lokal godkjenning for ansvarsrett skal være undertegnet av foretaket som søker om ansvarsrett. Søknaden skal vise inndeling i ansvarsområder jf. kapittel 23, med mindre tiltaket forestås tiltakshaver.~~

Søknaden skal i tillegg gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne avgjøre om tiltaket skal underlegges uavhengig kontroll etter § 24-1.

Dokumentasjon for at naboer er varslet på lovlig måte, samt eventuell erklæring om varsling av dem som har pengeheftelser i eiendom som søkes revet, jf. § 21-3, skal vedlegges søknaden. Eventuelle merknader fra naboer eller gjenboere, samt en redegjørelse fra søker for hva som eventuelt er gjort for å imøtekomme disse, skal vedlegges. Søk-

naden skal også vedlegges eventuelle innhentede vedtak eller uttalelse fra annen myndighet der tiltaket er betinget av dette, jf. § 21-5.

Søknad kan deles opp i søknad om rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Kommunen kan tillate ytterligere oppdeling av søknaden om igangsettingstillatelse. Tiltak kan ikke settes i gang før det er gitt igangsettingstillatelse.

De som er nevnt i lov om eigedsregistrering § 9 kan søke om tillatelse til å opprette ny grunneiendom, ny anleggseiendom, ny festegrunn eller nytt jordsameie, eller tillatelse til arealoverføring. Søknaden må angi hvordan enheten ønskes utformet, herunder angi grenseforløpet på kart. Søknaden må vise hvordan de nye enhetene eller arealoverføringen på hensiktsmessig måte kan gå inn i en fremtidig utnytting av området, herunder også hvordan krav til tomtestørrelse, fellesareal og plassering av bebyggelsen kan oppfylles.

Departementet kan gi forskrift om krav til søknader, herunder om søknadsdokumentasjon og krav til underskrift.

§ 21-3 skal lyde:

§ 21-3. Nabovarsel

Før søknad sendes inn, skal naboer og gjenboere varsles av søker hvis ikke disse skriftlig har meddelt at de ikke har merknader til søknaden. I varselet skal det gis melding om at mulige merknader må være kommet til søker innen en frist på minst 2 uker etter at varselet er sendt og grunnlagsmaterialet for søknaden er gjort tilgjengelig. Dersom grunneiers adresse ikke er kjent eller ikke finnes i matrikkelen, kan varsling unnlates.

Det kreves ikke nabovarsel som nevnt i første ledd når tiltaket er regulert i detaljregulering etter § 12-3.

~~Kommunen kan fritta søkeren fra~~ *Det er ikke nødvendig å varsle naboer og gjenboere når deres interesser ikke eller i liten grad berøres av arbeidet. Kommunen kan kreve at også andre eiere eller festere enn de som er nevnt i foregående første ledd, samt naboer og gjenboere som ikke er varslet, skal varsles.*

~~Gjelder søknaden riving etter § 20-1 første ledd bokstave~~ *Ved riving, skal søkeren varsle dem som har pengeheftelser i eiendommen.*

Ved delt søknad skal det bare sendes nabovarsel for søknad om rammetillatelse og søknad om tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav m som ikke er avklart i rammetillatelsen, eller endringssøknad om det samme.

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om nabovarsling.

§ 21-4 skal lyde:

§ 21-4. Behandling av søknaden i kommunen

Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Kommunen skal i saksbehandlingen legge til grunn

tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav, ~~dersom ikke forholdene tilsier noe annet.~~

~~Før kommunen tar stilling til søknaden, skal den vurdere om det er grunn til å kreve ny varsling av naboer og gjenboere.~~

~~Kommunen skal avgjøre søknader om lokal godkjenning for ansvarsrett, jf. § 22-3 påse at de angitte ansvarsområdene dekker tiltaket og er plassert i riktig tiltaksklasse, og avgjøre omfanget av uavhengig kontroll, jf. kapittel 24.~~

Etter søkers ønske kan tillatelsen deles opp i rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Igangsettingstillatelse kan ikke gis før vilkår i rammetillatelsen er oppfylt, ansvarsrett er tildelt og kontrollomfang er avgjort samt eventuelle tillatelser fra andre myndigheter foreligger, jf. § 21-5 første ledd. Igangsettingstillatelse kan deles opp.

