



Det kongelige Kommunal- og
regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP	
05 FEB 2004	
03/	3773-28
Ark.	405
Avd	BB / BY / KFR

Deres ref.:

Arkivkode:
500- 04/2281

Dato:
02.02.2004

HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2003:24

Bærum kommunen sier seg enig i at plan- og bygningsloven er moden for en total gjennomgåelse. NOU 2003:24 er et meget godt dokument som basis for det videre arbeidet med en slik gjennomgåelse. Bygningslovutvalget har trolig påpekt de fleste forhold som det bør arbeides videre med. De foreløpige konklusjonene som er trukket kan en i hovedsak slutte seg til.

Kommunens merknader avgis i samme rekkefølge som i sammendraget (kap 2).

1. Lovstruktur (kap 7.1)

Det er ønskelig å beholde en felles lov for bygge og reguleringssaker. Den kapittelinndeling som utvalget foreslår anses hensiktsmessig. Det er ønskelig å beholde en fortløpende paragrafnummerering. Kapittelnummerering kan avstedkomme misforståelser i muntlig tale. Det vil være behov for å referere til paragrafer så vel i telefonsamtaler som i konferanser og den private part vil ofte være ukyndig i lovspråk. Loven retter seg i hovedsak mot profesjonelle aktører og kommunens saksbehandlere. Lovteksten bør derfor være presis og helst kortfattet. Men en del føringer og fortolkninger som i dag bare finnes i rundskriv bør vurderes inntatt i loven. Det må antas at de som er amatører på området ikke vil bli mye klokere om lovtksten gjøres omfattende og i større grad forklarende.

Derimot bør det kunne gjøres mer bruk av forskrifter. For eksempel bør alle bestemmelser om nabovarslingens omfang og samarbeidet med andre myndigheter kunne flyttes til forskrift. Det samme bør gjelde bestemmelser som søknadssystemet. Det bør lages en samlet veileder til loven som kan erstatte ulike rundskriv.

2. Rollefordeling. (kap 8.1)

En sier seg fullt ut enig i utvalgets observasjoner med hensyn til uklar rollefordeling i byggesaksprosessen. Den nye godkjenningskatalogen er heller ikke avklarende og legger ikke ansvaret der jobben gjøres, slik intensjonene var.

Likevel bør en bygge videre på det system for ansvar som nå er etablert og ikke vende tiltake til kommunal bygningskontroll. Bærum kommunen har sammen med 3 nabokommuner etablert et felles tilsynskontor og en foretar nå systematisk tilsyn med foretakene.

Det bør arbeides videre med tanken om private tilsynsforetak. Tilsyn er et eget fagområde som en neppe kan forvente at den alminnelige byggesaksbehandler skal beherske fullt ut. Man bør derfor finne interkommunale eller private løsninger.

For øvrig bemerkes følgende:

Besøksadresse:
Kommunegården
Arnold Haukelands plass 10
Sandvika

Postadresse:
1304 Sandvika
e-post: planseksjonen@
baerum.kommune.no
www.baerum.kommune.no

