



Kommunaldepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP
5 FEB 2004
03/ 3773-26
Ark. 405
Avd.. BB / BY / FER

2004-02-04/FFB/FFP/Kla

NOU 2003:24 MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING

Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF) oversender sine innspill til Bygningslovutvalgets første delutredning. NKF har etter avtale mellom Kommunenes Sentralforbund (KS) og NKF oversendt denne uttalelse til KS, da det var meningen å utarbeide en felles høringsuttalelse til Bygningslovutvalgets første delutredning. KS er ikke ferdig med den interne behandlingen av høringen, noe som har medført at NKF derfor velger å oversende sine innspill/kommentarer innen tidsfristen. Dette fordi sekretariatet for Bygningslovutvalget ikke fant å kunne gi utsettelse på tidsfristen på forespørsel fra NKF.

NOU 2003:24 har vært gjenstand for omfattende debatt i NKF's fagfora: Forum for Byggesak og Forum for Fysisk Planlegging. I tillegg har det vært innhentet uttalelser fra medlemmer i NKF og i Forum for Byggesaks omfattende kommunenettverk. Nettverket består av 32 grupper med om lag 250 kommuner som deltakere. NKF har således mottatt mange synspunkter som ikke medfølger uttalesen, men som er forsøkt hensyntatt så langt det har vært mulig. NKF har konsentrert seg om kap 7,8 og 9.

KOMMENTARER TIL KAP 7, 8 OG 9

7. Prinsipper for ny lovstruktur

Vi mener det fortsatt bør være én felles plan- og bygningslov. Dette begrunnes med den nære koblingen mellom saksområdene arealplan og byggesak; planene avgjør hva som kan bygges. Forslaget om inndelingen av loven i 4 kapitler; innledende/alminnelig del, plandel, byggesaksdel og avsluttende bestemmelser, synes fornuftig.

Det synes mest hensiktsmessig med en typebestemt inndeling av byggesaksdelen, dvs. fritak, (melding), enkle tiltak og søknadspliktige tiltak.

8. Utvalgets prinsipielle vurderinger av enkelte hovedspørsmål

Ansvarsforhold:

Vi er enig at ansvarsforholdene er klarere med dagens regelverk enn tidligere. Men når det oppdages feil, så er myndigheten ofte for sent ute, og feil i større saker blir sjelden rettet hvis det er snakk om store økonomiske konsekvenser.



8.1 Rollefordeling bygningsmyndigheter/utbyggere – tilsyn og kontroll

Vi er fullt ut enig i at dagens system for tilsyn og kontroll ikke sikrer en god nok etterlevelse av regelverket.

Vi er enig i at egenkontroll ikke er nok. Uavhengig kontroll bør brukes i langt større grad, og det bør defineres klarere i hvilke saker og på hvilke stadier i prosessen dette skal benyttes. Selv om det kreves uavhengig kontroll bør, det likevel være krav om kvalitetsikringsrutiner og dokumentert egenkontroll.

Vi vil også påpeke at kommunalt tilsyn er viktig for å sikre etterlevelsen av regelverket. Pr. i dag er det kun et fåtall kommuner som driver et effektivt tilsyn. Tilsynsoppgaven må ofte vike for den løpende saksbehandlingen. Med strenge krav til saksbehandlingstid, blir tilsyn en salderingspost. Vi tror ikke kommunene vil ta sin tilsynsrolle på alvor før det innføres en form for kontroll (tilsyn) med at kommunene utfører denne oppgaven. Man har positive erfaringer med slik kontroll innen andre fagområder, f. eks. innen brann. Det er mest nærliggende er å tenke seg at denne kontrollen utføres av et statlig organ, men hva med kommunerevisjonen?

Kommunene bør være pålagt å utarbeide en årlig tilsynsplan.

En forutsetning for styrking av tilsynsfunksjonen er en bedre ressursituasjon i kommunene både mht. økonomi og kompetanse. Tilsynsoppgaven må fullt ut kunne dekkes av gebyr.

Kap. 8.1.6 Funksjonsbasert forskrift – hva er riktig løsning?

