



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Kommunal- og regionaldepartementet
Pb 8112 DEP
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
19 FEB 2004	
0313773-57	
Ark.	405
Avd.	33 1241 KFR

Deres ref.: Deres dato: Vår ref.:
2003/38292 FM-J

Saksbehandler:
Christian Bugge

Dato:

05 FEB. 2004

HØRING NOU 2003:24 MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING FYLKESMANNENS HØRINGSUTTALELSE

Vi viser til departementets brev 05.11.04.

Som utvalget er inne på er det deler av loven fylkesmennene sjelden befatter seg med. Embetet har konsentrert seg om de deler av utredningen hvor vi mener å ha relevant erfaring.

Nedenfor følger embedets bemerkninger, som følger underpunktene i utredningen.

7.2 En felles plan- og bygningslov eller to lover

Utvalget anbefaler at det utarbeides et forslag til én ny, felles plan- og bygningslov.

Fylkesmannen tiltrer forslaget idet vi mener videreføring av en felles lov har praktiske fordeler.

For øvrig vises til vår høringsuttalelse av 03.07.2001 til Planlovutvalgets utredning (NOU 2001:7), hvor det ble fremhevet følgende:

”Utvalget betoner sterkt PBL’s funksjon som redskap for samordning og avveining, mens samfunnsutviklingsaspektet vies mindre oppmerksomhet. Utvalget har vært innom spørsmålet om én PBL eller om den bør skilles i en planlov og en bygningslov. Med sikte på samordning med kommuneloven vil vi foreslå at en fortsatt har med seg spørsmål om en bør ha en lov for samfunnsutvikling og planlegging og en lov for arealforvaltning og bygning. Den klare sammenhengen mellom overordnet samfunnsplanlegging og arealplanlegging må imidlertid sikres og det må være en sentral premiss i de videre vurderinger.”

7.3 Forholdet mellom lovtekst og forarbeider

Utvalget konkluderer med at merknader som knytter seg til presisering og anvendelse av begreper i loven, bør inn i forarbeidene og ikke i lovteksten (eller forskriftene) med mindre særlige hensyn taler for en slik løsning.

Fylkesmannen er enig i prinsippet. Det må imidlertid balanseres mot behovet for å gi ordlyden et forståelig innhold. Bestemmelsenes ordlyd må ikke fremstå som innholdsløs,

Postadresse:
Postboks 8111 Dep
0032 OSLO

Besøksadresse:
Tordenskiolds gt 12
Inngang sjøsiden

Telefon: 22 00 35 00
Telefaks: 22 00 36 00
Internett:
www.fylkesmannen.no/OsloOgAkershus

Saksbehandler: Christian Bugge
Direkte telefon: 22 00 35 77
E-post: postmottak@fm-oa.stat.no
Org.nummer: NO 974 761 319

jfr. for eksempel dagens pbl § 70 nr. 1.

Vi viser for øvrig til vår særskilte bemerkning om § 70 nr 1 avslutningsvis i dette brevet.

7.6 Innholdsmessig disponering

Utvalget har sett på mulige strukturelle endringer i loven i byggesaksdelen i det kommende lovforslagets del 3.

Etter fylkesmannens oppfatning bør siktemålet her være å oppnå et mest mulig oversiktlig regelverk. En inndeling som i noen grad gjenspeiler *tiltakens kompleksitet* anses å fremme lovens tilgjengelighet og brukervennlighet mest.

7.7 Skisse til struktur for ny, felles plan- og bygningslov

Forslaget går ut på at loven inndeles i fire deler: Første del: Plan- og bygningslovens alminnelige del, andre del: Om planer, tredje del: Om bygninger m.v. og en fjerde del: Avsluttende bestemmelser (gjennomføring og håndheving).

Fylkesmannen tiltrer forslaget.

8.1 Rollefordeling bygningsmyndigheter/utbyggere - tilsyn og kontroll

Fylkesmannen har i liten grad egen erfaring med hvordan 1995- reformen har virket. Det er få klagesaker som berører feltet, og fylkesmannen har heller ikke drevet særlig veiledning utover det generelle.

Fylkesmannen finner den gjennomgang av dagens ordning, ikke minst problemer og utfordringer, som er presentert i kap. 8.1 som konstruktivt kritisk og nyttig, og for så vidt overenstemmende med det inntrykk som har festet seg her.

Vi kan imidlertid ikke se å ha tilstrekkelig grunnlag for konkrete innspill.

Kap. 8.2 Søknadssystem og saksbehandling.

