



Vår saksbehandler
Thomas Andersen, 22 95 41 17

Vår dato
09.12.2005
Deres dato

Vår referanse
200501663-2
Deres referanse

Til
Justis- og politidepartementet
Postboks 8005
0030 Oslo

Kopi til

JUSTISDEPARTEMENTET	
16 JAN 2006	
SAKSNR.:	200504026
AVD/KONT/BEH:	LOV/EO/41
DOKNR. 188	ARKIVKODE:

LIKEVERD OG TILGJENGELIGHET – NOU 2005:8

1. Innledning

Vi viser til NOU 2005:8, Likeverd og tilgjengelighet, og brev fra Justisdepartementet av 7. august 2005, hvor departementet ber om merknader i forbindelse med utkast til lov om likeverd og tilgjengelighet.

Statsbygg er statens største sivile eiendomsbesitter. Totalt forvalter Statsbygg cirka 2,2 millioner m² bygningsareal fordelt på over 1500 eiendommer i Norge inkludert Svalbard, og omlag 115 i utlandet. Eiendomsmassen består av høgskoler, tinghus, kulturbygg, veg- og trafikkstasjoner, kongelige eiendommer og andre formålsbygg, samt ambassader og embetsboliger i utlandet. Kjernevirksomheten til Statsbygg er planlegging, byggfaglig rådgivning, eiendomsforvaltning og styring av byggeprosjekter. Statsbygg investerer nær 3 milliarder i nye bygg pr år.

Statsbygg støtter forbudet mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne og at det stilles krav for å sikre tilgjengelighet for alle. Det vises til vår uttalelse til ny bygningslovgivning av 29. november 2005.

Statsbygg vedtok i januar 2004 en overordnet handlingsplan om at alle nybygg og uteområder skulle utformes i henhold til prinsippene om universell utforming. I tillegg skulle alle eksisterende bygninger registreres og det skulle vurderes tiltak for disse. Statsbyggs handlingsplan inngår som en del av regjeringens handlingsplan.

For å oppnå målsetning om universell utforming vektlegger Statsbygg god planløsning, fysisk utforming uten hindring, bevisst bruk av lys og kontraster, teleslyngeanlegg og god akustikk. Krav til universell utforming er innarbeidet i Statsbyggs styrende dokumenter (byggeprogram, prosjekteringsanvisninger og ytelsesbeskrivelser). Det tas videre hensyn til universell utforming ved programmering og evaluering/juryering av plan- og designkonkurranser. I våre eksisterende bygninger kartlegges og gjennomføres tiltak for å bedre tilgjengeligheten og brukbarheten for alle.

Vi vil begrense vår uttalelse til de foreslåtte krav til generell tilrettelegging for universell utforming, § 9, plikt til universell utforming av bygg og anlegg, § 11 og bevisbyrdereglene i § 12.

2. Behovet for klare og presise regler

For at målet om universell utforming skal bli realisert, mener Statsbygg at det er av stor betydning at kravene til universell utforming tydeliggjøres i loven og konkretiseres i forskrifter eventuelt i veiledninger eller instruksjer. Konkretisering kan medvirke til å sikre reelle resultater og til å unngå at universell utforming bare blir fine ord.

Statsbygg
Postadresse
P.B. 8106 Dep.
0032 OSLO

e-post:
postmottak@statsbygg.no
Internett
www.statsbygg.no

Tlf.:
22 24 28 00
Faks:
22 24 28 06

Besøksadresse:
Biskop Gunnerus' gt. 6

Bankkonto
7698.05.07711
Foretaksnr.
971.278.374



I NOU 2005:8 er det argumentet for at det bør lovfestes en rettslig standard for å gjennomføre og sikre universell utforming. Statsbygg er usikre på om en rettslig standard vil være hensiktsmessig for å oppnå målsetningen om universell utforming.

En rettslig standard vil etter vår oppfatning være lite presis og lite forutberegnlig for byggherrer. For byggherrer og entreprenører vil kravene til universell utforming fremstå som vage og usikre. Etter vår oppfatning bør kravene til universell utforming fremgå av forskrifter. Dette vil etter Statsbyggs oppfatning lette anvendelsen og sikre gjennomføringen i større grad. Dessuten vil lovgiver ved å fastsette kravene i forskrift, kunne styre mer effektivt og presist. Loven må da gi en tilstrekkelig hjemmel for at det kan vedtas forskrifter om den nærmere forståelsen av prinsippene om universell utforming.

Målsetningen om universell utforming innebærer mange vanskelige avveininger mellom ulike beskyttelsesverdige hensyn. Statsbygg savner en redegjørelse i NOUen for de ulike problemene og dilemmaene som oppstår ved gjennomføring av universell utforming.