Vi slutter oss til forslaget om å vurdere etablering av et faglig organ som kan vurdere hva som er riktig løsning der kommunen og utførende er uenig. Med dagens funksjonsbaserte forskrift er det ofte vanskelig å fastslå hva som er riktig løsning. Selv om det er de ansvarlige foretak sitt ansvar å angi løsning, må kommunen ved mistanke om ulovligheter ta stilling til om en løsning er i samsvar med regelverket eller ei. De enkelte kommunene kan ikke forventes å inneha spesialkompetanse innen alle fagfelt. Et faglig organ som kan bistå kommunene og vurdere praktiske løsninger ("best practise") synes derfor hensiktsmessig.

8.2 Søknadssystem og saksbehandling

Vi støtter forslaget om å sløyfe meldingsordningen. Meldingssystemet virker ulogisk, og misforstås ofte av uprofesjonell tiltakshavere, som oppfatter melding som kun en beskjed til kommunen om hva de har tenkt å bygge. Slik meldingssystemet fungerer i dag, gjøres det likevel vedtak om at meldingene er godkjent. Dokumentasjonskravet for meldingssaker er dessuten så omfattende at det kan være vanskelig for uprofesjonelle å få det til. Alle saker bør være søknadspliktige eller unntatt fra dette. Krav til ansvar/kontroll kan utelates i enkle saker, slik man i dag også har hjemmel til. Det bør kun skilles mellom tiltakenes kompleksitet, ikke om de tilhører en spesiell næringsgruppe (f eks landbruksbygninger).

Det mangler i dag klare avgrensninger for midlertidige/transportable anlegg. Husbåter og spikertelt har vært problematiske å finne lovhjemmel for, og slike bør nevnes i lovtekst eller gjennom forskrift.



Kap. 8.2.5 Generell vurdering av eventuelle forbedringspunkter

VI mener det bør vurderes om dagens rammetillatelse kan gjøres enklere, for å oppnå tidlig avklaring uten for stor ressursinnsats.

Noen kommuner har i alle år praktisert "Prinsippsøknad". En prinsippsøknad trenger ikke sendes inn av kvalifisert foretak. Det kan være ønskelig å få avklart om en kan bygge et næringsbygg på en bestemt eiendom, om en kan få dispensasjon fra arealplan, etc. For å få avklart dette trenger en som regel heller ikke tegninger. En kan også få avklart hvilke betingelser kommunen setter for å kunne godkjenne tiltaket. Som regel kreves nabovarsel ved prinsippsøknad. Dette skyldes at evt. protester fra naboer kan ha betydning for vedtaket.

Vi foreslår å innføre en ny søknadstype: Prinsippsøknad, som kan være et alternativ for å få tidlig avklaring.

Kap. 8.3 Mekling som alternativ til generell klagesaksbehandling i byggesaker

Mekling som alternativ til tradisjonell klagebehandling kan være et godt alternativ, og bør utredes ytterligere. Dette kan være positivt for naboforhold, og en kan også oppklare evt. misforståelser.

Kap. 8.4 Ulovlighetsoppfølging

Vi viser til at Tyske bygningsmyndigheter stanser byggearbeider dersom de finner at ansvarlig utførende ikke har nødvendig kompetanse. Dette gir også Norsk regelverk hjemmel til. Det at dette ikke så ofte bynyttes av kommunen, kan skyldes at de ikke har kjennskap til udugeligheten. Dersom kommunen ikke fører tilsyn og heller ikke foretar inspeksjon på byggeplassen, vet de vel heller ikke hvordan det står til med kompetansen. Hvis byggetilsynet ikke har kunnskaper i forhold til TEK, klarer de heller ikke å avdekke inkompetanse på dette område. Endringen ved at bygningsmyndighetene ikke skulle kontrollere utførelsen, har utvilsomt ført til en sterk nedbygging i kommunal kompetanse i forhold til teknisk krav og utførelse.

Vi kan ikke se at det skulle være behov for å utvide muligheten for å stanse byggearbeider som ikke er lovmessige.

Vi mener dagens regler gir anledning til å gebyrbelegge ulovligheter. Selvkostprinsippet i gebyrberegningen baserer seg på at den som skaper ekstra kostnader, skal betale for det.