Kommunen skal straks gi skriftlig underretning om vedtaket til søker og til de som har merknader. Ved behandling av delt søknad er det tilstrekkelig at igangsettingstillatelsen kun meddeles søker.

Kommunen kan sette som vilkår for å gi tillatelse at gebyr etter § 33-1 er innbetalt. Videre kan kommunen sette som vilkår at:

- a) det blir holdt oppmålingsforretning når det er behov for å klarlegge grensene for den eller de matrikkelenhetene som tiltaket gjelder for,
- b) eiendommer som skal nyttes under ett, blir sammenføyd etter lov om egedomsregistrering.
- c) tiltakshaver varsler kommunen når midlertidige tiltak som nevnt i § 20-3 bokstav b, fjernes

Ved søknad om opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, kan kommunen sette som vilkår for tillatelsen at festeretten skal gjelde for et særskilt avgrenset areal, eller at enheten blir opprettet som grunneiendom.

Departementet gir i forskrift nærmere bestemmelser om kommunens behandling av søknaden.

§ 21-6 skal lyde:

§ 21-6. Privatrettslige forhold

Med mindre annet følger av loven her, skal bygningsmyndighetene ikke ta stilling til privatrettslige forhold ved behandling av byggesøknader. Dersom det framstår som klart for bygningsmyndighetene at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter, ~~kan~~ skal søknaden avvises. Eventuell tillatelse etter denne lov innebærer ingen avgjørelse av privatrettslige forhold. Kommunen kan fastsette frist for tiltakshaver for supplering av søknaden.

§ 21-7 skal lyde:

§ 21-7. Tidsfrister med særskilte virkninger

~~Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 2 og 20-2 3 som ikke medfører dispensasjon fra plan der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, skal avgjøres av kommunen innen 12 3 uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyr etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.~~

~~Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt. Der søknad krever dispensasjon eller ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet er nødvendig, skal kommunen avgjøre søknaden innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger. Det samme gjelder for søknad om rammetillatelse og søknad om endring av rammetillatelse dersom søknad deles opp jf § 21-2 femte ledd. Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyret etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd.~~

~~Søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-2 der det foreligger protester fra naboer eller gjenboere, men øvrige vilkår i andre ledd er oppfylt, skal også behandles av kommunen innen 3 uker, men tillatelse regnes i slike tilfelle ikke for gitt selv om kommunen ikke har truffet vedtak innen fristen.~~

~~Søknad om igangsettingstillatelse skal behandles av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, kan tiltaket igangsettes.~~

Ferdigattest skal utstedes av kommunen innen 3 uker etter at kravet er mottatt sammen med nødvendig dokumentasjon. Der ferdigattest ikke er utstedt innen fristen, kan byggverket tas i bruk.

Det kan i den enkelte sak avtales lengre frist enn angitt i de enkelte ledd i denne paragrafen.

§ 21-10 skal lyde:

§ 21-10. Sluttkontroll og ferdigattest

Søknadspliktige tiltak skal avsluttes med ferdigattest, som utstedes av kommunen når det foreligger nødvendig sluttokumentasjon og erklæring om ferdigstilling fra tiltakshaver eller ansvarlig søker. For tiltak som krever uavhengig kontroll skal det foreligge dokumentasjon for utført sluttkontroll, jf. § 24-2. Sluttokumentasjonen skal vise at tiltaket er utført i samsvar med tillatelsen og bestemmelser i eller i medhold av denne lov. Kommunen kan utstede ferdigattest også der det foreligger bagatelmessige overtredelser av krav i eller i medhold av denne lov.

