



Oslo kommune
Byrådsavdeling for byutvikling

MM. OG REG. DEP

6 JAN 2004
03/3773-43

405

BB / BY / KFR

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Dato: 04. 02. 2004

Deres ref:
03/3773-14 KFR

Vår ref (saksnr):
200304829-25

Saksbeh:
Karl M. Johnsen, 23 46 16 48

Arkivkode:
500

HØRING - NOU 2003: 24 MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING

Vi viser til vårt brev av 20.01.2004 til departementet og departementets brev hit av 29.01.2004.

Vedlagt følger kopi av byrådets vedtak av 19.02.2004 sak 19 med innstilling (uten vedlegg) til høringsuttalelse fra Oslo kommune ved høring av NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning. Innstillingen vil også bli sendt departementet elektronisk.

Endelig uttalelse vil bli sendt så snart bystyret har behandlet saken.

Med hilsen

K. O. Sollie Johansen
kommunaldirektør

Terje Ness
bolig- og
eiendomsutviklingssjef

Vedlegg: Kopi av byrådssak 19/04



Byrådssak 19/04

**HØRING - NOU 2003:24 MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING.
GRUNNPRINSIPPER OG VEIVALG. UTBYGGINGSAVTALER.**

Sammendrag:

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har i brev av 05.11.2003 bedt om merknader til Bygningslovutvalgets første delutredning – NOU 2003:24 "Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler." Formålet med høringen er å få kunnskap, synspunkter og ideer til utvalgets videre arbeid med delutredning II samt å gi departementet et viktig grunnlag for arbeidet med de konkrete lovforslag om utbyggingsavtaler som fremmes av utvalget. Høringsfrist er satt til 06.02.2004. Det er søkt om utsatt høringsfrist siden byutviklingskomiteen ba om at saken behandles i bystyret.

Delutredningen gir en oversikt over problemstillinger, mangler og svakheter ved dagens regelverk. Den peker på reformbehov og mulige løsningsalternativer og redegjør for prinsipper og veivalg på sentrale områder. På et konkret område fremmer utvalget forslag til nye regler. Det gjelder kommunens adgang til å inngå utbyggingsavtaler.

Byrådet mener Bygningslovutvalget bør legge vekt på følgende forhold:

- Det bør være en felles plan- og bygningslov med forenkling, effektivisering og brukervennlighet som mål for å sikre kvalitet på det som bygges.
- Bevisst utforming av bygninger og omgivelser bør ivaretas for å forebygge kriminalitet.
- Det bør klarlegges bedre hvilke tiltak som er søknadspliktige, og forhåndskonferanser bør få større vekt og være pliktig i saker over en viss størrelse.
- Detaljreguleringer bør ikke stå i lovteksten, men bør tas inn i forskrifter, presiseringer i veiledning til forskrifter, og særlover samordnes slik at saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven dekker saksbehandlingskravene etter de fleste aktuelle særlover.
- Begrensninger i klageretten og i adgangen til å søke dispensasjon i byggesaker, men ikke i plansaker, anbefales. Kommunen er skeptisk til forslaget om meklingsstedet for klagesaksbehandling.
- Bygningslovutvalget bør gjennomgå Sanksjonsutvalgets forslag for å vurdere tilpasninger til plan- og bygningsloven. Den som skaper ekstra kostnader ved ulovlighetsoppfølging skal betale dem.
- Tilsyn må videreutvikles, men gebyr for tilsyn må vurderes nærmere
- Vilåårene for å få sentral godkjenning for ansvarsrett må innskjerpes. Lovbestemt kontrollplikt og ordningen med uavhengig kontroll bør vurderes, men må ikke skape mer byråkrati. Foretakets ansvar overfor det offentlige må gjenspeiles i kontraktene og foretakets eget kvalitetssystem.
- Parallell behandling av plan- og byggesak må vurderes nærmere i forhold til konfliktfylte planer.
- Refusjon for vei, vann og avløp bør baseres på tilknytningsavgifter.

- Det bør gis sterkere hjemmel for å bevare trær.
- Det bør foretas en kobling mellom plan- og bygningsloven og forurensningsloven vedr. avfallsbehandling og stilles krav om ansvarsrett i prosjektet for å behandle avfallet fra byggesaker.
- Rammen for hva som kan inngå i utbyggingsavtaler bør være dynamisk og fleksibel. Kommunen er imidlertid betenkt mht. mulighetene avtaler gir for å pålegge utbygger ansvar utbygger ellers ikke ville ha. Planvedtak må være truffet før utbyggingsavtale kan inngås. Utbyggingsavtaler skal omfatte teknisk, men ikke sosial infrastruktur, men hjemmel for å stille krav om rimelige boliger eller andre boligpolitiske tiltak bør vurderes. Utbyggingsavtaler om forhold også utenfor vedkommende plan som er vesentlige for gjennomføring av planen bør kunne inngås.

Saksfremstilling:

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har i brev av 05.11.2003, jf. trykt vedlegg 1, bedt om merknader til Bygningslovutvalgets første delutredning. Formålet med høringen er å få kunnskap, synspunkter og ideer til utvalgets videre arbeid med delutredning II samt å gi departementet et viktig grunnlag for arbeidet med de konkrete lovforslag om utbyggingsavtaler som fremmes av utvalget. Høringsfrist er satt til 06.02.2004.

Utredningen – NOU 2003:24 "Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler." – er mottatt i et begrenset antall, og følger saken som utrykt vedlegg. Byutviklingskomiteens medlemmer har imidlertid fått hvert sitt eksemplar av utredningen før saken ble behandlet i komiteen, i henhold til komiteens ønske i brev av 03.12.2003. Som trykt vedlegg 2 er kopiert opp følgende deler av utredningen: Innhold, Del I Innledning og sammendrag samt Del IV Utbyggingsavtaler – utvalgets lovforslag.

Utredningen er også tilgjengelig på internett under <http://www.dep.no/krd/norsk/publ/utredninger>.

Byrådet bemerker

Høringsutkastet er forelagt en rekke virksomheter i kommunen. Det er mottatt uttalelser fra Plan- og bygningsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Samferdselsetaten, Friluftsetaten, Brann- og redningsetaten, Regionkontor landbruk, Vann- og avløpsetaten og Undervisningsbygg Oslo KF. Uttalelsene følger som utrykte vedlegg. De forskjellige synspunktene er i det vesentligste lagt inn i utkastet til høringsuttalelse fra Oslo kommune, slik at Bygningslovutvalget kan få et bredt utvalg av innspill å arbeide videre ut fra. Derfor vil deler av uttalelsen ikke konkludere med endelige og entydige synspunkter, men la aktuelle problemstillinger komme frem.

Uttalelsen er bygget opp i samsvar med departementets ønsker, dvs. at den følger og refererer seg til utredningens kapittel- og underkapittelinnndeling.

Vedtakskompetanse

Bystyret vedtok i møte 30.05.2001, sak 218, å delegere til byrådet å avgjøre høringsuttalelser på kommunens vegne. Etter at byutviklingskomiteen var underrettet om høringen, ba arbeidsutvalget i brev av 03.12.2003 imidlertid om at kommunens uttalelse i denne saken legges frem til behandling i komiteen. Byrådet legger derfor saken frem for bystyret.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Oslo kommune avgir følgende høringsuttalelse til Bygningslovutvalgets første delutredning, lagt frem i brev av 05.11.2003 fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD):

Delutredningen gir en oversikt over problemstillinger, mangler og svakheter ved dagens regelverk. Den peker på reformbehov og mulige løsningsalternativer og redegjør for prinsipper og veivalg på sentrale områder. På et konkret område fremmer utvalget forslag til nye regler. Det gjelder kommunens adgang til å inngå utbyggingsavtaler.