Eksempler på slike gebyrer kan være:

- Gebyr for det ekstra arbeidet kommunen får dersom det ved tilsyn avdekkes vesentlig svikt i kontrollen.
- Gebyr for ekstra arbeid kommunen får dersom arbeid igangsettes uten tillatelse.
- Gebyr for ekstra arbeid kommunen får dersom tiltak tas i bruk uten brukstillatelse

8.5 Finansiering av fellesinnretninger

Vi mener at gjeldende refusjonsordning er kompliserte og lite brukt. Vi anbefaler å sløyfe,



alternativt forenkle refusjonsreglene og i stedet basere seg på en ordning med tilknytningsavgifter, som også omfatter vei, i tillegg til utbyggingsavtaler.

Kap. 8.5.4 Mulige virkemidler for finansiering av fellesinnretninger

Ved rekkefølgekrav bør partene stå fritt i hvor langt de vil gå i en utbyggingsavtale. Her må den frie forhandlingsretten få råde. Kommunen og tiltakshaver må stå fritt i å samordne sin utbygging, herunder kostnadsfordeling. Når reguleringsplanen har rekkefølgebestemmelser, må utbygger i motsatt fall vente til kommunen har planer om å gjennomføre tiltak. Dersom det er i utbyggers interesse å bidra til gjennomføring bør partene ha anledning til dette. Vi tror ikke utbyggingsprosjekter blir igangsatt dersom kostnadene ved å delta i gjennomføring av sosial infrastruktur blir for høy. Da må prosjektet uansett vente.

Kap. 8.5.5 Aktuelle løsningsalternativer

En forenkling av refusjonsbestemmelsene, spesielt gjennomføringsreglene, er nødvendig.

Vi mener en ordning med tilknytningsavgift også for veianlegg høres som et mulig alternativ. Spørsmålet blir imidlertid om en kan kreve tilknytningsavgift for veianlegget dersom de tilgrensende eiendommene ikke skal bebygges på lenge. Når det gjelder tilknytningsavgift for vann og avløp kreves ikke dette inn før byggearbeidet igangsettes.

Ved kommunale tomteområder blir det jo i praksis dette som skjer, ved at kostnadene legges inn i tomtekostnadene.

8.5 Lovens virkeområde

I punkt 8.6.4 er det listet opp en rekke tiltak hvor behandlingen etter plan- og bygningsloven oppfattes som uklar. Utvalget ønsker tilbakemelding på hvordan slike tiltak behandles i dag. Kommunene innen FFB sine nettverksgrupper har krevd søknad for følgende anlegg:

I Luft: Antennemaster, taubaner, skiheiser, store broer, flagg og belysning.

Under grunn: Traseer for VA-anlegg i grunnen, traseer for olje/gassledninger i grunnen og peling.

Under (eller i) sjø: Terrengmessige inngrep i strandsonen.

Det kreves ikke søknad for vegetasjon, verken i luft eller under grunnen. Det kreves heller ikke søknad for oppdrettsanlegg som er underlagt konsesjonsbehandling. I slike saker gir kommunen uttale. De øvrige tiltakene har ikke kommunene noen erfaring med.

Undersjøiske anlegg i forbindelse med oppdrettsanlegg for skjell:

Plan og bygningsloven gjelder også i sjø og følgelig bør sluttbehandlingen av oppdrettsanlegg

i sjø (og på land) behandles etter reglene i plan- og bygningsloven. Hvorvidt en skal ha anledning til å kreve reguleringsplan, samt bruk av KU forskriften bør også klargjøres. Dette er særlig viktig i områder som ligger innefor RPR Oslofjorden, hvor arealbrukskonflikter i sjø og i strandsonen kan være meget store.



NORSK KOMMUNALTEKNISK FORENING⁵

VI støtter flere av utvalgets vurderinger og ser ingen grunn til dobbeltbehandling etter flere lovverk av de ovennevnte tiltak.

Kunstig sandstrand bør være søknadspliktig. Slike tiltak kan være svært uheldige og skjemmende for naturen.

Skip som brukes som hotell, forlegning eller restaurant, og som ligger fast ved kai (ikke i rute) bør være søknadspliktig. Forhold som må vurderes er bl.a. forurensning fra avløpsvann, sjenanse for naboer, estetikk, atkomst og parkering.

8.7 Forholdet til annet regelverk

Av effektivitets- og forenklingshensyn er vi enig i at privatrettslige forhold i hovedsak må falle utenfor det bygningsmyndighetene har plikt til å ta stilling til. Vi ser samtidig behovet for å klargjøre og presisere hvilke spørsmål bygningsmyndighetene likevel skal ta stilling til (gjeldende rett). Kommunene må i slike saker opplyse hvor dette kan avklares.

