

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP

19 FEB 2004

0313773-55

Ark 405

Avd. BB 104 14/12

Vår ref.: 54/04/EB/SL/509.36
Hamar, 6. februar 2004

HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2003:24 MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING.

Vi viser til oversendt NOU 2003:24 og høringsbrev. NORVAR BA⁷⁾ vil med dette gi kommentarer til deler av forslagene som er foreslått av bygningslovutvalget vedrørende forbedringer og effektivisering av bygningslovgivningen.

Generelle innspill

Plan- og bygningsloven (heretter kalt pbl) ble innført for å effektivisere og heve kvaliteten i byggebransjen. Innenfor vann- og avløpssektoren har det de senere årene kommet stadig flere tilbakemeldinger fra de som inspiserer vann- og avløpsledninger om at en ser en synkende kvalitet på anleggene. Noe av grunnen til trenden med synkende kvalitet er nok det nye pbl-systemet.

Pbl med tilhørende forskrifter, veiledninger mm. blir svært ofte revidert/forandret. Etter vår mening skjer revisjonen for tett, slik at brukeren av systemene ikke får tid til å sette seg inn i systemet før det revideres på nytt. Hvis en hadde gitt bransjen bedre tid på å tilpasse seg systemene, ville nok systemet gått seg bedre til på litt sikt. Det høye antallet revisjoner fører til frustrasjon og motvilje til systemet, noe som ikke er bra hvis målsetningen om økt kvalitet og effektivitet fremdeles skal gjelde. Ved fremtidige revisjoner må myndighetene og Statens Bygningstekniske etat (BE) gjøre grundige evalueringer av frekvensen for revideringene samt hvor forbedringspotensialet for pbl-systemet ligger. Eventuelle revisjoner bør, slik det gjøres i dette arbeidet med NOU 2003:24, gjennomføres i samarbeid med bransjene via høringer og eventuelt workshops.

Utformingen av pbl må ta hensyn til ulike organisasjonsmodeller i kommunene. Trenden går nå i retning av at vann- og avløp legges til selvstendige resultatenheter, kommunale foretak eller aksjeselskap som ikke har kontakt med kommunens bygningsmyndigheter utover ved egne søknader. I mange kommuner vil det derfor være en utfordring å opprettholde kompetanse på vann og avløp i forvaltningsdelen av kommunen.

Kommentarer til kapittel 8.1

Som nevnt i kapittel 8.1.2 var en av målene med pbl å heve kvaliteten via skjerpet kontroll, og at den skulle overføres til utbyggersiden. Utbyggerne vil naturligvis velge de enkleste løsningene. Det å tjene lette og raske penger ved å kutte ned på kvaliteten og jukse litt ved utfyllingen av kontrollskjemaene kan da bli en fristende veg å gå. Skal en innføre en slik ordning og få den til å fungere, må det ligge klare "ris bak speilet" for de som jukser. Med dagens egenkontroll og et tilsyn som ikke fungerer, er det fritt frem for juksemerkene. De blir sjelden tatt og hvis de blir tatt er straffen alt for mild, hvis de i det hele tatt får straff.

Det gjør det ikke bedre at godkjenningen av foretakene etter innføring av ny godkjenningskatalog fra 01.07.03 har blitt ytterligere utvannet. Se vedlegg 1 "Veiledninger til Plan- og bygningsloven - kommentarer til utkast til ny godkjenningskatalog og veiledning til teknisk forskrift" for mer utfyllende kommentarer.

Vi gir derfor full støtte til bygningslovutvalgets kommentarer og forslag til videre vurderinger for å få økt tilsynet, få en bedre kontroll av utbyggersiden, samt en bedre og ryddigere godkjenning av foretak.

Diskusjonene i NOU 2003:24 vedrørende behov for kompetanse, innsyn og ikke minst tid ved tilsyn er svært viktig. Får en ikke økt antall tilsyn får en heller ikke has på de useriøse foretakene i bransjen. Det er også spennende tanker å skille ut tilsyn som egen aktivitet eventuelt finansiert separat. Det er også viktig at foretak som blir innrapportert pga lite tilfredsstillende kvalitet ved tilsyn utført av kommunene, blir fratatt sin godkjenning. Vi har flere eksempler fra vår bransje om at kommunen har sendt inn klagerapport til BE uten av foretaket har mistet sin godkjenning. Fungerer ikke dette, vil kommunen miste motivasjonen til å sende inn klagerapporter til BE. Det bør i tillegg til bygningslovutvalgets forslag vurderes noe utvidet tilsyn eller kontroll i retning av den gamle bygningskontrollen, der en minimum skal ta en runde rundt på anlegget og sjekke at de som utfører arbeidet har rett kompetanse. Eksempelvis har vi i vann- og avløpsbransjen et kompetansebevis for de som skal legge VA-ledninger, såkalt ADK-bevis. Det vil da være lett å gå rundt på anleggene og sjekke at de som legger ledningene har rett minimumskompetanse. Men da må godkjenningsordningen for foretak blir mer rettet på faglig kompetanse, ikke bare systemgodkjenning etter det nye systemet.