Kommunen vil innledningsvis gi uttrykk for at den finner det positivt at utvalget har valgt å dele sin utredning i to og at første del inneholder prinsipielle spørsmål.

Kommunen vil rose utvalget for utredningen. Gjennom den systematiske oppbyggingen og grundige beskrivelsen av dagens situasjon m.m. er det gitt et solid grunnlag for vurderinger av viktige hovedspørsmål. Kommunen gir sin fulle støtte til at endringer av bygningslovgivningen må ta sikte på forenkling, effektivisering og brukervennlighet. Samtidig må det sikres at regelverket blir forutsigbart og er egnet til å sikre kvalitet på det som bygges. Kommunen understreker at endringene ikke må føre til økte utgifter for kommunen.

Kommunen kan i stor grad si seg enig i de vurderingene som Bygningslovutvalget har gjort, men har i enkelte forhold et litt annet syn på veivalg og virkemidler. Således støtter kommunen for eksempel utarbeidelse av en felles plan- og bygningslov og styrking av tilsynsfunksjonen, men er for eksempel skeptisk til forslaget om en ordning med mekling som alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling. Øvrige mer konkrete kommentarer og vurderinger følger nedenfor og refererer seg til kapittel- og underkapittelinnholdet i utredningen slik departementet har bedt om.

Kapittel 4 Grunnhensyn i bygningslovgivningen

4.2.3 Ivareta hensyn til bygnings- og brannsikkerhet, helse, miljø, estetikk, økonomi og behovet for tilgjengelighet

Det omtales hvor viktig det er at bygningssikkerhet, brannsikkerhet, helse, miljø, estetikk, økonomi og behovet for tilgjengelighet er ivaretatt. Kriminalitetsaspektet er derimot ikke nevnt, selv om dette nå blir vektlagt sterkere internasjonalt.

Byggeskikken antas å ha betydning for det kriminalitetsbildet vi har i dag. Dersom byggeskikken skal utvikles i en bestemt retning, er det antakelig mest effektivt å påvirke dette gjennom bygningslovgivningen. Utvalget uttaler at "kvaliteter i omgivelsene gir viktige premisser for enkeltmenneskets oppvekstvilkår og livskvalitet". Redusert risiko for kriminalitet gjennom bevisst utforming av bygninger og omgivelser bidrar nettopp til gode oppvekstvilkår og god livskvalitet.

Tagging som blir stående virker forslummende og dermed tiltrekkende for uvedkommende. Bygningsmaterialene bør derfor være av et materiale og med en overflate som gjør fjerning av tagging relativt enkelt. Det aller beste er bygningsmateriale som ikke er egnet til tagging.

Bygningens omgivelser bør gjøre det mulig med sosial kontroll gjennom plasseringen av inngangsdører og vinduer i forhold til utvendig areal som for eksempel fortau, lekeplass, garasjeanlegg m.v. Beplantningen må ikke være slik plassert eller være så høy at den hindrer den sosiale kontrollen.

God belysning i utvendige fellesområder som bakgård, lekeplass, garasjeanlegg, biloppstillingsplass, søppelcontainerne og lignende er viktig, likeså i innvendige fellesrom som i trappeoppgang.

Kapittel 6 Reformbehov – særlige problemområder

6.3.2 Samordning – flere offentlige aktører

Det er behov for å sikre et godt samarbeid mellom bygningsmyndighetene og brannmyndighetene i kommunene. Etter revideringen av plan- og bygningsloven i 1997 forsvant kontakten mellom de to myndighetene i flere kommuner. Plan- og bygningsloven bør oppfordre til et slikt samarbeid og eventuelt vise til områder hvor dette er aktuelt. Tilsyn er et område hvor Oslo kommune har god erfaring når det gjelder samarbeid mellom bygningsmyndigheter og brannmyndigheter.

6.3.3 Rollefordeling mellom det offentlige og private

Brann- og redningsetaten kan underbygge utredningens påstand om at den fordelingen vi har i dag mellom kontroll- og tilsynsoppgaver i byggesaker ikke fungerer etter hensikten. Dette med bakgrunn i erfaringer fra tilsyn og daglig kontakt med aktørene i byggesaker. Det oppfordres derfor til å se nærmere på virkemidler for å styrke aktørenes etikk og evne til å utføre et kvalitetsmessig godt arbeid. I tillegg bør andelen tilsyn i kommunene og oppfølgingen som utføres av Statens bygningstekniske etat økes.

6.4.4 Særlig om dispensasjon

Utvalget finner at begrepet "særlige grunner" er uklart og lite forutberegnelig og peker på at et alternativ kan være å lovfeste nærmere skjønnskriterier. Det pekes også på at det kan vurderes å fjerne dispensasjonsbestemmelsen og i stedet bare gjøre det mulig å foreta mindre vesentlige endringer.

Oslo kommune vil peke på at i dag inneholder svært mange søknader om tiltak en eller flere søknader om dispensasjon. Mange av dispensasjonssøknadene kommer også i forkant av byggesakene. Det er meget vanlig at det gis dispensasjon fra reguleringsplaner. Dette gjelder ikke bare store offentlige reguleringsplaner, men også mindre private reguleringsplaner hvor den samme tiltakshaver som har fått utarbeidet planen også søker dispensasjon fra planen. Dette gjøres gjerne parallelt med søknad om tillatelse om tiltak. De fleste av disse søknadene er svært ressurskrevende og medfører atskillig lengre saksbehandlingstid enn for søknader hvor tiltaket ligger innenfor planens rammer.

Slik systemet fungerer i dag har kommunen i liten grad anledning til å styre eller avvise adgangen til å søke om dispensasjon. I mange saker som åpenbart skulle vært avslått, må kommunen på grunn av veiledningsplikten i forvaltningsloven i stedet først informere tiltakshaver om adgangen til å søke om dispensasjon. På bakgrunn av dette mener kommunen at det bør foretas en begrensning i dagens adgang til å søke om dispensasjon i byggesaker. Dette kan for eksempel foretas ved at det bare skal være adgang til å søke dispensasjon ved eksisterende bebyggelse, men ikke ved bebyggelse som skal oppføres. Et annet alternativ er å åpne for dispensasjon fra forskrift, men ikke fra vedtatte arealplaner. Det kan videre være et alternativ å gjøre en dispensasjon midlertidig eller at den bare skal kunne foretas ved endring av formål. Uansett mener kommunen at begrepet "særlige grunner" i plan- og bygningslovens § 7 både er for vagt og omfattende. Det bør derfor innsnevres. Dette kan gjøres ved at begrepet "særlige grunner" defineres, og det legges inn konkrete kriterier i definisjonen. Kriteriene kan gjerne utdypes videre i forskrifter og veiledning.