Utvalget gjennomgår dagens system og gir uttrykk for at det må være en målsetting å utarbeide et system som er mer logisk, der det finnes en grunnstamme som er felles for alle saker. Utvalget vurderer å foreslå å sløyfe meldingsordningen og bare ha søknadsplikt, men innføre enklere krav til ansvar og kontroll for visse typer tiltak. Utvalget ønsker også å se på muligheten for å legge bedre til rette for parallell behandling av plan- og byggesak.

Vi deler oppfatningen til utvalget når det gjelder dagens system, som det ikke kan hevdes fungerer tilfredsstillende. Vår erfaring tilsier at en forbedring på dette området vil gjøre det klart enklere både å søke og å behandle saker.

Kap 8.3 Mekling i byggesaker

Bygningslovutvalget foreslår mekling som alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling i byggesaker.

Embedet er skeptisk til forslaget. Ordningen slik den er fremstilt av utvalget, synes å inneha en rekke usikkerhetsmomenter.

Vi vil først påpeke det prinsipielle i at man beveger seg bort fra dagens system hvor myndigheten implementerer offentligrettslige regler, instruksjer etc, og i stedet lar utfallet av byggesaken i alle fall delvis bero på hva de private parter kan forlikes om. Fylkesmannen kan ikke uten videre se at det hører hjemme i bygningslovgivningen å forlike en i prinsippet privatrettslig konflikt mellom utbygger og naboer. Fylkesmannens oppgave har vært å avgjøre forholdet mellom disse partene på den ene siden og kommunen på den andre. Vår erfaring er at konfliktnivået ofte blir svært høyt. Vi frykter at det blir ytterligere grobunn for konflikt dersom bygningsmyndighetene, være seg kommunen eller fylkesmannen i tillegg skal forsøke å mekle mellom de private.

De største fordeler ved en eventuell (fungerende) meklingsordning synes å være at ordningen kan ha en tids- og kostnadsbesparende effekt, både for utbygger og for bygningsmyndighetene (herunder fylkesmannen).

Den foreslåtte ordningen må imidlertid antas å ha sitt største potensiale i de mindre saker, der kostnader og tid kanskje i utgangspunktet ikke er avgjørende for sakens parter. I større saker, vil gjerne utbygger ha større ressurser til rådighet slik at partene i meklingssituasjonen stiller med ulikt utgangspunkt og det kan være vanskelig å komme frem til et omforent forlik.

Som utvalget påpeker vil det også i en byggesak kunne være naboer med motstridende interesser, slik at et resultat i en meklingssituasjon (eksempelvis med en annen plassering av byggetiltaket) vil kunne utløse protester og klage fra andre med rettslig interesse i saken og dermed nye runder.

Såfremt en ordning med mekling skal ha en tids- og kostnadsbesparende effekt er det i alle fall etter fylkesmannens syn viktig at et eventuelt forlik kommer i orden i en tidlig fase av saken.

Mekling hos fylkesmannen antas å gi liten eller ingen tids- og kostnadsbesparende effekt, snarere betydelig merarbeid og -kostnader. Særlig dersom mekleren ikke senere kan behandle saken som klagesak i de tilfeller der mekling ikke fører frem.

Kap. 8.5 Finansiering og kostnadsfordeling

Fylkesmannen er enig i at refusjonsreglene er kompliserte og vanskelige å anvende i detaljene.

Vi viser som eksempel til Sivilombudsmannens sak 2002/70. En annen tilsynelatende uløst problemstilling er hvorvidt forutsetningen om at eiendommen blir byggeklar som følge av tiltaket, innebærer at eiendommen både faktisk og rettslig skal kunne bebygges eller tilbygges med en *selvstendig boenhet*, og om dette i såfall gjelder alle alternativene i pbl § 49 nr 1 eller

bare de to første. Spørsmålet henger nært sammen med pbl § 67 som utvalget er inne på i NOUen side 81.

Vår egen befatning med refusjonsreglene de siste årene har i hovedsak vært ved oppgradering av veier til regulert bredde i allerede bebygde strøk, med og uten innslag av såkalte "veierklæringer", men hvor veiutvidelsen uansett oppfattes av beboerne som en ren ulempe snarere enn en fordel, som vel var utgangspunktet for dagens regler.

Fylkesmannen er på denne bakgrunn enig i at reglene om kostandsfordeling bør revideres. Fylkesmannen merker seg utvalgets løsningsalternativer, men har ikke grunnlag for noen nærmere vurdering av hensiktsmessigheten av dem.