8.8 Forholdet mellom byggesaksregler og kostnader

Vi mener at stadige endringer i regelverket er kostnadsdrivende i seg selv. Både bransje og offentlig ansatte bruker mye tid på å sette seg inn i nye regler og holde seg oppdatert. Det har vært gjennomført omfattende opplæring etter byggesaksreformen, men omfanget av mangelfulle søknader tilsier at det fortsatt er et stort opplæringsbehov.

Vi vil også påpeke at et effektivt kommunalt tilsyn er nødvendig for å redusere omfanget av feil og byggsaker. Så lenge kommunene ikke tar sin tilsynsrolle på alvor, vil neppe målsettingen med byggesaksreformen, bedre kvalitet på det som bygges, bli oppfylt. Manglende kommunalt tilsyn vil slik sett være en kostnadsdrivende faktor.

Dersom administrasjonen får delegert myndighet til å avgjøre klagesaker (dvs. at disse ikke legges frem for politisk behandling, og at oppsettende virkning kun benyttes der det er grunn for å tvile på om vedtaket vil stå ved behandling hos fylkesmannen, trenger ikke klage medføre større forsinkelser. Dette krever ikke lovendring, men er avhengig av praktisering i kommunene.

Papirøvelser som foretakene utfører for å tilfredstille bygningsmyndighetene, er unødige kostnader. Dersom foretaket produserer unødig dokumentasjon, har de enten ikke sett hvilke muligheter for eksempel et godt kvalitetssystem har i forhold til sparte utgifter med å rette opp feil – dvs. gjøre jobben riktig første gang. Det finnes også kommuner som krever inn dokumentasjon som ikke har betydning for byggeprosjektet. Her er det presisert i SAK at det kun er nødvendig dokumentasjon som skal kreves inn, men det er store forskjeller hvordan dette blir praktisert i kommunene.

Del IV Utbyggingsavtaler – utvalgets lovforslag

9. Utbyggingsavtaler



Dagens bruk av utbyggingsavtaler er meget variert både hva angår innhold og tilblivelse. Felles for avtalene er at de er fremforhandlet i den hensikt å fordele utgiftene av planlagt utbygging mellom tiltakshaver og kommunen. På den måten sikrer utbyggingsavtalene en effektiv tiltrettelegging for boligutbygging i pressområder, og gir kommunen mulighet for å sikre bygging av nødvendig infrastruktur samtidig som utbygger får gjennomført sitt prosjekt innenfor den ønskede tiden.

Utbyggingsavtaler er ved sin kontraktsrettslige form et nyttig supplement til de lovregler som gjelder på området. Der hvor gjeldende lovverk verken sikrer gjennomføring av tiltaket, eller hvem som skal belastes utgiftene ved tiltaket, vil en utbyggingsavtale kunne avhjelpe disse mangler. En manglende mulighet til å fremforhandle en utbyggingsavtale som sikrer at kommunen får delvis finansiert utgiftene ved prosjektet vil i mange tilfelle kunne medføre at kommunene må avslå utbyggingen eller utsette den på ubestemt tid.

Det er i denne sammenheng også viktig å huske på at det ofte er mellomstore kommuner med til dels små administrasjoner som fremforhandler disse avtalene. Konsekvensen av å legge opp til et regelverk som er så omfattende at kommunens ressurser ikke vil kunne møte de kravene som stilles til saksbehandling og innhold, vil medføre at bruken av denne type avtaler vil bli minimal. Dette vil igjen kunne medføre mindre utbygging eller en utbygging med dårligere kvalitet.

Under henvisning til ovenstående er det fremlagte forslaget fra utvalget et godt grunnlag for videre diskusjoner.

9.9 Lovforslag med kommentarer

Til §x-2

Det er en viktig presisering av at det må være sammenheng mellom de kostnader tiltaket vil medføre og utbyggers bidrag til kostnadene. Det er derimot veldig vanskelig å fastsette hva som skal kunne dekkes. Et utbyggingsprosjekt vil kunne utløse helt forskjellige infrastruktur avhengig av størrelse, beliggenhet etc. Valg av utbyggingsområde er i langt de fleste tilfeller foretatt av tiltakshaver, og det bør derfor være en del av hans vurdering av tiltakets lønnsomhet at infrastruktur eventuelt mangler i området, eventuelt at infrastrukturen må styrkes vesentlig.