Oslo kommune enig med utvalget i at det er mulig å gå bort fra ordningen med dispensasjon i byggesaker. Kommunen vil da understreke at ordningen bør opprettholdes i plansaker. For det første er en ordning med dispensasjon spesiell. Den forekommer så godt som ikke i andre lover. Det er nesten heller ikke andre land som har denne ordningen. For

det andre kan det stilles spørsmål hvorfor man skal ha ordningen med dispensasjon ved siden av en adgang til mindre vesentlig endring da de to instituttene saklig sett har så godt som samme rekkevidde selv om virkningene ikke er de samme. Den vanlige ordningen i andre land er at et tiltak må ligge innenfor planens rammer for at det skal kunne godkjennes. Er det i strid med planen, må tiltakshaver enten få planen endret eller få vedtatt ny plan. I disse landene anses ikke dette som noe byrdefullt krav. Hvis ordningen med dispensasjon skulle falle bort, måtte regelen om at det bare kan kreves innsendt plan for egen eiendom endres. Man ville ellers kunne oppleve at tiltakshavere overførte proforma til andre de deler av sin eiendom som ikke inngikk i det konkrete prosjektet. Regelen måtte da bli at kommunene innenfor en saklig vurdering kunne avgjøre hvor stort område en plan måtte omfatte.

Fordelen med mindre vesentlig endring fremfor dispensasjon er at mindre vesentlig endring føres inn på reguleringskartet og den innvilges etter en mer forutberegnlig prosess enn dispensasjon. Det må vurderes å definere og gi kriterier for størrelsen og omfang av tiltak som kan foretas ved mindre vesentlig endring.

På bakgrunn av ovennevnte mener Oslo kommune dispensasjonsadgangen i byggesaker skal innsnevres og at kriteriene for "særlige grunner" må presiseres.

6.5 Klagesaksbehandling

Ca. 10 % av byggesakene i Oslo kommune blir påklaget. Klagegrunnene er ofte de samme som de samme klagerne har benyttet både ved regulerings- og bebyggelsesplan. Det blir videre ofte også klaget over samme forhold ved igangsettings- og tilleggstillatelser. Slike "omkamper" går ut over effektivitet, økonomi og forutsigbarhet, og har medført at enkelte prosjekter har dratt slik ut i tid at de har blitt uaktuelle. Kommunen er av den oppfatning at naboer, gjenboere og andre med rettslig klageinteresse bør ha klageadgang, men at det som ligger innenfor planens ramme eller er avgjort av klageinstansen, ikke bør kunne påklages igjen. Det samme bør gjelde hvis det er avgitt protest eller klagegrunnen er vurdert i planbehandlingen. Derfor bør det for eksempel i en byggesak ikke kunne klages over høyden selv om det ikke er klaget over den i reguleringsplan. Det bør være tilstrekkelig at høyden er avgjort i reguleringsplanen.

6.6.1 Tiltak på eksisterende byggverk

Kommunen er enig med utvalget i at det bør vurderes å gå lengre i å stille krav til bestående byggverk enn de krav som stilles i dag, slik at også en tilnærming til brannvernlovgivningen oppnås. Det vil si at tanken om at "Sikkerhetsnivået i eldre bygninger skal oppgraderes til samme nivå som for nyere bygninger så langt dette kan gjennomføres innenfor en praktisk og økonomisk forsvarlig ramme" bør implementeres ved byggesaker som omfatter bestående byggverk. Plan- og bygningsloven bør også vise til brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter.

Kommunen vil peke på en uheldig virkning av § 87, nr. 1, 2. pkt. Her heter det at "på byggverk som er i strid med plan etter kap. VI og VII, må det ikke utføres arbeid som nevnt i nr. 2 a, c eller e med mindre planen følges." Hensikten med denne bestemmelsen er at en tiltakshaver skal bli tvunget til å bringe en bygning i samsvar med en senere vedtatt reguleringsplan. Kommunen er enig i at det bør være en bestemmelse med dette formål. En tiltakshaver som ønsker å utføre arbeid på en bygning som var i samsvar med tidligere regulering, men som er i strid med nåværende regulering, bør ved omfattende ombygging eller ved hovedombygging som utgangspunkt tvinges til å bringe hele bygningen i samsvar med den regulering som gjelder på tiltakstidspunktet. Ønsker han ikke dette, må han beholde bygningen som den er i samsvar med regelen i § 31.

Kommunen foreslår derfor at det lages en ny bestemmelse i stedet for § 87 hvor man går bort fra kriteriene i a) om hovedombygging, c) om tilbygging, påbygging eller underbygging og e) om bruksendring. I stedet bør det fastslås at når det er fare for helse, miljø og sikkerhet, kreves det at også den allerede bestående del av bygningen skal bringes i samsvar med ny regulering eller lovverk, ellers kreves det ikke.

6.6.2 Bruksendring

Reglene om bruksendring er vanskelige å anvende. En vesentlig grunn til dette er at det er uklart hva bruksendring omfatter. Det bør gis en generell definisjon i loven, med mer konkrete grensdragninger i forskrift og veiledning. Det bør fastsettes om det er nødvendig med bruksendring innen samme underformål, for eksempel bolig, og det bør foretas en grensdraging mot lignende underformål, for eksempel herberge og hospits, slik at en forvaltningsmessig forenkling kan oppnås.

Virkningene av bruksendring er imidlertid ofte viktigere enn selve det fysiske tiltaket. Ved en bruksendring fra for eksempel kontor til forretning behøver ikke de bygningsmessige endringene bli særlig store, men trafikken kan bli en helt annen. Det bør derfor legges stor vekt på følgene av bruksendringen, som trafikk, sikkerhet, støy, lukt og miljø generelt. Det bør også innføres regler om ansvarsforhold ved bruksendringer som ikke medfører bygningsmessige endringer.

En bruksendring som ikke omfatter bygningsmessige arbeider i bygningen kan få store konsekvenser for brannsikkerheten. Dette fanges ikke alltid opp av dagens plan- og bygningslov. Forandring av brannbelastningen i et lager eller økning av persontallet i et forsamlingslokale er eksempler på ikke bygningsmessige endringer som bør vurderes å inngå i begrepet bruksendring.

Andre reformkrav

Oslo kommune er tilhenger av å finne jordskiftelignende løsninger som virkemiddel i stedet for ekspropriasjon i saker hvor justering av eiendomsgrenser er målet. Ekspropriasjonssaker, også knyttet til friområder, er tunge prosesser å "kjøre", og det kan sikkert være mye å spare for samfunnet og for den enkelte dersom utvalget kan finne fram til smidigere prosesser.

Kapittel 7 Prinsipper for ny lovstruktur

7.2 En felles plan- og bygningslov eller to lover

Oslo kommune ser plan og byggesak som delvis to sider av samme sak da den ene er avhengig av den andre. For utbyggere fremtrer imidlertid ofte plan bare som en tidkrevende etappe frem mot målet som er utbyggingsprosjektet. Spesielt i slike tilfeller er det hensiktsmessig at plan- og byggesaksreglene finnes samlet i én lov. Avklaring av områdekonsekvensene og prosjektets egenverdi og utforming vil også henge sterkt sammen. Oslo kommune er derfor enig med utvalget at det bør være én felles plan- og bygningslov.

7.3 Forholdet mellom lovtekst og forarbeider

Kommunen er enig med Lovstrukturutvalget i at detaljreguleringer ikke bør finne sted i lovteksten. Erfaring fra kommunen har imidlertid vist at forarbeidene er vanskelig tilgjengelige. De fleste regler og forklaringer i motivene bør derfor også tas inn i forskrifter og veiledninger.