Org. nr. 974 553 686

Tlf: 67 50 44 63
Faks: 67 50 43 15

- det knytter seg sterk tvil til om ansvarlig søker uten videre kan ta på seg rollen som ansvarlig samordner. Det er allerede tendenser til at ansvarlig søker blir skiftet ut i utførelsesfasen.
- en har inntrykk av at de foretak som er gitt sentral godkjenning er for dårlig vurdert.
- for større tiltak bør den overveiende hovedregel være krav om uavhengig kontroll
- loven bør oppmuntre til større fleksibilitet mht ansvarsrett spesielt med henblikk på den store variasjon av tiltakstyper som er søknadspliktig
- ansvarlig søkers utredningsansvar for tiltakets ytre rammer bør understrekes mer, helst slik at kommunens behov for å kontrollere søknadene blir minst mulig. Eksempelvis må det kreves at ansvarlig søker selv ser behovet for eventuell dispensasjon og varsler og begrunner denne.
- det knytter seg usikkerhet til hvilken type ansvarsretter som er påkrevet i bruksendringssaker
- i mange byggetiltak benyttes tekniske regler som springer ut av annet lovverk som prosjekteringsgrunnlag. Det er komplisert å skille mellom ulike tekniske regelsett i ansvarsrettsammenheng. Eksempler på dette er tekniske regler for bygging av vei (veinormaler), avkjørsler og prosjektering etter brannlovivningen.
- det er i dag ingen trygghet for at utførelseskrav etter annet lovverk blir etterkommet. Ved brukstillatelsen er det overhode ikke innrømmet tid til å sjekke ut tiltaket etter annet lovverk.
- etter pbl § 106a ser det ut til at kommunen selv skal sørge for kontroll av heis og lignende innretninger. Dette står i strid med det alminnelige system for ansvar og kontroll
- en vil støtte tanken om å etablere et organ for "best practice", jfr. eksemplet utvalget har omtalt fra Australia.

3. Søknads og meldingssystemet. (kap 8.2)

Dersom man tar med dispensasjonssakene finnes det i dag hele 8 forskjellige saksbehandlingsspor. Mye tid går med til å finne korrekt spor i stedet for å bedømme søknaden. Vanlige borgere har en overdreven tro på at det meste skal kunne kjøres igjennom som "melding" og overser forhold som forhindrer slik behandling. Dette fører så vel til skuffelser som ekstraarbeid med å korrigere feil sporvalg. Det er også uheldig at søknadsplikten er uklar for så vidt som fritatte tiltak likevel kan være søknadspliktige etter en konkret sjanseevaluering eller som dispensasjonssak. Selv de helt små tiltak kan være i strid med reguleringsplan for naturvern eller annet vern.

For de helt små tiltakene bør overveies å etablere en enkel søknadsform (som eventuelt kan benevnes forespørsel) uten krav til nabovarsling. Dette som alternativ til fritattreglene og forhåndskonferansemuligheten for slike tiltak.

De nåværende meldingssaker fritas for reglene om ansvar og kontroll men følger ellers reglene for søknad. Behandlingsfrist på 3 uker kan opprettholdes.

For saker uten nevneverdig prosjektering og som ellers er ubetenkelige ut fra et sikkerhetssystemspunkt bør det ikke kreves annet enn ansvarlig søker og eventuelt fritas fra reglene om kontroll.

Tanken om at det kan gis prinsippstillatelse på et meget tidlig tidspunkt kan ikke anbefales. Erfaring tilsier at det da vil bli sendt inn adskillige endringssøknader.

Det bør være samme system for nabovarsling i alle typer saker og den uheldige regelen om at § 85 tiltak ikke nabovarsles bør utgå.

Tanken om å stramme inn når det gjelder dispensasjonsadgangen forutsetter at man har reguleringsplaner av god kvalitet. Men ofte er plansituasjonen uryddig og praksis kan opp gjennom årene ha avveket sterkt fra det som er regulert. Behovet for å kunne dispensere uten å støte på høye rettslige skranker er derfor stort.

For enkelte tiltakstyper heter det at loven gjelder så langt den passer. Dette knytter tiltaket for løst opp mot loven og skaper stor usikkerhet. I denne sammenheng nevnes at teknisk forskrift (TEK) i stor grad er rettet mot bygninger, men forutsettes i prinsippet å gjelde ethvert søknadspliktig tiltak. Det er problematisk å finne ut hvilke funksjonskrav som kommer til anvendelse på andre tiltak enn bygninger.

4. Klagesaksbehandlingen-mekling.(kap 8.3)

En slutter seg til utvalgets utredning (kap 6.5). Tanken er interessant men en må påpeke flere betenkeligheter.