Som byggherre opplever Statsbygg ofte at kravene til universell utforming i praksis er vanskelig å gjennomføre. Som eksempel på et vanskelig dilemma ved universell utforming, er krav til terskelfri adkomst til rom. Terskelfrie bygg er ofte brukt som et universelt utformingstiltak, fordi det letter adkomsten for personer med nedsatt bevegelighet for eksempel rullestolbrukere. Et terskelfritt bygg vil imidlertid på den annen side medføre problemer med tanke på lydisolasjon og akustikk. Et terskelfritt bygg vil derfor ofte være problematisk for hørselshemmede og for normalt hørende.

Et annet eksempel, som Statsbygg har måtte ta stilling til ved byggingen av den nye Operaen, er om man skal velge karuselldører eller skyvedør. En karuselldør er ikke en universell løsning, fordi funksjonshemmede kan få vanskeligheter med at dørene går for fort eller at rullestolen ikke passer. Skyvedører vil ikke skape problemer med tilkomsten, i tillegg kan en slik dør brukes av alle. Dette vil derfor ofte fremstå som et hensiktsmessig universelt utformingstiltak. I et publikumsbygg som Operaen, vil imidlertid skyvedører skape andre store problemer. Skyvedører må stå åpne lengre enn karuselldører og det slippes dermed inn mer luft fra utsiden. Dette vil skape problemer med inn klimaet og trekk i foayen. Disse problemene forsterkes ved at det er et høyt innvendig tak. Dette vil kunne være til sjenanse for ansatte og andre brukere av bygget med eller uten funksjonsnedsettelse. Dessuten vil skyvedører være en mindre miljøvennlig god løsning, fordi skyvedører slipper inn mer luft og rommet krever derfor mer oppvarming.

Et tredje eksempel er forholdet mellom rømningsveier ved brann og kravene til universell utforming. I høye hus vil det ved brann oppstå store problemer med evakuering av personer i rullestol. For å sikre personer i rullestol en sikker rømningsvei kan det bygges brannsikre heiser. Slike løsninger er imidlertid både dyre, plasskrevende og teknisk utfordrende. Det er ikke vanlig å bygge slik løsninger i Norge.

Eksemplene illustrerer at det kan være vanskelig å forene ulike hensyn som loven skal ivareta. Dessuten kan en løsning som bidrar til tilgjengelighet for en gruppe, virke ekskluderende for andre. Eksemplene viser også at det vil være vanskelig for en byggherre, både offentlig og privat, å vurdere hvilket nivå man skal legge seg på og hvordan man skal gjennomføre målsetningen om universell utforming når ulike funksjonshemninger står mot hverandre. Dette understreker at kravene til universell utforming bør være klare og presise.

**3. Forholdet mellom universell utforming og kulturminnevern**

Statsbygg forvalter en rekke eiendommer med stor symbolverdi og nasjonal betydning. Ønske om bevaring og utvikling av kulturhistoriske eiendommer er understreket i Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005). For Statsbygg utgjør forvaltning og rehabilitering av kulturhistoriske eiendommer en stadig større del av vår virksomhet.

For eiendommer med kulturminnevernstatus vil det oppstå en rekke vanskelige spørsmål i forhold til prinsippet om universell utforming, jf. § 11 annet ledd. Forholdsmessighetsvurderingen etter § 9, nevner vernehensyn særskilt, men Statsbygg savner en nærmere redegjørelse i NOUen for hvordan kravene til universell utforming skal gjennomføres ved bygninger med kulturhistorisk verdi. Statsbygg erkjenner at det for verneverdige bygninger, må foretas en skjønnsmessig vurdering. Det bør imidlertid utarbeides nærmere forskrifter om hvordan kravene til universell utforming skal gjennomføres i slike bygg.

Statsbygg opplever at det er vanskelig å finne en balanse mellom bruk, vern og universell utforming. Eksempler på problemer med universell utforming i kulturminnebygninger (og øvrige eksisterende bygninger) er for eksempel minimumskrav til korridorbredde. Det vil ofte medføre store kostnader å bygge om slik at korridorene tilfredsstiller kravet til tilgjengelighet. Et annet eksempel er krav til ventilasjonsanlegg i gamle bygninger. Svært ofte vil slike anlegg komme i strid med vernehensyn. Et tredje eksempel er krav til akustikk og etterklang. I verneverdige bygninger forutsetter kravene til universell utforming ofte bygningstekniske tiltak som ikke er forenlige med vernehensyn. Eksempelvis vil ny akustisk himling ødelegge eller dekke til eksisterende verneverdige himlinger med listverk og detaljer.