7.4 Fordeling av regelverket mellom lov og forskrift

På grunn av tilgjengeligheten til rettsreglene bør lover som alle borgerne skal forholde seg til være omfattende med detaljerte bestemmelser. Typisk i denne sammenheng er skattelovene. Det er imidlertid sjelden borgerne opptrer på plan- og bygningsrettens område, og en stor del av aktørene er profesjonelle. Loven bør derfor ikke være mer detaljert enn at det ikke tas inn bestemmelser som endres relativt ofte. Slike bestemmelser bør inntas i forskrifter. Alle tidsfrister bør derfor tas inn i forskrifter. Mer utfyllende presiseringer og forklaringer kan med fordel tas inn i veiledning til forskrifter. De nåværende forskriftene med veiledninger har fungert godt, og kommunen anbefaler derfor at dette systemet legges til grunn i den nye loven. Motivene til loven er imidlertid vanskelig tilgjengelig for saksbehandlerne og enda mindre tilgjengelig for dem som ikke er profesjonelle. Størst mulig del av motivene bør derfor tas inn i forskrifter og veiledninger.

Det er viktig at alle sentrale regler og prinsipper synliggjøres i loven. Tilgjengelighet for alle er for eksempel nå bare forskriftsfestet. Dette kan være en av grunnene til at tilgjengelighet for orienterings- og bevegelseshemmede ofte ikke prosjekteres i byggesaker. Krav til tilgjengelighet til uteoppholdsareal bør også tas med. Prinsippene bør derfor fastslås i den nye loven, mens detaljene kan fremgå av forskrift og veiledning.

7.5 Forholdet til den generelle bakgrunnsretten

Oslo kommune er enig i at det i den nye loven fortsatt legges opp til et tosporet system hvor "bakgrunnslover" som forvaltnings- og kommuneloven får gyldighet også på plan- og bygningslovgivningens område, og at det gis spesialbestemmelser i plan- og bygningsloven i den utstrekning dette finnes nødvendig. Det er unødvendig å gjenta alle de generelle bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

7.6 Innholdsmessig disponering

I den nåværende plan- og bygningslov har det opprinnelig vært fortløpende nummerering. Det har imidlertid etter hvert vært nødvendig med supplerende av flere bestemmelser og hele kapitler. Det har ikke vært mulig å fortsette med fortløpende nummerering, og man har til dels gått over til en kombinasjon av kapittelnummer og paragraf. Dette viser at det ikke er hensiktsmessig med fortløpende nummerering i plan- og bygningsloven. Kommunen mener derfor at en kombinasjon av kapittelnummer og paragraf må legges til grunn i den nye loven.

Utvalget har listet opp 8 alternativer for den nye strukturen i byggesaksdelens del 3. Dette er gruppering etter grad av tiltakets kompleksitet, grad av planavklaring, hvilket arbeid som skal utføres, størrelsen på tiltaket, formålet, hvem som er brukere, hvilke interesser det bygges for og hvilken "rolle" de berørte har.

Kommunen mener imidlertid at ikke noen av alternativene er særlig anvendelige i praksis. Det foreslås i stedet en struktur med to "spor" for behandling av søknader: 1. Søknadspliktige tiltak. 2. Ikke søknadspliktige tiltak. Søknadspliktige tiltak kan inndeles i undergrupper: a) Søknad med krav til ansvar og kontroll, b) Søknad med begrenset eller ikke krav til ansvar og kontroll. Det vises her til en nærmere redegjørelse under pkt. 8.2. Alle generelle krav til en søknad som vann, vei, nabovarsling osv. må komme i en egen del like etter "sporene".

Oslo kommune er enig med utvalget i at den nye loven deles i fire deler som igjen deles i kapitler. De fire delene er: 1. Plan- og bygningslovens alminnelige del. 2. Om planer. 3. Om bygninger m.v. 4. Avsluttende bestemmelser (gjennomføring og håndheving).

Kapittel 8 Utvalgets prinsipielle vurderinger av enkelte hovedspørsmål

8.1 Rollefordeling bygningsmyndigheter/utbyggere – tilsyn og kontroll

Vurdering av dagens tilstand

Oslo kommune er meget positiv til utvalgets ønske om å sette tilsyn og kontroll på dagsorden. Tilsynsarbeid er lett å nedprioritere og blir på mange måter behandlet som en salderingspost. Manglende opplæring på tilsynsområdet i kommunene og i bransjen for øvrig etter lovendringen i 1995 er nok også mye av årsaken til at tilsyn ikke har fungert etter sin hensikt.

Kommunen er enig i at fordeling av oppgaver i forhold til kontroll- og tilsynsfunksjonene etter lovendringen i 1995 ikke fungerer etter hensikten og at det er et betydelig behov for å forbedre systemet. Usikkerhet rundt innholdet i kontrollplanene og hva som ligger i tilsynsbegrepet har vært de viktigste årsakene til dette.

Oslo kommune slutter seg til utvalgets gjennomgang av gjeldende rett. Hovedpunktene her er at ansvaret for kontroll av prosjektering og utførelse er lagt til kvalifiserte foretak som gis ansvarsrett av kommunen og at kontrollen skal foregå etter en kontrollplan. Kommunens oppgave er å kontrollere søknaden i forhold til tiltakets ytre rammer og påse at nødvendig kontroll blir foretatt.

Tilsyn er viktig for å følge opp hvorvidt prosjektering og utførelse i byggesakene får tilstrekkelig kvalitet. Tilsyn er også viktig som et incitament overfor de ansvarlige foretakene i byggebransjen for at de skal utarbeide gode styringssystemer og kontrollplaner. Dette skal føre til at prosjekterende lager en god og gjennomtenkt prosjektering på et tidlig stadium i byggeprosessen, at de utførende hever kvaliteten på utførelsen og de kontrollerende foretak planlegger, gjennomfører og dokumenterer kontrollen. Oslo kommunes tilsynsarbeid viser imidlertid at byggebransjen ikke klarer å leve etter disse prinsippene i praksis. Enkelte foretak har vanskeligheter med å planlegge og gjennomføre kontrollen. Kontrollsystemene er heller ikke på plass i tilstrekkelig grad.

Bestemmelsene i loven som omhandler tilsyn og kontroll har et uklart/upresist innhold. Oslo kommune ønsker at det tilstrebes større sammenheng mellom bestemmelsene i plan- og bygningsloven, forskrift om saksbehandling og kontroll, forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett og teknisk forskrift. Det er viktig at hjemmelsgrunlaget og de ulike vurderingstemaer har en klar hjemmel og ordlyd.

De tilsyn som kommunen har gjennomført etter lovendringen i 1995 viser at det er stor variasjon i foretakenes kunnskap om tilsyn og kontroll. Ett inntrykk er at de ansvarlige foretak ikke har god nok forståelse for det ansvar som tildeling av ansvarsrett innebærer og hvilke krav som stilles til dem gjennom det å ha ansvarsrett i prosjektene. Erfaring viser også at mange foretak ikke har de styringssystemer som de er pålagt gjennom Godkjenningsforskriften.

Foretakenes forhold til kontrollplan har heller ikke vært i tråd med det som har vært krevd. Foretakenes arbeid med kontrollplan har vært preget av at kontrollplanen har vært et "nødvendig onde" – en papirøvelse – ikke et dokument som skal være et ledd i foretakets arbeid med å planlegge, gjennomføre og dokumentere kontrollen.