8.6 Lovens virkeområde.

Utvalget slutter seg til Planlovutvalgets forslag om å dele bestemmelsen om lovens virkeområde i to paragrafer og mener loven fortsatt bør ha samme geografiske virkeområde for plan- og byggesaksdelen. Utvalget foreslår ingen prinsipielle endringer av lovens saklige virkeområde. Det vises imidlertid til en rekke tiltak (fenomener) hvor behandlingen etter plan- og bygningsloven oppfattes som uklar, og høringsinstansene inviteres til å redegjøre for hvordan slike tiltak behandles i dag og om det er behov for endringer i bygningslovgivningen, eventuelt i særlovgivningen, i forhold til saksbehandlingen av slike tiltak.

Det er ønskelig at det fokuseres uttrykkelig på saksbehandlingen av slike tiltak, slik at det oppstår minst mulig tvil og usikkerhet mht. innretninger som må antas å ligge i en gråsoner i forhold til loven.

Fylkesmannen har gjennom årene hatt flere saker hvor det er uklart om loven kommer til anvendelse. Avgjørelsen har da berodd på konkret vurdering.

Vi anser at kommunene med sitt store volum av saker vil kunne gi et bedre bilde av hvordan slike tiltak behandles i praksis. I den grad det er behov vil fylkesmannen kunne være behjelpelig med informasjon om saker vi har hatt.

8.7 Forholdet til annet regelverk/privatrettslige forhold

Fylkesmannen har i utgangspunktet ingen synspunkter på bygningslovutvalgets redegjørelse om forholdet til annet regelverk/sectorlovgivning.

Erfaringsmessig skaper imidlertid bestemmelsene i plan- og bygningslovens § 66 nr. 1 og 2 om privatrettslig sikret atkomst og rett til bortledning av avløpsvann, problemer i form av vanskelige grensedragninger og vurderinger av privatrettslig art.

Typisk eksempel er at det ved søknad om oppføring av en boligblok foreligger en tinglyst erklæring om veirett, gjerne av eldre dato, og det er uklart hvor mange husstander/leiligheter som kan anses omfattet av retten. Et annet eksempel er at herskende eiendom søker om å oppføre tilbygg til sitt næringsbygg, og den tjenende eiendom anfører at dette vil gi transportkjøring og ulempe som ikke kunne forutsees da veiretten ble avgitt.

Det synes å være ganske varierende praksis for hva kommunen krever av dokumentasjon for eksistensen av slike private rettigheter, eller omfanget av dem.

Fylkesmannen vil derfor imøtese en klargjøring av hvor langt bygningsmyndighetene (prejudisielt) skal gå i sin stillingtagen til privatrettslige forhold som er av betydning for en byggesak.

Kap. 9 Utbyggingsavtaler

På bakgrunn av den usikkerhet som råder i forhold til utbyggingsavtaler anser fylkesmannen at det er positivt at dette nå forslås lovregulert. Fylkesmannen har etter en gjennomgang av Bygningslovutvalgets forslag ikke særlige innvendinger mot den foreslåtte løsningen. Fylkesmannen finner likevel å knytte bemerkninger til enkelte av de foreslåtte bestemmelsene.

§ x-2 Utbyggingsavtalens innhold.

Bygningslovutvalget har her gått inn for en annen løsning enn hva Planlovutvalget har kommet med i sitt forslag. Fylkesmannen anser at dette like mye er et politisk som et hensiktsmessighetsspørsmål. Slik bestemmelsen her er foreslått utformet vil man få en mer fleksibel løsning i samsvar med den praksis man har i dag. Gjennom de foreslåtte reglene om saksbehandling og klageadgangen vil imidlertid åpenheten rundt disse avtalene øke og faren for misbruk reduseres. Fylkesmannen anser at dette er positivt for aksepten av utbyggingsavtaler som virkemiddel.

Slik bestemmelsen er foreslått utformet vil den videre gi kommunene og utbyggere forholdsvis vide rammer til å finne fram til løsninger som kan gagne begge parter, samt samfunnet for øvrig. Skrankene som er satt vil imidlertid gi en begrensning for hva man kan inngå avtale om. Bestemmelsen er skjønnsmessig utformet slik at grensene gis ved at tiltakene skal stå i "*saklig sammenheng med*" og være "*nødvendige for*" gjennomføringen av planvedtaket. Videre er det inntatt en begrensning i at tiltaket skal stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang. Fylkesmannen kan se at det selvfølgelig vil komme en del avtaler som vil befinne seg i grenseland for hva som kan anses akseptabelt idet kriteriene i bestemmelsen er skjønnsmessige. Fylkesmannen finner imidlertid ikke å komme med innvendinger mot utformingen, da man synes kriteriene for så vidt synes greie å skulle forholde seg til samt at klageadgangen vil gi mulighet for en overprøving.