Regelen i dag er at ansvarlig søker skal ha et bevisst forhold til naboskapet gjennom å motta protester. Han skal synliggjøre overfor kommunen hvordan protestene er vurdert og om det er gjort endringer i prosjektet. Dersom tiltakshaversiden ikke har kunnet tilby løsninger som tilfredsstiller naboene er det trolig lite å hente ved en kommunal mekling senere.

Det er fare for at kommunen som mekler vil miste sin status som nøytral og uhildet saksbehandler ved at man kanskje må øve noe press for å komme i mål. En minner om at ved rettsmegling er vedkommende dommer innhabil dersom det kommer til hovedforhandlinger senere.

Mekling er et fagområde som krever pedagogisk innsikt og som det ikke er gitt at enhver saksbehandler behersker. Mekling vil i tillegg virke forsinkende hensett til den etter måten knappe tid som står til rådighet for saksbehandlingen.

5. Ulovlighetsoppfølging. (kap 8.4)

De gjeldende regler for oppfølging av ulovligheter er for så vidt ikke vanskelige. Derimot er det adskillige muligheter til å trenere de beslutninger som kommunen tar. Det ubegrensede mulighet til å søke i etterkant er en slik mulighet også i de tilfellene der kommunen mener at etterfølgende godkjenning er utenkelig. Både avslag på søknad, pålegg om retting og fastsetting av dagsbøter kan påklages – i alt 3 klageprosesser.

Kommunene har i denne typen saker følgende problemer:

a). Rett til å sende inn etterfølgende søknad.

Dette er i utgangspunktet en fornuftig regel som ikke fremgår av loven, men som fremgår av rundskriv. Men av og til er det helt åpenbart at en etterfølgende søknad ikke vil føre frem og er unyttig saksbehandling og mye tid går til spille.

Kommunen bør derfor kunne sette en frist for å sende inn etterfølgende søknad om godkjenning. Når denne fristen er gått ut skal det ikke være mulig å trenere gjennomføring av pålegg om retting ved å sende inn nye søknader.

Men selv om etterfølgende søknad er behandlet kan det tenkes at søker har glemt å søke om dispensasjon. En har erfaring for at klageorganet ved klage over pålegg (eller

tvangsmulkt) har opphevet tvangsvedtaket under henvisning til at vedkommende klager ikke har fått anledning til å søke om dispensasjon.

b) Det bør være anledning til å godkjenne ubetydelige ulovlige tiltak uten at det nødvendigvis er fremsatt en formell søknad. Mange tiltak kan være uproblematisk materielt sett, men det mangler søknad og formell byggetillatelse. Lovens § 116 b gir i dag kommunen anledning til å unnlate å følge opp ulovligheter når disse er bagatellmessige. Det bør på samme måte være anledning til å godkjenne bagatellmessige ulovligheter selv om det ikke er søkt slik at tiltaket ikke fortsetter å ha status som ulovlig.

c) Kommunens hjemmel for å unnlate å følge opp en ulovlighet bør flyttes fra § 116b annet ledd til § 113. Kommunen bør gis anledning til å unnlate å gi pålegg, ikke bare unnlate å følge opp et pålegg med tvangstiltak.

d) Det anses i dag ikke å være tillatt å gi dispensasjoner begrunnet med at retting av tiltaket vil være uforholdsmessig byrdefullt. Ethvert ulovlig tiltak skal bedømmes som om det ikke var utført. Ofte vil det være objektivt konstaterbart at det ulovlige tiltaket neppe ville blitt godkjent helt ut slik som oppført dersom kommunen hadde stått fritt. Det bør imidlertid anerkjennes som en "særlig grunn" til å gi dispensasjon at tiltaket allerede er oppført. Det kan dreie seg om helt ubetydelige dispensasjon som uheldigvis viser seg nødvendig. Eksempelvis kan det dreie seg om få cm. krenking av § 70 og denne krenkelsen kan ha blitt et tvistepunkt naboer i mellom. Private parter har i dag for god anledning til å stille krav overfor kommunen om å aksjonere og styre kommunens ressursbruk. Kommunen må i mye større grad gis anledning til å prioritere det som er samfunnsmessig viktig og ikke prioritere ut fra hvilke parter som er mest pågående.