Dagens godkjenningsordning sikrer ikke kvalitet i foretakene og byggesakene i tilstrekkelig grad. Dette kan tyde på at ordningen bør legges om. Oslo kommune er av den oppfatning at det er for enkelt å få sentral godkjenning av Statens bygningstekniske etat for ansvarsrett for foretak som skal være ansvarlige for søknad, prosjektering, utførelse eller kontroll. I dag tildeles dette i stor grad på bakgrunn av innsendte egenmeldinger. Det bør være vanskelig å få sentral godkjenning og lett å miste den. Dersom et foretak har mistet

sin sentrale godkjenning bør det i tillegg være vanskelig å få den tilbake igjen. Det er ønskelig med klarere regler for varighet av tilbaketrekking av ansvarsrett.

Endringene i godkjenningsordningen med hensyn til videreutviklingen av bruk av byggkomplettkoder (de overordnede godkjenningskodene for foretak som søker ansvarsrett) har økt risikoen for ytterligere utvanning av ansvarsplasseringen. Oslo kommunes oppfatning er at ansvaret blir kamuflert bak en godkjent aktør. Det blir vanskelig å vite om de enkelte deler av et tiltak var utført av foretak med kompetanse og forutsetninger for å sikre forskriftsmessig arbeid. På bakgrunn av byggkomplettkodene har kommunen måttet forholde seg til en annen aktør enn det foretak som faktisk er ansvarlig for feilen. Dette er i strid med intensjonen bak lovreformen, noe utvalget også påpeker. Oslo kommune vil presisere at etter lovendringen i juli 2003 har man fjernet godkjenningskatalogen og redusert området for godkjenning til 30 områder. Etter Oslo kommunes oppfatning forsterker dette utvalgets poeng.

Det er en utbredt oppfatning innenfor de plan- og bygningsrettslige miljøene at det er mangel på tilsyn. Dette gjelder også i Oslo kommune. Departementets målsetting er at det gjennomføres tilsyn i ca. 10% av byggesakene. Også bransjeorganisasjonene etterlyser mer tilsyn, slik at useriøse foretak kan oppdages, og de seriøse kan få innspill til forbedringer. Utsagnet må sees i lys av at den offentlige bygningskontrollen ble avviklet i 1997-98, og oppgavene ble formelt overført til foretakene selv. Oppfølgingen av byggesakene, og særlig kontrollforetakene, skal kommunen utføre som tilsyn. Oslo kommune var en av svært få kommuner som etablerte en egen tilsynsordning, og det er en gjengs oppfatning at kommunen har et av de mest utviklede systemene for dette i Norge. Plan- og bygningsetaten hadde imidlertid ikke kapasitet til å utføre mer enn ca. 90 tilsyn i 2003 (dvs 2 - 3% av totale antall saker). Målt opp mot antall byggesaker, involverte foretak og det faktum at det som regel finner alvorlige feil eller mangler i de sakene der tilsyn utføres, hadde det vært ønskelig å ha ført tilsyn med langt flere foretak.

Mangelen på tilsyn i kommunene har medført at det ikke er blitt gitt tilbakemeldinger om kvaliteten på de sentralt godkjente foretakene. Oppfølging fra Staten Bygningstekniske etat blir derfor vanskelig å gjennomføre. Det er ønskelig med en bedre oppfølging av foretakene fra et sentralt godkjenningsorgan i saker hvor kommunen har reagert etter tilsyn.

Norges byggforskningsinstitutt (NBI) stiller spørsmål om ikke tiltakshaver i større grad bør trekkes inn som ansvarlig for styringen av sine prosjekter, også overfor bygningsmyndighetene. Kommunen er av den oppfatning at dette vil føre til en uklar ansvarsdeling og støtter derfor ikke idéen.

NBI stiller videre spørsmål ved om de privatrettslige forholdene er modne for en grundig utredning og gjennomgang når det ser ut til at de nye ansvars- og kontrollsystemene begynner å virke. Oslo kommune er enig i behovet for en gjennomgang av ansvars- og kontrollsystemet fordi fagetatens erfaring ofte er at foretakene som har ansvaret viser til manglende privatrettslig/kontraktsmessig forpliktelse som årsak til at de ikke har utført oppgaver eller arbeid som er pålagt dem gjennom lov, plangrunnlag, vedtak eller tekniske funksjonskrav. Poenget er at tiltakshaverne lettere får fulgt opp offentlige krav dersom disse også er en del av kontrakten med ansvarlig foretak. Kommunen antar imidlertid problemet her må løses med bedre opplæring/informasjon overfor tiltakshaverne.

De foreslåtte endringer

Utvikling av tilsyn er iht. gjeldende regelverk eneste måte for kommunen å følge opp at lov-, plan-, vedtaks- og forskriftsbestemmelser ivaretas. Svært få foretak har vist at de til fulle forstår omfanget av forpliktelsene sine overfor det offentlige. For foretakene og kommunen er tilsyn tidkrevende, men etter Plan- og bygningsetatens syn absolutt nødvendig. Dette er et syn som deles med den seriøse delen av bransjen.

Dokumentasjonskravene er nødvendige for å sikre at prosjektene i praksis blir slik de er vedtatt.

Oslo kommune er på bakgrunn av dette enig i utvalgets konklusjon som innebærer at tilsyn må videreutvikles. Regelverket må forenkles, og det må utredes hvorledes kommunene kan skape tilsynsordninger som kan gi bedre sikkerhet for at regelverket faktisk etterleves.

Kommunen mener at styrking av tilsynsordningen vil kunne øke kvaliteten og prosessen i byggesaker. Det forutsetter imidlertid kapasitet og kompetanse hos tilsynsmyndigheten. Et nytt godkjenningsorgan for ansvarsrett forutsetter, uavhengig av om det er privat eller offentlig, at organet innehar riktig kompetanse og opptrer enhetlig.

Innføring av uavhengig kontroll vil kunne sikre kvalitet og prosess i komplekse byggesaker. Ved styrking av tilsynsordningen og innføring av uavhengig kontroll vil man få bedre byggeprosesser med totalt sett bedre kvalitet, noe som vil være økonomisk fordelaktig.

Utvalget vil se på muligheten for å etablere et organ for "best-practice" etter modell fra Victoria, Australia, som kan vurdere faktiske løsninger og hva som er "beste praksis" i konkrete tilfeller med bakgrunn i vår funksjonsbaserte byggeforskrift. Hensikten er å forenkle prosessen og øke kvaliteten for å få en totalt sett bedre, enklere og billigere byggeprosess. Et slikt organ vil kunne gi et bedre grunnlag for likebehandling i forvaltningen knyttet til evaluering av tekniske løsninger, og kan etableres etter ulike modeller. De ulike modellene vil imidlertid føre til økte utgifter uten at Oslo kommune kan se at organets virksomhet kan være av annet enn veiledende art overfor bygningsmyndighetene og andre.

Vedrørende klare ansvarsforhold

Kommunenes og foretakenes ansvarsområder trenger presisering i regelverket. Det må gå frem av regelverket at foretakets ansvar overfor det offentlige også må gjenspeiles i kontraktene, og i foretakets eget kvalitetssystem. Det må presiseres at myndighetskravene gjelder selv om de ikke er en del av entreprisekontrakten. Ved motstrid går myndighetskravene foran entreprisekontrakten og foretakets eget kvalitetssystem. Dette viser betydningen av og sammenhengen mellom bedriftens kvalitetssystem og bedriftens system iht. styringssystemet som kreves etter plan- og bygningsloven. Myndighetskravene må fanges opp i bedriftens eget kvalitetssystem.