Ved ferdigattest skal det fra tiltakshavers eller de ansvarlige foretaks side foreligge tilstrekkelig dokumentasjon over byggverkets, herunder byggeproduktenes, egenskaper som grunnlag for forvaltning, drift og vedlikehold av bygget. Departementet kan gi forskrift om innhold, avlevering og oppbevaring av slik dokumentasjon.

Når det gjenstår mindre vesentlig arbeid og kommunen finner det ubetenkelig, kan det utstedes midlertidig brukstillatelse for hele eller deler av tiltaket. I midlertidig brukstillatelse skal det framgå hvilke arbeider som gjenstår og en frist for ferdigstilling. Kommunen kan kreve at det stilles sikkerhet for at gjenstående arbeider blir rettet. Dersom gjenstående arbeider ikke blir utført innen fristen, skal kommunen gi pålegg om ferdigstilling, som kan gjennomføres ved sanksjoner etter kapittel 32.

For bygningstekniske installasjoner kan det gis driftstillatelse før de skal tas i bruk. Driftstillatelsen kan være tidsbegrenset og skal følge den enkelte installasjon.

Ferdigattest gis ikke for tiltak det er søkt om før 1. januar 1998.

Departementet kan gi forskrift om unntak fra krav om ferdigattest for særskilte tiltak, ferdigstillingen av tiltak, sluttkontroll, dokumentasjon for kommunens behandling av søknad om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse.

Ny § 21-11 skal lyde:

§ 21-11 Registreringspliktige tiltak

Før registrering sendes inn, skal naboer og gjenboere varsles slik som angitt i § 21-3.

Tiltakshavers registrering skal være skriftlig og innholde nødvendig dokumentasjon, herunder dokumentasjon for at naboer er varslet på lovlig måte.

Tiltakshaver kan sette i gang tiltaket 3 uker etter at fullstendig registreringen er mottatt i kommunen. Kommunens adgang til å vurdere tiltaket etter § 29-2 bortfaller etter utløpet av denne fristen.

Er tiltaket ikke satt i gang senest 3 år etter at tiltaket er registrert, eller tiltaket innstilles for lengre tid enn 2 år, gjelder bestemmelsene i § 21-9 tilsvarende.

Tiltakshaver skal skriftlig melde til kommunen når tiltaket er ferdigstilt, og erklære at tiltaket er i overensstemmelse med det registrerte.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelse om innholdet i registreringen.

Overskrift skal lyde:

Kapittel 22. Sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett

§ 22-1 skal lyde:

§ 22-1. Sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett

Sentral godkjenning for ansvarsrett gis til foretak som er kvalifisert til å påta seg oppgaven som ansvarlig søker etter § 23-4, ansvarlig prosjekterende etter § 23-5, ansvarlig utførende etter § 23-6 eller ansvarlig kontrollerende etter § 23-7. Godkjenning gis i forskjellige tiltaksklasser.

Søknad om sentral godkjenning for ansvarsrett skal avslås dersom foretaket ikke oppfyller de nødvendige krav til kvalifikasjoner som stilles for å få godkjenning til ansvarlige foretak, jf. §§ 23-3 og 23-8.

Sentral godkjenning for ansvarsrett gis av det godkjenningsorgan som departementet bestemmer, og registreres i et sentralt, åpent register.

§ 22-3 strykes.

§ 22-3. Lokal godkjenning av foretak for ansvarsrett

~~—— Lokal godkjenning for ansvarsrett for søknad, prosjektering, utførelse eller kontroll av prosjektering og utførelse der tiltaket eller deler av tiltaket forutsetter det, jf. § 20-1 andre ledd, gis til kvalifiserte foretak. Godkjenning gis i forskjellige tiltaksklasser. Lokal godkjenning for ansvarsrett kan ikke gis for uavhengig kontroll uten at det foreligger sentral godkjenning, jf. § 23-7.~~

~~—— Ved lokal godkjenning for ansvarsrett skal sentral godkjenning for ansvarsrett normalt legges til grunn, såfremt godkjenningen er dekkende for det aktuelle tiltaket.~~

~~—— Kommunen skal påse at tiltaket er belagt med ansvar, og kan ved ufullstendig ansvar kreve ytterligere søknader om ansvarsrett. Kommunen kan kreve flere eller andre ansvarlige foretak enn søkerens forslag dersom de ansvarlige mangler kvalifikasjoner, det er grunn til tvil om de ansvarliges pålitelighet og dugelighet eller foretaket tidligere har vist seg ikke kvalifisert til liknende oppgaver. Avslag på søknad om ansvarsrett kan påklages særskilt av det foretaket som får avslaget.~~

§ 22-4 strykes.