Til slutt vil vi peke på at etter kulturminnevernloven § 1 skal det ved vedtak etter annen lov som påvirker kulturminner, legges vekt på kulturminnelovens formål. Etter Statsbyggs oppfatning bør forholdet mellom kulturminneloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven avklares nærmere.

4. Forholdet mellom krav til tilgjengelighet og diskrimineringsforbudet

Etter lovforslaget § 9, fjerde ledd er et brudd på plikten til å sikre universell utforming et brudd på diskrimineringsforbudet dersom en person med nedsatt funksjonsevne rammes av manglende tilrettelegging. Statsbygg er av den oppfatning at det er uheldig at det per definisjon er *diskriminering* dersom det foreligger brudd på plikten til universell utforming.

Etter vår oppfatning bør et brudd på plikten til universell utforming ikke kategoriseres som diskriminering. Brudd på plikten til universell utforming bør sanksjoneres, men etter en annen bestemmelse og med en annen betegnelse.

Diskriminering bør, etter Statsbyggs oppfatning, forbeholdes de mer alvorlige overtredelser. Dersom brudd på plikten til universell utforming kategoriseres som diskriminering vil det, etter Statsbyggs oppfatning, innebære en utvanning av diskrimineringsbegrepet. Dessuten må det også hensyntas at det for byggherrer vil være svært alvorlig og uheldig at det konstateres at man har handlet i strid med et diskrimineringsforbud.

Når det gjelder reglene om bevisbyrde i § 12 gjelder dette ikke for plikten til universell utforming etter § 11. Reglen gjelder imidlertid for § 9. Statsbygg er usikre på betydningen av dette og ber om at departementet klargjør hva det innebærer.



Vår dato
09.12.2005

Vår referanse
200501663-2

5. Behovet for regler om tilgjengelighet og universell utforming i denne loven

I utkastet til ny bygningslovgivning er kravet til universell utforming lovfestet. Prinsippet om universell utforming er nevnt i lovens formålsbestemmelse og i § 29-2 er det satt krav om brukbarhet i alle nye bygg.

Etter Statsbyggs oppfatning kan det oppstå uklare grenser og overlapp mellom ny bygningslovgivning og lov om likeverd og tilgjengelighet. Begge lovene setter krav om universell utforming. Det er imidlertid ingen nødvendig sammenheng mellom bestemmelsene og det kan tenkes at bestemmelsene får ulikt virkeområde.

Det vil være uheldig dersom det oppstår uklarheter mellom kravene til universell utforming etter lov om diskriminering og tilgjengelighet og plan- og bygningsloven. For å sikre en effektiv lovgivning og gi målsetningen om universell utforming gjennomslagskraft, er det etter vår oppfatning mest hensiktsmessig om kravene fremkommer av *en* lov.

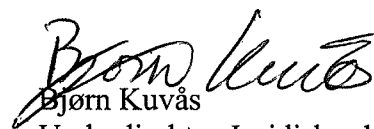
Plikten til universell utforming og tilgjengelighet har preg av å være generelle bygningsmessige krav og skiller seg etter sin karakter fra de øvrige bestemmelsene i lov om diskriminering og tilgjengelighet. Det er også plan- og bygningsmyndighetene som skal føre tilsyn og som skal medvirke til gjennomføring av denne loven, se NOU 2005:8 side 29. Det tilsier at bestemmelsene om brukbarhet og tilgjengelighet bør plasseres i bygningsloven.

Statsbygg deler uansett utvalgets oppfatning om at plan- og bygningsmyndighetene bør føre tilsyn med plikten til universell utforming, se NOU 2005:8. Det vises i denne sammenheng til vår høringsuttalelse i anledning ny bygningslovgivning av 29. november 2005.

Etter § 11 femte ledd skal klage på dispensasjon fra plikten til universell utforming bringes inn for likestillings- og diskrimineringsnemnda. Statsbygg mener at det er hensiktsmessig at det er plan- og bygningsmyndighetene som avgjør slike spørsmål etter § 11. Det vises til NOU 2005:12 En mer effektiv bygningslovgivning II side 419, hvor bygningslovutvalget ikke finner å kunne tiltre lovforslaget om særskilt klageadgang for dispensasjonsavgjørelser vedrørende universell utforming. Bygningslovutvalget peker på at flere klagenemnder og instanser ikke synes å være en forenkling eller effektivisering. Videre fremmer ulike klagenemnder heller ikke lik og ensartet praksis. Statsbygg tiltrer denne oppfatning.

Vennlig hilsen


Stig P. Pettersen
Direktør Faglig ressurscenter


Bjørn Kuvås
Underdirektør Juridisk seksjon