Myndighetskrav kan også inngå i Norsk Standard slik at det på den måten legges til rette for at myndighetskravene fanges opp i entreprisekontraktene.

Vedrørende bedre tilsynsordninger

For å få tilsyn til å fungere i kommunene kan dette organiseres som en integrert del av byggesaksbehandlingen. Kommunen er imidlertid skeptisk til utvalgets forslag om gebyr for tilsyn, og mener dette må vurderes nærmere.

I enkelte saker hender det at det blir behov for tilsyn en stund etter at byggesaken er avsluttet. Det er derfor et behov for et krav til bevaring av kontrolldokumentasjonen i foretaket også etter at tiltaket er ferdig. Man kan her tenke seg en parallell til regnskapsloven som oppstiller krav om oppbevaring av regnskaper i 10 år.

Vedrørende kompetanse i foretakene

Oslo kommune mener at kvalitet på godkjenningen ikke er avhengig av om det er et privat eller offentlig organ som utfører oppgaven. Det avgjørende er regelverket

godkjenningsorganet har å forholde seg til. Statens bygningstekniske etats tildeling av sentral godkjenning er i dag i stor grad basert på foretakenes innsending av egenmelding. Dagens ordning fanger for eksempel ikke automatisk opp endringer i forutsetningen for godkjenningen, bl.a. ved en tilbaketrekking av mesterbrev. Det må være et vilkår at tildelingen av "Building Practitioner Certificate" (som tilsvarer vår sentrale godkjenningsordning) skjer på bakgrunn av en reell evaluering av foretaket, og at foretakets godkjenning også følges opp. En oppfølging bør skje ut fra en regelmessig evaluering av foretakets kvalifikasjoner og også etter at kommunen har gjennomført tilsyn og melding er sendt til "Building Practitioners Board" (et organ som registrerer byggeaktører og overvåker deres adferd og praksis tilsvarende vår sentrale godkjenningsordning). En etablering av et "Building Practitioner Certificate" og "Building Practitioners Board" er etter Oslo kommunes oppfatning en god idé.

Vilkårene som må være oppfylt for å få sentral godkjenning må strammes inn. Det bør ikke tildeles sentral godkjenning på bakgrunn av egenerklæringer. Erfaring fra tilsynsarbeid i Oslo kommune viser at det er svært få sentralt godkjente foretak hvor det ikke er funnet mangler i kvalifikasjoner og/eller systembruk. Oslo kommunes tilsynsarbeid har avdekket at foretak har sentral godkjenning uten at grunnleggende minstekrav er oppfylt, eksempelvis manglende avvikssystem, jfr. Godkjenningsforskriften § 6. Dette viser svakhetene ved at systemet i dag baserer seg på egenerklæringer.

Tildeling av sentral godkjenning som kontrollerende foretak bør være en funksjon som generelt bør "henge høyt" og hvor anmerkninger lett bør få konsekvenser.

På grunn av tidspress i byggesaksbehandlingen legger saksbehandlerne som regel foretakenes egne opplysninger om kvalifikasjoner og kompetanse direkte til grunn for vurderingene i saksbehandlingen. Det kontrolleres i liten grad om de faktiske forholdene har endret seg, for eksempel forutsetninger for faglige kvalifikasjoner, etter at sentralt godkjenningsbevis ble utstedt fra Statens bygningstekniske etat.

Ettersom kommunene således i realiteten ofte ikke foretar en selvstendig vurdering ved tildeling av lokal ansvarsrett, reiser dette spørsmål om man bør sløyfe denne godkjenningsordningen og i stedet operere kun med sentral godkjenning. Et system med kun ett godkjenningsorgan vil gi bedre forutsigbarhet, mer effektiv saksbehandling, sikre likebehandling og sikre kvaliteten. En forutsetning må være at dette organet kan foreta tilstrekkelige faglige vurderinger av foretakene.

Vedrørende privatisert og uavhengig kontroll

Lovbestemt kontrollplikt på ulike stadier i prosessen, som i Victoria, Australia, synes å fungere godt, mener utvalget. Kontrollforetaket skal varsles og har plikt til å inspisere. Milepæler i prosjektet bør gjenspeiles i foretakets kontrollsystem og eventuelt også i kontrollplanen. Det er viktig at en slik instans ikke blir en flaskehals i systemet. Dersom ordningen skaper mer byråkrati, er Oslo kommune i mot denne ordningen.

Det bør for de kontrollerende foretakenes del tilstrebes størst mulig grad av partsnøytralitet, slik at disse er mest mulig upåvirket av forhold som eventuelt er i konflikt med samfunnsinteresser og myndighetskrav. Det bør også legges vekt på å presisere krav om habilitet i større grad enn i dagens lover, jfr. Ot.prp. nr. 39 (1993-94) side 76, 2. avsnitt i 2. kolonne. Private kontrollforetak kan i prinsippet lønnes fra det offentlige, og på den måten sikre partsnøytralitet. Dette kan eksempelvis finansieres ved gebyr i byggesaken. Det må vurderes nærmere hvem som skal velge uavhengig kontrollforetak, kommunen eller partene selv. Et hjelpemiddel ved valg av kontrollforetak kan være en erfaringsbank som kan være landsdekkende, regional eller lokal. Oslo kommune anbefaler et

landsomfattende foretaksregister lagt til det sentrale godkjenningsorganet for ansvarsrett, slik at den faglige sammenhengen tas vare på.

Det etterlyses i tillegg en hjemmel i plan- og bygningsloven som gir kommunen muligheten til å styre valget av kontrollerende foretak i enkelte tilfeller. Dette med begrunnelsen at det er blitt vanlig at to foretak alltid kontrollerer hverandres arbeid. Det oppstår en felles forståelse mellom de to foretakene om hva som oppfyller funksjonskravene i teknisk forskrift, som aldri overprøves av noen utenforstående. Det har ved tilsyn fremkommet tegn på at det kan stilles spørsmål ved om den uavhengige kontrollen fungerer som forutsatt.

Etter dagens ordning har det knyttet seg stor usikkerhet med hensyn til valg av kontrollform i byggesaker. Egenkontroll benyttes erfaringsmessig i for stor utstrekning i dag, og det er ønskelig med en lavere terskel for krav om uavhengig kontroll. Erfaring viser også at det er behov for uavhengig kontroll i de aller fleste byggetiltak. Det er således ikke bare behov for uavhengig kontroll i de tiltak som omhandler mer kompliserte bygg og anlegg. Gjennomførte tilsyn i mindre tiltak viser at svært mange myndighetskrav ofte ikke fanges opp ved dagens egenkontroll. Kommunen er derfor positiv til utvalgets ønske om mer utstrakt bruk av uavhengig kontroll ved visse typer tiltak, for eksempel ved mer kompliserte bygg og anlegg på definerte kritiske stadier i byggeprosessen. Dette bør skje ved lovfesting. Ved lovfesting av krav til uavhengig kontroll bør man ikke legge listen for høyt med hensyn til når det skal stilles krav om dette. Kommunen vil ved en lovfesting også slippe klager på valg av kontrollform.