§ 22-4. Tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett

~~—— Kommunen kan når som helst trekke tilbake lokal godkjenning for ansvarsrett ved alvorlige overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov eller dersom den finner at ansvarlig foretak ikke fyller de krav som stilles til pålitelighet og dugelighet. Før det treffes vedtak om tilbaketrekking, skal foretaket gis varsel med frist til å uttale seg. Dersom kommunen finner det nødvendig, kan den straks sette godkjenningen ut av kraft inntil saken er endelig avgjort.~~

~~—— Når særlig formildende hensyn gjør seg gjeldende, kan tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett likevel utelates. Ved mindre alvorlige overtredelser kan det gis advarsel.~~

~~—— Kommunen skal melde tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett til den sentrale godkjenningsordningen. Det samme gjelder advarsel kommunen gir foretaket.~~

Ny § 22-3 skal lyde:

§ 22-5 3. Forskrifter om nærmere regler om godkjenningsordningen av foretak

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling og krav for *sentral* godkjenning, tilbaketrekking, ordningens omfang og organisering, tidsfrister for sentral godkjenning og konsekvenser av fristoverskridelse, ~~og. Det kan gis forskrift om gebyr før godkjenning til den sentrale godkjenningsordningen som ikke kan gå ut over skal overskride selvkost, for oppgaver som etter denne lov påhviler ordningen å utføre.~~

~~Godkjenningskravene skal gjelde foretakenes evne til å tilfredsstille kravene i loven her, og kan gjelde krav til foretakenes organisasjon, rutiner for oppfyllelse av kravene, og kompetanse hos foretakenes faglige ledelse, basert på utdanning og praksis. Det kan fastsettes forskjellige nivåer for godkjenning i forhold til vanskelighetsgrad og konsekvenser i forskjellige tiltaksklasser.~~

Ny § 22-4 skal lyde:

§ 22-4. Overtredelsesgebyr for brudd på reglene om sentral godkjenning

Departementet eller den det bemyndiger kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til:

a) å gi feil eller villedende opplysninger i forbindelse med søknad om sentral godkjenning eller tilsyn med sentralt godkjent foretak

b) benytter merket for sentralt godkjente foretak uten å ha rett til det

Når overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyret ilegges foretaket. Dette gjelder selv om det ikke kan anvendes overtredelsesgebyr mot noen enkeltperson.

Den ansvarlige skal gis et skriftlig forhåndsvarsel før overtredelsesgebyr vedtas, og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn 3 uker.

Overtredelsesgebyret tilfaller staten. Oppfyllelsesfristen er 4 uker fra vedtaket ble truffet, med mindre annet er fastsatt i vedtaket. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet gir forskrifter med nærmere regler om gjennomføring av denne bestemmelsen, herunder utmåling, renter og registrering av ilagt overtredelsesgebyr. Det skal fastsettes et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyret.

§ 23-1 skal lyde:

§ 23-1. Ansvar i byggesaker

~~I tiltak etter som nevnt i § 20-1 første ledd bokstavene a til d skal det være ansvarlige for søknad, prosjektering, utførelse og kontroll. Ansvarlige i byggesaker innestår for at tiltaket blir i samsvar med krav gitt i eller i medhold av denne lov.~~

Der tiltaket krever det, jf. § 20-1 2 ~~andre~~ første ledd, plikter tiltakshaver å videreføre sitt ansvar til ansvarlige foretak. Der tiltaket ikke krever særskilt kvalifiserte foretak, eller på de områder av tiltaket som ikke er tilstrekkelig belagt med ansvarlige foretak, har tiltakshaver ansvaret alene.