e) Klage over vedtak om tvangsmulkt må begrenses til mulktens størrelse og løpetid. I for stor grad er det i dag anledning til å ta opp hele saksforholdet på et hvert trinn i prosessen.

f) Foreleggsinstituttet etter § 114 bør trolig utgå og det bør gis en annen hjemmel for kommunen til å rette eller rydde ved hjelp av egne mannskaper. Oppfølging av et foreleggsvedtak skal skje ved hjelp av tvangsfullbyrdelsesloven, og dette er for tungvint.

g) Utvalget nevner spørsmålet om å ta gebyr for ulovlighetsoppfølgingen for å skaffe kommunen økonomisk rom til å drive med slik virksomhet. Slik det er i dag tar kommunen gebyr for etterfølgende behandling, enten resultatet blir godkjennelse eller avslag. Ved godkjennelse er det vanlig å forhøye det ordinære gebyret med 50%. En er imidlertid åpen for at det også kan fastsettes gebyr ved påleggsvedtak.

6. Finansiering, refusjon. (kap 8.5)

En vil innledningsvis klart fraråde ordninger som forutsetter etablering av øremerkede fonds og som neppe vil dekke det fremtidige kapitalbehov for fremtidige fellesinnsretninger.

Refusjonsreglene er i utgangspunktet antagelig ikke spesielt vanskelige, men i og med at reglene anvendes relativt sjelden vil det både i kommunene og på privat hold være liten kunnskap om reglene. I tillegg er rettskildene vanskelig tilgjengelig.

Refusjonsreglene anvendes stort sett bare av private utbyggere som vil ha dekket sine kostnader med teknisk infrastruktur. Kommunene anvender reglene mer sjelden. En rekke spørsmål som byr på tvil kan trolig avhjelpest dersom det ble gitt forskrifter. Forskriften kan da ta opp i seg de retningslinjer som i dag finnes i rundskriv eller departementale uttalelser.

Videre skriver en rekke tvilsspørsmål seg fra den reguleringsplaner som tiltaket behandles etter. Det vil føre for langt å gjennomgå alle de problemstillinger som reiser seg i en refusjonssak..

En grunnleggende bestemmelse for refusjon er pbl § 67. Her er det fastsatt breddebegrensninger for vei og dimensjonering av ledninger. Allerede ved å fjerne disse begrensningen vil en refusjonssak bli forenklet.

Veiavgift.

En slik avgift vil løsrive bidragsplikten fra aktuelle veianlegg og være helt generell både for nytt og gammelt veinett. Det kan neppe bli slik at en privat utbygger skal kunne skrive ut veiavgift. En privat utbygger vil fortsatt ha behov for en refusjonsordning.

Ordning basert på verdistigning.

En slik ordning vil muligens kunne fungere for råtomtarealer der verdistigning er lettere konstaterbar. Men en antar at det bare skal være en betalingsordning og ikke i tillegg utbyggingsavtaler, veiavgift m.v.

En vil tilrå at dagens refusjonsordning videreføres dog slik at rettsreglene gjennomgås nøye og suppleres med forskrift som avskjærer tolkningstvil. En kan likevel tilrå at tilknytningsavgift for vei utredes videre.

7. Virkeområdet (kap 8.6)

En har ingen bemerkninger for så vidt gjelder lovens geografiske virkeområde.

Når det gjelder det saklige virkeområde vil en bemerke at selv det minste tiltak med eiendom og bygning kan være forbudt i henhold til reguleringsplan eller verneplaner. Man kan altså tenke seg at å kutte en gren fra et tre eller flytte på noen stener kan vær søknadspliktig. En rekke tiltak som ikke er søknadspliktige etter lovens § 93 skal det likevel søkes om etter lovens § 7 om dispensasjon. For den jevne borger som gjennom pressemeldinger stort sett bare har hørt om forenklinger i regelverket, er dette ganske uforståelig.