Et forslag kan være noe som ligner tidligere tiders "forenklet kontroll" på utførelse i enkelte typer tiltak. Kontroll skal da meldes på alle milepæler. Det uavhengige kontrollforetaket foretar kontroll på en del kontrollpunkter som er definert på forhånd, samt kontroll kun på en viss andel av de øvrige milepælene i tiltaket. Det utførende foretaket vet på forhånd ikke hvilke av disse innmeldte kontrollene det blir gjennomført kontroll på. Det utførende foretaket må dermed da selv føre kontroll med enkelte milepæler.

Et annet forslag er at for eksempel alle prosjekter i tiltaksklasse 3 får et generelt krav om at det skal være uavhengig kontroll. (Tiltak deles i tre tiltaksklasser avhengig av oppgavenes vanskelighetsgrad og konsekvenser av feil, 3 er høyeste vanskelighetsgrad.)

Oslo kommune imøteser ellers det evalueringsarbeid av lovreformen som pågår. Det er ønskelig for kommunen å kunne gi mer konkrete innspill i forhold til de erfaringer som gjort gjennom tilsynsarbeide gjennom 6 år. Kommunen vil hevde at ansvars- og kontrolloppgavene som loven overførte til private foretak i 1997 ikke har vist seg å gi de ønskede resultater og at en betydelig forbedring av denne funksjonen må sikres.

8.2 Søknadssystem og søknadsbehandling

Oslo kommune støtter forslaget om å sløyfe meldingsordningen og bare ha søknadsplikt og å innføre mindre omfattende krav til ansvar og kontroll for visse typer tiltak. Det vil da bli en mer ryddig og entydig begrepsbruk. Slik det er i dag forvirrer de forskjellige begrepene mer enn de forenkler. Både profesjonelle søkere og den alminnelige tiltakshaver bruker begreper som eks. byggemelding, byggesøknad og melding om enkle tiltak.

Kommunen foreslår inndeling i to sakstyper: 1. Søknadspliktige tiltak. 2. Ikke søknadspliktige tiltak. En slik inndeling vil kunne bidra til et enklere og mer entydig system for håndtering av tiltak som omfattes av bygningslovgivningen. Når det gjelder søknadspliktige tiltak, er det viktig å tilpasse den videre saksbehandling av søknaden og kravene til den til sakens karakter. Oslo kommune foreslår at det legges opp til et system med to kategorier søknader: a) Søknad med krav om ansvarsrett og kontroll, b) Søknad

med redusert eller ingen krav om ansvarsrett og kontroll. Her bør det gås opp et noe annet grensesnitt enn det som er i dag mellom søknadspliktige tiltak og meldingssaker. Det bør vurderes å stille strenge krav til søknader om tiltak i områder der det normalt ikke skal tillates bebyggelse og hvor det skal være strenge restriksjoner for andre tiltak, bl.a. i strandsonen, vernesonen mot vassdrag og i LNF-områder (landbruks-, natur- og friluftsområder).

I den forbindelse mener kommunen at hele systemet med ansvarsrett og kontroll bør forenkles bl.a. ved å avklare omfanget av hvilke forhold/tiltak det skal kreves ansvar og kontroll for. Som eksempel kan nevnes at det i dag ikke trengs noen form for ansvarsrett ved oppføring av et 70 m² frittstående bygg etter meldingsordningen, mens det kreves full- stendig søknad for et ubetydelig påbygg. Det bør tilstrebes en mer logisk avgrensning for hvilke tiltak og i hvilket omfang det bør stilles krav om ansvar og kontroll. Det bør trekkes grense mellom offentlig anliggende som estetikk og personsikkerhet og mer privatrettslige forhold.

Hva som er unntatt søknadsplikt bør spesifiseres som i dag. Kommunen mener imidlertid at det ikke skal være adgang til å søke om dispensasjon eller søknad om plassering i forkant av unntak fra byggesaksbehandling slik som i dag, jfr. veileder til *Forskrift til plan- og bygningsloven om saksbehandling og kontroll* (SAK) § 5. En slik ordning virker verken hensiktsmessig eller effektiv. Krav til søknadsmaterialet til for eksempel en søknad om dispensasjon fra avstandsbestemmelsen i plan- og bygningsloven (pbl.) § 70 eller søknad om plassering vil langt på vei være det samme som ved en søknad om tillatelse.

Det anbefales at grensesnitt mellom tiltak unntatt søknadsplikt og søknadspliktige tiltak framkommer så spesifisert som mulig i lovteksten, og videre så uttømmende som mulig i forskriften.

Oslo kommune støtter forslaget om å legge bedre til rette for parallell behandling av plan- og byggesak, men mener likevel at dette må vurderes spesielt når det foreligger konfliktfylte planer. Ved en parallell behandling er det også viktig at reguleringsplanene ikke blir så prosjektavhengige at de ikke kan romme endrete byggeprosjekter over tid.

Kommunen vil også peke på at en foreslått plan ofte blir endret i forbindelse med vedtakelsen. Iblant fremlegges en plan også i flere alternativer. En byggesak som baserer seg på en plan som blir annerledes enn forutsatt vil derfor bli mer komplisert og det vil være nødvendig med dispensasjon, mindre vesentlig endring eller en ny søknad.

Forhåndskonferanser bør få større vekt. Det burde vurderes om det bør være pliktig forhåndskonferanse i saker over en viss størrelse eller i enkelte typer saker. Større saker som har vært gjennom forhåndskonferanse vil normalt bli mer forutsigbare og føre til mer effektiv saksbehandling. Hvilke krav til dokumentasjon som søker skal fremlegge i forhåndskonferanse bør forskriftsfestes, men med vid adgang for den enkelte kommune til å kunne avgjøre dette basert på lokale forhold. Det er uhensiktsmessig å ha en bestemt virkningstid for forhåndskonferanse. Dette bør vurderes i hvert enkelt tilfelle ut fra hvor like sakene er, om plangrunnlaget er endret o.l.

8.3 Mekling som alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling

Oslo kommune er skeptisk til forslaget om å etablere en ordning med frivillig mekling i saker der private parter står mot hverandre, med mindre meklingen kun skal håndtere de forhold som følger av plan- og bygningslovgivningen. Kommunen skal forvalte plan- og bygningslovgivningen og ikke ta stilling til privatrettslige konflikter. I dag er bygningsmyndighetene likevel i en viss grad nødt til å ta stilling til privatrettslige forhold i forbindelse med bl.a. avkjørsel. Saker med privatrettslige temaer medfører uforholdsmessig mye arbeid for kommunen. Partene forsøker ofte å dra kommunen inn i

konflikter de har gående seg imellom. Skulle kommunen være nødt til å mekle i alle konflikter der begge parter ønsker det, ville dette kunne medføre langt større merarbeid for kommunen enn den allerede har i dag med privatrettslige forhold. Kommunen mener at partene selv må avklare privatrettslige forhold, eventuelt ved rettssak, og at kommunen bare skal forvalte plan- og bygningslovgivningen.

Når det gjelder de tilfellene hvor de private partene er uenige i forhold innenfor plan- og bygningslovgivningen, er det kommunen som må avgjøre uenigheten i første instans, klageinstansen ved klage og eventuelt domstolene hvis det blir rettssak. Det ville bryte med elementære rettsprinsipper om det skulle kunne forhandles med myndighetene som forvalter et lovverk om forståelsen av dette.