Det er derimot av vesentlig betydning at kommunen så tidlig som mulig i prosessen har opplyst om at utbyggingsavtale vil bli krevet. En eventuell utbygger bør allerede før ervervelsen av eiendommen få opplysninger om dette enten gjennom vedtatt kommuneplan eller gjeldende reguleringsplan. En slik opplysning vil kunne påvirke tomteprisen ved at utgiftene ved prosjektet derved også belastes selger av tomt. Det gir en bedre fordeling av de totale kostnadene.

Til § x-4

Forslaget om at oppstart av forhandlingene samt en fremforhandlet avtale skal kunngjøres, støttes.

Ettersom bestemmelsen setter regler om at kommunen ikke kan inngå bindende utbyggingsavtale før arealplan er vedtatt, synes det noe uklart hvilken medvirkning det legges



NORSK KOMMUNALTEKNISK FORENING

opp til i forbindelse med utbyggingsavtalen. Planen har ved sin tilblivelse vært i gjennom den prosessen plan- og bygningsloven legger opp til for medvirkning etc. Gjennom denne prosessen har berørte interesser hatt anledning til å uttale seg om arealplandisponeringene. Det synes derfor unødvendig og forkludrende for prosessen at en utbyggingsavtale som kun inneholder en avklaring av kostnadsfordeling og rekkefølge i utbyggingen, alt innenfor planens rammer, skal være gjenstand for en egen høring. Dette synes å bryte mot prinsippet utvalget synes å legge opp til om at dette er en avtale mellom kommunen som privat rettssubjekt og en utbygger.

Til § x-5

Det åpner her for at grunneier eller utbygger som er part i avtalen eller andre med rettslig klageinteresse kan påklage en fremforhandlet utbyggingsavtale etter reglene i pbl. § 15.

Også her synes utvalget å bryte mot prinsippet om at dette er å anse som en privatrettslig avtale.

Den private part må kunne antas å ha inngått avtalen på et frivillig grunnlag, og en mulighet til å kunne påklage den i ettertid vil gjøre prosessen veldig uryddig. Når en avtale er fremforhandlet av to parter vil et system med klageadgang for en forholdsvis vid personkrets forkludre prosessen unødig.

Det må også stilles spørsmål om hva det skal kunne klages på. Utvalget anfører at det er "avgjørelse om utbyggingsavtale" som kan påklages, samtidig som det i bestemmelsen tydelig sies at det ikke kan klages på forhold som kan påklages i planprosessen. Hva som da er igjen synes uklart og må tydeliggjøres ytterligere. Mener utvalget bl.a. at beløpene som er fremforhandlet skal kunne påklages av en person som kan ansees å ha rettslig klageinteresse. Evt. beregningene som er gjort for hvor mange skoleplasser som vil måtte opprettes som følge av tiltaket, evt på hvilket tidspunkt i prosessen disse skal opprettes.

For det annet må det tas stilling til om en eventuell klage skal gis oppsettende virkning og om kommunen bør kunne få en utvidet adgang til å avvise klager. Det er i disse sakene ofte viktig at prosessen løper raskt etter at planene er vedtatte og avtalen fremforhandlet. En uklarhet i forhold til resultatet av en klagebehandling og derved avtalens gyldighet, vil måtte medføre at utbyggingen må utsettes.

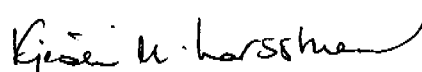
Endelig må det avklares hvem som skal være klageorgan i denne type saker. Avhengig av hvilke temaer som kan påklages antas fylkesmannen, som er klageorgan etter pbl. § 15 i dag, ikke å inneha den kompetanse som er nødvendig for å behandle klager på utbyggingsavtaler.

Generelt:

Vi er ellers svært positive til de vurderingene Bygningslovutvalget har gjort, og ser med spenning fram til at det blir laget et forslag til ny lovtekst.

Med vennlig hilsen

Per Næss
generalsekretær (sign)


Kjersti U. Larstuen
forumsekretær/rådgiver