Der kommunen finner at tiltaket ikke er tilstrekkelig dekket med ansvar, jf. § 21-4 tredje ledd, kan den kreve ytterligere ansvarlige foretak.

Kommunen kan unnta fra krav om ansvarsrett der dette er klart unødvendig.

§ 23-3 skal lyde:

§ 23-3. *Krav til ansvarlig foretak. Omfang og varighet av ansvaret. ~~til ansvarlige foretak~~*

Ansvarlig foretak skal oppfylle krav til kvalifikasjoner og pålitelighet og dugelighet.

Ansvarsrett gis inntre ~~etter~~ ved en erklæring som sendes kommunen sammen med søknad om tiltaket eller senest før foretaket starter arbeidet. ~~søknad, som skal følge med søknaden om tiltaket, jf. § 21-2. Ansvarlige foretak må godkjennes av bygningsmyndighetene, jf. §§ 21-4 og 22-3. Foretaket har ansvar overfor bygningsmyndighetene for at plan- og bygningslovgivningens krav er oppfylt og dokumentert for det ansvarsområde foretaket har påtatt seg gjennom søknad om lokal godkjenning for ansvarsrett erklæring til kommunen. Det ansvarlige foretaks ansvar omfatter også underleverandørers utførelse og prosjektering med mindre disse er gitt lokal godkjenning for har egen ansvarsrett i tiltaket.~~

Kommunen kan når som helst frata foretak ansvarsrett ved alvorlige overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov, eller dersom den finner at ansvarlig foretak ikke fyller de krav som stilles til kvalifikasjoner, pålitelighet og dugelighet. Før det treffes slikt vedtak, skal foretaket gis varsel med frist til å uttale seg. Dersom kommunen finner det nødvendig, kan den straks sette ansvarsretten ut av kraft inntil saken er endelig avgjort.

Når særlig formildende hensyn gjør seg gjeldende, kan tilbaketrekking av ansvarsrett likevel utelates. Ved mindre alvorlige overtredelser kan det gis advarsel.

Kommunen skal melde tilbaketrekking av ansvarsrett til den sentrale godkjenningsordningen. Det samme gjelder advarsel kommunen gir foretaket.

Ansvarsrett opphører ved utstedelse av ferdigattest.

Kommunen kan likevel gi pålegg om retting eller utbedring innen fem år etter at ferdigattest er gitt dersom den oppdager vesentlige forhold i strid med lovgivning eller den gitte tillatelsen, og som den ansvarlige har ansvaret for.

Ny § 23-3b skal lyde:

§ 23-3b *Midlertidige tjenesteytere*

Bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov som knytter seg til krav til ansvarlige foretak gjelder tilsvarende for midlertidige tjenesteytere fra andre EØS-land. Det samme gjelder for land omfattet av WTO-avtalen.

Kommunen er i forbindelse med erklæring om ansvar etter § 23-3 annet ledd forpliktet til å ta hensyn til krav eller kontroller som midlertidige tjenesteytere etablert i en annen EØS-stat har oppfylt i sitt hjemland. Det kan ikke pålegges krav eller kontroll som svarer til krav tjenesteyteren allerede har oppfylt i sitt hjemland, jf. tjenesteloven § 10 annet ledd.

Ved tilsyn med midlertidige tjenesteyter etter § 25-1 skal kommunen anvende Det indre marked informasjonssystem IMI.

§ 23-7 skal lyde:

§ 23-7. Ansvarlig kontrollerende

Ansvarlig kontrollerende skal være uavhengig av det foretaket som utfører arbeidet som kontrolleres. [~~Ansvarlig kontrollerende skal ha sentral godkjenning etter § 22-1.~~][†]

Ansvarlig kontrollerende for prosjekteringen har ansvar for å kontrollere at prosjekteringsgrunnlaget og de prosjekterte løsninger som er utarbeidet for tiltaket, er dokumentert og i samsvar med krav og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov.