Fylkesmannen vil påpeke forbindelsen mellom slike avtaler og *rekkefølgebestemmelser* i reguleringsplan. Det har forekommet at slike bestemmelser benyttes av kommunen som grunnlag for å kreve at den private oppfører anlegg med større dimensjoner enn det han er pliktig til etter pbl § 67. Et annet eksempel er at det gis fritak fra rekkefølgebestemmelsene mot at tiltakshaveren skal stille bankgaranti for at kostnadsforpliktelser vil blir oppfylt. Det er ønskelig at loven avklarer adgangen til slike opplegg.

§ x-4 Saksbehandling og offentlighet

Bestemmelsen fastslår at oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtaler skal kunngjøres. Det er ikke noe i lovteksten om hvordan kunngjøringen skal skje, men i merknadene anses minimumskravet annonsering i minst en avis som er alminnelig lest på stedet – i dagens lov samt i planlovutvalgets forslag fremgår uttrykkelig av lovteksten hvordan kunngjøring skal skje. Fylkesmannen spør derfor om dette kan skape uklarheter og om kravene til kunngjøringen burde tas inn i lovteksten.

Videre skal fremforhandlede utbyggingsavtaler etter § x-2, 2. ledd legges ut til offentlig ettersyn. Inngått utbyggingsavtale skal også kunngjøres, det samme gjelder for eventuelle endringer. Fylkesmannen har ingen ytterligere bemerkninger her.

§ x-5 Klage og omgjøring

Klageadgang gitt både til kommunens avtalepart og til andre med rettslig klageinteresse. Fylkesmannen slutter seg til denne løsningen.

Innspill om enkeltbestemmelser - pbl § 70 nr 1

Fylkesmannen vil allerede på dette stadium i lovarbeidet rette oppmerksomheten mot pbl § 70 nr 1. Til utvalgets omtale må bemerkes at bestemmelsen fortsatt byr på tolkningstvil.

1.

Det sentrale spørsmål gjelder kommunens kompetanse til å fastsette høyden etter § 70 nr 1 i et område med reguleringsbestemmelser om maksimalhøyde.

Eksempel: En fradelt tomt i et fortetningsområde er regulert til bolig, og det søkes om en bygning i to etasjer + innredet høy sokkeletasje og loft. Bebygd areal BYA og høyde (til sammen graden av utnyttning) utnytter planens maksimalrammer fullt ut.

Det er i denne situasjonen meget praktisk at naboene krever at det bygges en etasje lavere. Dette kan også fremstå som den beste løsning objektivt sett. Hjemmelen for å pålegge det er imidlertid uklart. Merkbar reduksjon av høyden vil oftest bety at graden av utnyttning må reduseres, og at den foreliggende søknaden må anses fullstendig avslått. I følge rundskriv H-18/90 gir § 70 nr 1 (som hovedregel) ikke hjemmel for et slikt inngrep overfor søkeren. Forarbeidene fra 1982 går til dels i motsatt retning.

Videre kan reguleringsplanen selv ha skjønnspregede regler om høyden, som er ment å virke begrensende innenfor maksimalrammen gitt i lov og/eller plan, men hvor praksis varierer.

Etter fylkesmannens mening må forholdet mellom § 70 og reguleringsplan gjøres klarere.

2.

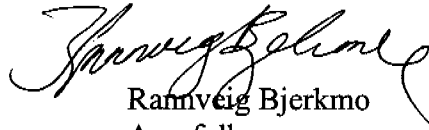
En annen side av bestemmelsen er sammenhengen mellom det offentligrettslige vurderingstema og reglene i naboloven om ulempe. Hvis tiltakshavers forslag til plassering påfører naboen ulemper, følger det av Ot. prp. nr 27 (1982-83) side 19 at bygningsmyndighetene skal ta "tilbørlig hensyn" til naboens interesser. Pedersen, Sandvik m.fl. Plan- og bygningsrett (2000 utg.) side 543 viser til at uttrykksmåten peker hen mot unødvendighetskriteriet i naboloven § 2. I boken uttales videre: "I NOU 1976:27 side 64, som var en forløper for NOU 1982:13 side 29 er denne tankegang kommet klart til uttrykk. Etter å ha slått fast at tiltakshaverens plassering skulle respekteres dersom avgjørende grunner ikke talte mot, ble det presisert: "En tenker da særlig på tilfelle der byggherrens forslag medfører en avgjort ulempe for naboene, en ulempe som kan hindres eller minskes ved en annen plassering."

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Pbl § 70 nr 1 bør derfor vurderes nærmere ved f eks tilnærming av begreper i naboloven.
Fylkesmannen tilrår i allefall at paragrafen omskrives slik at intensjon kommer bedre frem.

Med hilsen


Hans J. Røsjorde


Ramveig Bjerkmo
Ass. fylkesmann