Både planlovutvalget og bygningslovutvalget behandler spørsmålet om samordning av regelverk som angår arealdisponering og bygninger. Jo flere forhold som samordnes inn under plan- og bygningsloven desto flere tiltak kan tenkes gjort søknadspliktig. Det må utredes om bygningsmyndigheten er rette vedkommende til å følge opp hensyn som springer ut av særlover.

Det samme gjelder former for virksomheter. Hvor detaljert skal samfunnet følge med når det gjelder virksomheter som antar andre former enn opprinnelig godkjent. De

kommunale myndigheter står her i en klemme mellom naboskap/allmennhet og grunneiere/næringsdrivendes frihet til å foreta disposisjoner over egen eiendom.

I mange reguleringsplaner er det vanlig å bestemme at vegetasjonen skal bevares, men det er ingen motsvarende bestemmelse om at felleing av trær er underlagt søknadsplikt.

Utvalget regner opp i kap 8.6.4 en rekke tiltak som vurderes henført under søknadsplikten. Flere av disse er så store at det vil være påkrevet med reguleringsplan. Her bør vurderes å innføre samme regel som for veianlegg, nemlig at detaljavklaring i plan vil overflødiggjøre byggesaksbehandling. Ordet detaljavklaring bør overveies byttet ut med "tilstrekkelig avklaring" slik at det kan utøves noe skjønn når byggesaksbehandling vurderes. Reguleringsplanen bør selv angi om byggesaksbehandling anses overflødig..

Ellers slutter en seg til at driftsbygninger i landbruket bør inngå blant de tiltak som krever søknad også fordi det ofte er uklart om man står overfor en driftsbygning eller andre typer bygg. Kombinerte staller og ridehaller er her et problem. Husbåter er trolig også i en gråsone. Brønner og anlegg for uttak av jordvarme bør vurderes i og med at slike borehull kan komme i konflikt med andre underjordiske anlegg. En behandler traseer for VA-ledninger, men ikke for kraft eller telekabler. Undersjøiske anlegg har en ikke erfaring med. Men midlertidig oppankring av fartøyer i opplag bør behandles.

8. Forholdet til annet regelverk. (kap 8.7)

a) Beslektede lover.

Krav om behandling etter annet regelverk kan slå inn ved ulike tidspunkter, noen lover angår tiltakets ytre rammer og skal avklares før rammetillatelsen (eventuelt før igangsettingstillatelsen). Noen lover vil angå den tekniske prosjekteringen og skal avklares før igangsettingstillatelse. Andre krav vil slå inn først ved ferdigattest så som hygieneregler for detaljinnredning av storkjøkken, restauranter, frisørsalonger, matvareforretninger, barnehaver, skoler m.v.

Selv om en rekke myndigheter er nevnt i pbl § 95 er det i mange tilfeller uklart hvordan man forholder seg til slike myndigheter i praksis. Det er også uklart hvordan man forholder seg til slike myndigheter i forbindelse med ferdigstilling av tiltaket. For eksempel om kommunen skal avvente at særlovmyndigheten har utført sine egne kontroller i forbindelse med ferdigattest. Med de korte frister som gjelder for ferdigattest er det imidlertid slik at kommunen ikke kan ha noe samordningsplikt overfor slike myndigheter.

Det bør derfor vurderes om tekniske regler som har hjemmel i særlov bør overføres til teknisk forskrift. Det bør også vurderes om noen bestemmelser fra særlov som er særlig sterkt knyttet til oppføring av byggverk bør tas inn i plan- og bygningsloven så som veilovens regler om avkjørsel og byggegrenser. Tekniske regler for utforming av avkjørsler og frisiktskrav bør vurderes tatt inn i teknisk forskrift. Med dette oppnås at anvendelsen av slike regler kommer inn under ansvarssystemet i plan- og bygningsloven. Denne typen tekniske regler vil dermed også bli lettere tilgjengelig.