Ansvarlig kontrollerende for utførelsen har ansvar for å kontrollere at det foreligger tilstrekkelig prosjektert grunnlag for utførelsen, at utførelsen er dokumentert å være i samsvar med krav og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at utførelsen er i samsvar med prosjekteringsgrunnlaget.

§ 23-8 skal lyde:

§ 23-8. Forskrifter om ansvarsrett

Departementet kan gi utfyllende forskrifter om innholdet i erklæring om ansvar og om tildeling, gjennomføring og tilbaketrekking av ansvar og ansvarsrett.

Departementet kan gi forskrift om at tiltakshaver kan bygge egen bolig og fritidsbolig, og om ansvarsregler og dokumentasjon i slike tilfeller.

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

§ 23-9 skal lyde:

§ 23-9 Register over foretak som har påtatt seg ansvarsrett

Departementet kan gi forskrift om et register over foretak som har påtatt seg ansvarsrett, til bruk for bygningsmyndighetene. Forskriften kan omhandle innholdet i registeret, herunder opplysninger om tilsyn, og foretak som er fratatt ansvarsrett. Forskriften kan pålegge foretak, tiltakshaver eller kommunen å gi opplysninger om ansvarlige foretak til registeret.

§ 25-1 skal lyde:

§ 25-1. Tilsynsplikt

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet.

Kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn.

§ 25-2 skal lyde:

§ 25-2. Gjennomføring av tilsynets ~~innhold~~

Utover tilsynsplikten i § 25-1 avgjør kommunen i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Tilsynet gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig.

Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt, jf. § 23-3 andre ledd. Hvis tilsynet viser vesentlig svikt som ikke er ivare tatt ved uavhengig kontroll, kan kommunen kreve sakkyndig bistand eller utføre tekniske prøver for tiltakshavers regning. Tilsynet skal avsluttes med en sluttrapport.

Departementet kan gi forskrift om innhold, gjennomføring og rapportering av tilsyn.

Ny § 25-3 skal lyde:

§ 25-3 Tilsyn fra overordnet myndighet

Departementet eller den det bemyndiger kan etter avtale med kommunen føre tilsyn med ansvarlige foretak. Funn i tilsynet rapporteres til kommunen for oppfølging.

§ 29-4 skal lyde:

§ 29-4. Byggverkets plassering, høyde og avstand fra nabogrense

Byggverkets plassering, herunder høydeplassering, og byggverkets høyde skal godkjennes av kommunen. *Dette gjelder ikke for registreringspliktige tiltak etter § 20-4.*

Kommunen skal påse at veglovas bestemmelser om byggegrense og frisikt blir fulgt.

Bygning med gesimshøyde over 8 meter og mønehøyde over 9 meter kan bare føres opp hvor det har hjemmel i plan etter kapittel 11 eller 12.

Hvis ikke annet er bestemt i plan etter kapittel 11 eller 12, skal byggverk ha en avstand fra nabogrense som minst svarer til byggverkets halve høyde og ikke under 4 meter. *Garasje, uthus og lignende mindre tiltak kan plasseres inntil 1 meter fra nabogrense.*

~~Kommunen kan godkjenne at byggverk plasseres nærmere nabogrense enn nevnt i andre ledd eller i nabogrense:~~

- ~~a) når eier (fester) av naboeiendommen har gitt skriftlig samtykke eller~~
- ~~b) ved oppføring av garasje, uthus og lignende mindre tiltak.~~

Dersom ikke annet er bestemt i plan kan kommunen godkjenne at byggverk plasseres nærmere nabogrense enn nevnt i fjerde ledd eller i nabogrense når eier/fester av naboeiendommen har gitt skriftlig samtykke.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke krav som skal gjelde for ulike byggverk, herunder regler om avstand mellom byggverk, beregningsmåten for høyde, avstand fra nabogrense og areal på byggverk som nevnt i tredje og fjerde ledd, ~~gis ved forskrift.~~

§ 29-5 skal lyde:

§ 29-5. Tekniske krav

Ethvert tiltak skal prosjekteres og utføres slik at det ferdige tiltaket oppfyller krav til sikkerhet, helse, miljø, ~~og~~ energi og bærekraftighet, og slik at vern av liv og materielle verdier ivaretas.