Vedrørende ordbruken privatisert og uavhengig kontroll i 8.1.9 er vi litt usikre på hva dere mener. Kontrollen i dag er egenkontroll, som da er privat kontroll. Mener dere eventuelt å foreslå at all egenkontroll skal fjernes og at det kun skal være uavhengig kontroll utført av andre private aktører? Et annet alternativ kan i så fall være å motivere kommunen til å benytte mer pålagt uavhengig kontroll for å stresse aktørene på kvaliteten.

Som NORVAR BA har påpekt i vårt innspill i vedlegg 1 er det viktig at faglig kompetanse kommer sterkere frem i godkjenningen. Ved en eventuell privat godkjenning får en håpe at det vil sitte mer fagfolk som godkjenner og mindre jurister.

Kommentarer til kapittel 8.4

NORVAR BA slutter seg til de vurderinger utvalget har gjort om ulovlighetsoppfølging. Vår oppfatning av situasjonen i VA-bransjen samsvarer godt med det som beskrives i byggebransjen generelt. Dagens system for ulovlighetsoppfølging fungerer ikke godt nok. Etter vår mening skyldes det at lovverket på dette området er utformet slik at det krever for store ressurser og kompetanse i kommunene. Dette gjelder spesielt i mindre kommuner hvor det også kan være en belastning for kommunen å iverksette tvangstiltak overfor lokale firmaer. Vi støtter derfor ideen om at ulovlighetsoppfølging er en tjeneste kommunene kan kjøpe fra et egnet eksternt organ. Tjenesten bør finansieres ved gebyr fra de aktørene som har begått ulovligheter.

Kommentarer til kapittel 8.6 og 8.7

VA-sektoren må nok sies å være ett av de samfunnsområder som er mest utsatt for fragmentert lovgivning. Vi ser stadige eksempler på at det fastsettes nye/reviderte lover og forskrifter som gjelder vår sektor, og der myndighetene ikke har foretatt nødvendig samordning mot andre sektormyndigheters regulering av samme felt. Vi gir derfor vår fulle støtte til utvalgets foreløpige vurderinger i kap. 8.7.5: "Utvalget vil i delutredning II gå nærmere inn på bygningsmyndighetens rolle og virkemidler i forhold til sektormyndighetenes behandling av tiltak som krever tillatelse etter plan- og bygningsloven, herunder se nærmere på problemene knyttet til dobbeltbehandling."

Utvalget ber videre avslutningsvis i kap. 8.6.4 om tilbakemeldinger fra høringsinstansene på hvordan ulike tiltak behandles i dag og om det er behov for endringer i bygningslovgivningen, evt. i særlovgivningen, i forhold til saksbehandlingen av slike tiltak. Blant de opplistede tiltakene finner vi:

- Traseer for VA-ledninger i grunnen
- Brønner
- Undersjøiske vannledninger

Som en samlet kommentar til kap. 8.6 og 8.7 vil vi understreke viktigheten av at utvalget har et spesielt fokus på utfordringer med dobbeltregulering på VA-området, og spesielt merker seg følgende dagsaktuelle utfordringer og endringer i rammebetingelser fra andre myndigheter:

-Vedr. vannforsyning: Det nye Mattilsynet har blitt godkjennings- og tilsynsmyndighet for vannforsyningen fra 01.01.04, med hjemmel i drikkevannsforskriften (og hjemmelslovene matloven, kommunehelsetjenesteloven, helse- og sosialberedskapsloven). Kommunen vil fortsatt ha et tilsynsansvar for drikkevann etter kommunehelsetjenesteloven. Frem til 01.01.04 har kommunen hatt ansvaret for både de arealmessige, bygningsmessige og drikkevannsfaglige godkjenningene når et vannverk skal bygges og settes i drift. Når staten nå har overtatt deler av dette sakskomplekset, er det behov for tidlige innspill fra Mattilsynet i arealplanarbeid etter pbl som vedrører eksisterende eller potensielle drikkevannskilder m/nedbørfelt. Det er dessuten viktig at Mattilsynet ikke gir oppstartstillatelse for et vannverk etter drikkevannsforskriften før kommunen har godkjent de tekniske anleggene.

-Vedr. regulering av nedbørfelt og vannkilder for å sikre drikkevann mot forurensning: Det foreligger i dag flere lover/forskrifter som på ulikt vis gir hjemmel for å beskytte drikkevannskilder/nedbørfelt mot forurensninger, herunder pbl, forurensningsloven, matloven/drikkevannsforskriften, vannressursloven og oreigningsloven. Det er ikke foretatt noen overordnede avklaringer på grensesnittet mellom disse hjemlene og om hvor grensen for erstatningsplikt går. Her er det et stort behov for klargjøring fra myndighetens side.