Det kan også spørres om på hvilken måte overtakelsesforretning etter pbl § 67 adskiller seg fra ferdigattesten. Begge deler er et sluttokument for et byggeprosess. Forholdet mellom disse to dokumenter må avklares.

Det bør kanskje pålegges ansvarlig søker å gi kommunen en oversikt over hvilke andre myndigheter som vil bli kontaktet i prosjektet og på hvilket tidspunkt.

For øvrig må en ta i betraktning at særlovmyndigheter foretrekker å få en sak tilsendt via kommunen fordi kommunen da kan gi opplysninger som særlovorganet trenger. Kommunen kan også sile ut saker som ikke kan påregnes å bli godkjent slik at arbeidsbelastningen kan holdes på et akseptabelt nivå. En slik fremsendelse gjennom kommunen medfører imidlertid et større tidsforbruk og er vanskelig forenlig med de tidsfrister som gjelder.

b). Forholdet til privatretten.

Utvalget nevner at gjeldende rett på området bør kodifiseres, men at det ikke bør gjøres endringer i dagens rettstilstand. Dette sier enseg enig i.

9. Utbyggingsavtaler (kap 9)

Kommunen har avgitt uttalelse til planlovutvalgets utredning om samme tema. Slik uttalelse er avgitt av plan- og miljøutvalget. Uttalelsen lyder:

Forslag om regulering av utbyggingsavtaler er et inngrep i den generelle avtalefrihet. Det hindrer gode løsninger som så vel utbyggere, boligkjøpere og kommunen kan være tjent med, og bør tas ut av lovforslaget.

Kommunenes mening er at det på dette område bør herske avtalefrihet. For Bærum kommunen er det viktig å poengtere at utbyggingen av Fornebu-området neppe kunne kommet i stand uten den utbyggingsavtale som er inngått.

Derimot kan en si seg enig i at slike avtaler bør komme i stand gjennom en offentlig prosess der allmenheten har innsyn. Selve prosessen der en utbyggingsavtale kommer i stand bør derfor lovreguleres, men innholdet bør ikke lovreguleres. Ut over dette vil en mene at de rettsregler som begrenser kommunens adgang til å kreve naturalytelser (herunder § 67) bør revideres. Det bør åpnes adgang til ytterligere naturalytelser herunder at friområder stilles til disposisjon for beboerne i et utbyggingsområde uten at kommunen skal betale for dette.

Kommentarer til kap 6 – særlige problemområder.

6.2. Innholdsmessig kompleksitet.

En sier seg uten videre enig i utvalgets påpekning av at en rekke bestemmelser er vanskelig å anvende i praksis. Som eksempel er nevnt § 70 som kan brukes til å avveie forholdet mellom naboeiendommer.


Kommunen mener at § 70 er for mye svekket gjennom det rundskriv der det heter at tiltakshavers ønsker mht plassering og høyde skal imøtekommes med mindre avgjørende grunner taler i mot det. § 70 bør gjøres til et bedre virkemiddel for å oppnå bygningsmessig harmoni i et boligstrøk og må kunne supplere § 74 nr. 2. Ofte må man i dag gå veien om reguleringsplan for å skaffe seg styringsmidler.


6.6 . Eksisterende bebyggelse.

Utvalget påpeker at reglene om tiltak på og med eksisterende bebyggelse, herunder bruksendringer, trenger å gjennomgås (pbl § 87). Utvalget synes å mene at det er for vid adgang til å foreta investeringer i byggverk som ligger i strid med reguleringsplan. Dermed blir det vanskelig å gjennomføre reguleringsplanen.

Kommunen er enig i at den aktuelle bestemmelsen bør gjennomgås så vel språklig som innholdsmessig. Det er imidlertid ikke gitt at man nødvendigvis må ha strengere regler på området.


Karoline Hasselgård
bygnings sjef


Frode Jørgensen
sjef planjuridisk enhet


Kjell Seberg
plan- og bygningssjef Fornebu