Bygning med oppholdsrom for mennesker skal prosjekteres og utføres slik at krav til forsvarlig energibruk, planløsning og innemiljø, herunder utsyn, lysforhold, isolasjon, oppvarming, ventilasjon og brannsikring mv., blir oppfylt.

For å sikre at ethvert tiltak får en forsvarlig og tilsiktet levetid, skal det ved prosjektering og utførelse tas særlig hensyn til geografiske forskjeller og klimatiske forhold på stedet.

Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om tekniske krav til tiltak, herunder om krav til energiløsninger.

§ 29-7 skal lyde:

§ 29-7. Krav til og tilsyn med produkter til byggverk. Tilsynets innhold og sanksjoner.

Ethvert produkt som skal inngå i et byggverk, skal ha forsvarlige egenskaper. Produsent, ~~eller~~ dennes representant, importør eller distributør skal sørge for at egenskapene til produktet dokumenteres, og er forpliktet til å gi de opplysninger til tilsynsmyndigheten som er nødvendige for utøvelse av tilsyn med produktets egenskaper. Departementet utpeker tilsynsmyndighet.

Departementet kan gi forskrift om tekniske spesifikasjoner og om godkjennings- og kontrollsystemer som skal legges til grunn for dokumentasjon og tilsyn, herunder kan departementet fastsette krav til og om merking av produkter til byggverk (CE-merket produkt).

Dersom tilsynsmyndigheten har begrunnet mistanke om at det omsettes et produkt som ikke oppfyller kravene til dokumentasjon, og produktet er tiltenkt brukt i et byggverk, skal den føre tilsyn med produktet og kan gi pålegg om midlertidig stans i omsetning og bruk av produktet. *Tilsynsmyndighet avgjør hvilke saker og hvilke områder det skal føres tilsyn med.*

Finner tilsynsmyndigheten at et produkt ikke tilfredsstill forutsetningene for godkjenning, tilsyn eller merking, kan den gi pålegg om retting av avvik, samt pålegg om å stanse omsetningen av produktet. Det samme gjelder et produkt som, selv om det er erklært å være i

samsvar med kravene, kan medføre fare for liv, helse eller miljø. Tilsynsmyndigheten kan også forby bruk av og gi pålegg om å kalle tilbake slike produkter fra markedet, eller treffe andre tiltak for å sikre at produktet bringes i overensstemmelse med kravene, dersom produktet allerede er omsatt. Tilsynsmyndigheten skal gis tilgang til produkt, rom, areal eller annet område som er nødvendig for å kunne føre tilsynet. *Enhver plikter etter pålegg av tilsynsmyndigheten å gi de opplysninger som er nødvendig for tilsynsmyndigheten gjennomføring av oppgaver etter denne bestemmelse. Offentlige myndigheter plikter å gi den bistand og de opplysninger uten hinder av taushetsplikt, som er nødvendig for å kontrollere at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven blir fulgt.*

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan tilsynsmyndigheten fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, som et engangsbeløp eller som en kombinasjon av løpende mulkt og engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller staten.

Tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til overtredelse av denne bestemmelse. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre overtredelsesgebyr. Når overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyret ilegges foretaket. Forrige setning gjelder selv om det ikke kan anvendes overtredelsesgebyr mot noen enkeltperson. Ved ileggelse av overtredelsesgebyr gjelder følgende:

a) Den ansvarlige skal gis et skriftlig forhåndsvarsel før overtredelsesgebyr vedtas, og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn 3 uker.