-Vedr. krav til dimensjonering av vannledninger: Skal vannledningene frakte drikkevann eller brannvann? Det er i dag motstridende forventninger fra hhv. helsemyndigheter (HD/Mattilsynet/Folkhelseinstituttet) og brannmyndigheter (DSB) om hva distribusjonssystemet for drikkevann skal brukes til. Skal det være store ledningsdimensjoner som tilfredsstiller behov for sprinklervannforsyning, eller skal ledningene være tilpasset en oppholdstid på vannet som gjør at man får en best mulig kvalitet på drikkevannet? Her er VA-bransjens holdninger entydige: Det må primært være drikkevannskvaliteten som må være premissgiver for dimensjonering av ledningsnett. Særskilte brannvannsbehov utover det ledningsnett kan levere, må løses lokalt. Denne problemstillingen har delvis relevans for bygningsmyndighetene gjennom samordningen av brannregelverket og TEK.

-Vedr. anlegg for borttransportering og behandling av avløpsvann: Miljømyndighetene (MD/SFT) er i ferd med å utarbeide en ny avløpsforskrift som vil gi kommunene økt myndighet på avløpsområdet. Forskriften vil ventelig bli fastsatt 01.01.05. Det bør avklares om det foreligger noe behov for samordning på dette området.

-Vedr. rammedirektivet for vann: Det er ennå ikke bestemt hvem som skal være nasjonal myndighet etter EUs rammedirektiv for vann: MD eller OED. Hvilke følger får implementeringen av direktivet, og hvordan sikre nødvendig samordning mot andre myndigheter/regelverk?

-Vedr. vannressursloven: Også i forhold til vannressursmyndighetene (OED/NVE) er det viktig å få avklart om det foreligger noen dobbeltregulering etter hhv. pbl og vannressursloven m/forskrifter, og om det foreligger et behov for bedre samordning, jf. konsesjons- og meldeplikt for uttak av vann, tiltak i vassdrag, brønner m.v.

-Vedr. problemstillinger med lukt fra avløpsrensaneanlegg og slambehandlingsanlegg: Det bør vurderes om det er et behov for nærmere samordning av saksbehandlingen i regi av miljømyndigheter, helsemyndigheter og plan- og bygningsmyndigheter når det gjelder plassering av slike anlegg i forhold til annen bebyggelse.


Vi har dessverre ikke anledning til å gå mer i dybden på disse problemstillingene i vårt hørings svar denne gangen. Det må også bemerkes at enkelte av disse innspillene har vel så stor relevans for planlovutvalget som for bygningslovutvalget. Vi oppfordrer således til en nærmere dialog mellom de to utvalgene og VA-bransjen i det videre arbeidet om de særskilte utfordringer med dobbeltregulering av vår sektor og der pbl er en del av sakskomplekset.

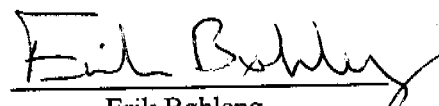
Kommentarer til kapittel 9

Utbyggingsavtaler i ulike former har lenge vært brukt som et virkemiddel for å regulere forholdet mellom kommuner og utbyggere. Vi støtter forslaget om at dette området nå lovreguleres og slutter oss i hovedsak til de vurderinger utvalget gjør. Vi er enige i at de tiltak som inngår skal stå i saklig sammenheng med gjennomføringen av planvedtaket, men vil peke på at en utbygging kan utløse behov for "saklige" tiltak som fysisk ligger utenfor planområdet og at slike tiltak også må kunne inngå i avtalen.

Det bør også inntas en bestemmelse om at kommunen kan stille krav til kvalitet og dokumentasjon på den infrastruktur som inngår i avtalen. Avtalen bør også regulere hvem som skal ha det framtidige driftsansvaret. Ved privat utbygging har utbygger et naturlig ønske om lavest mulige kostnader. Dette kan medføre at eksempelvis vann- og avløpsanlegg bygges med en så lav standard at kommunen ut fra driftshensyn ikke vil overta anleggene. Resultatet blir anlegg med lav standard og privat drift, noe som ikke er en langsiktig og effektiv løsning.

Med hilsen
NORVAR


Einar Melheim
Direktør


Erik Bøhleng

Vedlegg : Veiledninger til Plan- og bygningsloven - kommentarer til utkast til ny godkjenningsskatalog og veiledning til teknisk forskrift

Kopi til: Statens Bygningstekniske etat

⁹⁾ NORVAR BA (Norsk vann og avløp BA) er en medlemsorganisasjon for eiere av vann- og avløpsverk i Norge. Hovedvekten av medlemmene er kommuner og interkommunale vann- og avløps selskaper, og i dag er over 340 kommuner medlemmer i NORVAR BA (dekker over 90% av befolkningen). NORVAR BA skal ivareta VA-verkenes felles interesser i tekniske, økonomiske og administrative spørsmål og arbeide for utvikling av VA-faget til samfunnets og medlemmenes beste. NORVAR BA har en samarbeidsavtale med Kommunenes Sentralforbund.