b) Overtredelsesgebyret tilfaller staten. Oppfyllelsesfristen er 4 uker fra vedtaket ble truffet, med mindre annet er fastsatt i vedtaket. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi forskrift om gebyr for tilsynsarbeidet med å sikre at bestemmelser og vedtak gitt i eller i medhold av denne paragrafen, blir fulgt. Gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg. *Departementet gir forskrifter med nærmere regler om gjennomføring av reglene om overtredelsesgebyr, herunder om utmåling, renter og registrering av ilagt overtredelsesgebyr. Det skal fastsettes et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyret.*

Ny § 29-10 skal lyde:

§ 29-10 *Forhold i strid med gitt byggetillatelse på annen eiendom*

Tiltaket skal ikke medføre at tiltak på annen eiendom kommer i strid med gitt byggetillatelse når det gjelder vannforsyning, avløp, atkomst og parkering.

§ 32-8 skal lyde:

§ 32-8. *Overtredelsesgebyr*

Overtredelsesgebyr kan ilegges den som forsettlig eller uaktsomt:

- a) Prosjekterer, ~~eller utfører eller lar prosjektere eller utføre~~ et tiltak i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, ~~eller i strid med vilkårene i tillatelse når dette kan føre eller har ført til personskade, vesentlig materiell skade eller skade for miljøet~~
- b) utfører, lar utføre, bruker eller lar bruke tiltak uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter denne lov, ~~eller er i strid med vilkårene i slik tillatelse~~
- c) ikke utfører kontroll av tiltak i samsvar med bestemmelser om dette gitt i eller i medhold av denne lov, og gitte tillatelser
- d) bruker eller lar bruke byggverk eller del av byggverk eller areal uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter denne lov, eller bruken er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, vedtak eller plan
- e) Prosjekterer *eller lar prosjektere*, utfører eller lar utføre eller kontrollerer *eller lar kontrollere* et tiltak etter § 20-1 uten at arbeidet blir forestått av *kvalifisert* ansvarlige foretak som ~~er godkjent etter § 22-1 og er tildelt~~ *har påtatt seg* ansvarsrett etter § 21-4 ~~tredje ledd 23-3 andre ledd.~~
- f) gir uriktige eller villedende opplysninger til plan- og bygningsmyndighetene
- g) tross skriftlig pålegg ikke oppfyller vilkår for midlertidig dispensasjon etter § 19-3
- h) tross skriftlig pålegg ikke oppfyller plikten etter § 31-3 første ledd første punktum til å holde byggverk og installasjoner i stand
- i) ikke etterkommer skriftlig pålegg etter § 31-5 om å fjerne bygning eller rester av bygning eller innretning, eller om å rydde tomta
- j) tross skriftlig pålegg ikke oppfyller plikten etter § 28-2 til å treffe sikringstiltak
- k) ikke etterkommer skriftlig pålegg etter § 29-6 tredje ledd om å treffe tiltak for å avhjelpe ulempe fra bygningstekniske installasjoner
- l) ikke etterkommer særskilt pålegg eller forbud, gitt i medhold av plan- og bygningsloven, når kommunen først skriftlig har gjort ham kjent med at overtredelsesgebyr kan innføres hvis forholdet ikke blir brakt i orden innen en fastsatt frist, og denne frist er oversittet.

Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved overtredelse av forskriftsbestemmelser gitt i medhold av loven, når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre overtredelsesgebyr.

Den ansvarlige skal varsles særskilt før overtredelsesgebyr vedtas, og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn 3 uker. Forhåndsvarsel skal gis skriftlig.

Overtredelsesgebyr ilegges den ansvarlige av plan- og bygningsmyndighetene. Overtredelsesgebyret tilfaller kommunen. Oppfyllelsesfristen er 4 uker fra vedtaket ble truffet, med mindre annet er fastsatt i vedtaket.

Når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyret ilegges foretaket. Dette gjelder selv om det ikke kan anvendes overtredelsesgebyr mot noen enkeltperson.

Departementet gir forskrifter med nærmere regler om gjennomføring av denne bestemmelsen, herunder utmåling, renter og registrering av ilagt overtredelsesgebyr. Det skal fastsettes et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyret.

Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.