8.4 Ulovlighetsoppfølging

Kommunen er enig med utvalget i at den som skaper ekstra kostnader, skal betale dem. Det skal ikke være slik at de som innretter seg etter regelverket skal finansiere kommunens oppfølging av de som velger å bryte regelverket. Bøter tilfaller i dag ikke kommunen, men statskassen. Det ville være en mer hensiktsmessig ordning om bøter tilfaller kommunen. Kommunen ville da ha en sterkere økonomisk interesse i å følge opp ulovligheter. Det anbefales at utvalget vurderer en slik ordning.

Ulovlighet ved byggesak omhandler tiltak som er utført uten at det på forhånd er gitt tillatelse. Det bør vurderes å lov- eller forskriftsfeste en plikt for kommunene til å føre foretak som har vært involvert i ulovlig arbeide inn et foretaksregister, slik at ulovligheter kan få konsekvenser for senere tildeling av ansvarsrett. Det kan for eksempel tenkes at et foretak som har vært involvert i ulovligheter ikke skal kunne få egenkontroll i senere byggesaker i en periode. Oslo kommune mener at det bør opprettes et landsomfattende register lagt til det sentrale godkjenningsregisteret for godkjenning av ansvarsrett, slik at sammenhengen mellom ansvarsrett og ulovlige handlinger kan vurderes.

Oslo kommune viser ellers til NOU 2003:15 *Fra bot til bedring* fra Sanksjonsutvalget. Den er nå til høring, men er ikke nevnt i Bygningslovutvalgets utredning. Formålet med utvalgets utredning har vært å utarbeide forslag til reaksjoner mot mindre overtredelser av særlovgivningen som vil gi et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem. Sanksjonsutvalget tar ved sine vurderinger og forslag hensyn til Europarådets rekommandasjon nr. R (91) 1 av 13.02.1991 om administrative sanksjoner.

Utvalget foreslår et nytt og generelt system for forvaltningssanksjoner ved bruk av forvaltningsvedtak som retter seg mot lovbrudd og som har en pønål karakter. Utgangspunktet er at det i forvaltningsloven vedtas et nytt kapittel IX med generelle bestemmelser, og at hjemmel for å ilegge administrative sanksjoner plasseres i den enkelte særlov. Som eksempler på generelle administrative sanksjoner viser utvalget til overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling, tap av offentlig ytelse, administrativ inndragning, administrativt rettighetstap og formell advarsel. Samtidig er det hensikten at det skal vurderes om eksisterende straffetrusler i særlovgivningen er nødvendige.

Oslo kommune har sett på de ulike administrative sanksjonene som utvalget har foreslått, og tror at overtredelsesgebyr, administrativ inndragning, administrativt rettighetstap og formell advarsel kan være sanksjoner som er hensiktsmessig å bruke innenfor dette saksfeltet. Spesielt trekkes frem muligheten for å ilegge svært høye overtredelsesgebyr som et praktisk virkemiddel for å redusere antall bygningsmessige ulovligheter.

Selv om Sanksjonsutvalget har foretatt en omfattende gjennomgang i utredningen, uttrykkes det at hovedtyngden av arbeidet med å gjennomføre en enhetlig reform for hele

forvaltningen vil falle på de enkelte sektormyndigheter. I NOU 2003:15 vises det avslutningsvis i utredningen til videre opplegg for gjennomføring av en regelverksreform. Oslo kommune håper at Bygningslovutvalget, som nå er godt i gang med vurderinger av plan- og bygningsloven, vil kunne gjennomgå Sanksjonsutvalgets vurderinger og forslag. Dette vil også være i tråd med Sanksjonsutvalgets anbefaling om at man starter med de særlovene som likevel skal revideres.

8.5 Finansiering av fellesinnretninger – kostnadsfordeling

Samfunnsutviklingen og samfunnets endrede behov fører til at det stadig blir større behov for fellesinnretninger, ikke bare til offentlig vei, vann og avløpsledninger, som det i dag er refusjonsordninger for, men også andre innretninger. Her kan det tenkes fellesarealer, skoler og barnehager. Det er imidlertid kommunens bestemte oppfatning at gjeldende refusjonsreglene er så kompliserte og vanskelige å gjennomføre i praksis at de bør avvikles. Etter at de nåværende reglene ble innført har kommunen benyttet seg av refusjon i så liten utstrekning som mulig. Allikevel er det et gjennomgående trekk at alle refusjonssaker har blitt kompliserte. I det overveiende antall av refusjonssakene har det vært en eller flere rettssaker, og flere av refusjonssakene har vart i mer enn 10 år.

Kommunen mener at når det skal betales for å bli tilført et gode, bør dette skje på annen måte enn ved dagens refusjonsordning. Den ene modellen som utvalget foreslår med sammenkobling av refusjonsbestemmelsene i en forenklet form, avtaleordninger og tilknytninger som omfatter vei, ser kommunen som en bedre ordning enn de nåværende bestemmelsene. Dette er hovedsakelig fordi refusjonsbestemmelsene blir enklere. Kommunen mener imidlertid at refusjon i det hele tatt er så uhåndterlig i praksis at den bør bort. Det foreslås derfor i stedet å basere seg på en ordning med tilknytningsavgifter eller bruk av obligatorisk utbyggingsavtale. En slik ordning vil være funksjonell og enkel å gjennomføre. I praksis vil den være mer hensiktsmessig fordi refusjonssaker i praksis tar så urimelig lang tid og ofte skaper uenighet mellom de involverte.

En ordning med tilknytningsavgift for offentlig vei ville imidlertid måtte differensieres. Det kunne tas hensyn til om vedkommende eiendom allerede var belastet med andre opparbeidelsesomkostninger, hvor lang veien er, hvilken standard den har, hvor stor nytte eiendommen ville få av den og lignende. Avgiftsnivået bør ved en slik ordning knyttes opp til type utbyggingsobjekter (næring, industri, bolig), størrelse og områder.

Det vil imidlertid være helt nødvendig at dette er forhold som kommunen avgjør. Skulle de private få noen avgjørelsesmyndighet her, ville det kunne bli like vanskelige forhold som ved dagens refusjonsordning. Hjemmelen bør derfor lovfestes, men slik at de enkelte satser kunne fastsettes lokalt ved kommunale gebyrregulativ.

Avgiften må avsettes i fond som øremerkes formålet. En prioritering av bruk av fondsmidler bør foretas av kommunen. På grunn av at det i Oslo foreligger et stort antall tinglyste veierklæringer på eiendommer som er knyttet til plan- og bygningsloven § 67, og som indirekte gir mulighet for refusjon, vil en ny finansieringsordning måtte kombineres med dagens refusjonsordning i mange år fremover, dersom ikke utvalget finner frem til egnete overgangsordninger.

Det er ikke foretatt noen sammenligning av konsekvenser ved alternativene

1. kostnader til ny infrastruktur belastes marginale/nye utbyggingsprosjekter
2. gjennomsnittskostnader for infrastruktur belastes alle brukere, for eksempel vann/avløp.

Alternativ 1 reiser særlige problemer ved behov for reinvestering i allerede utbygde områder. Utredningen beskriver heller ikke betydningen etablering av kommunale foretak kan ha for finansieringen av fellesinnretninger, jf. beskrivelse i kap. 9. Dette bør absolutt belyses i videre utredningsarbeid.

8.6 Lovens virkeområde

Kommunen slutter seg til utvalgets forslag om å ha to bestemmelser om virkeområdet, en for det geografiske og en for det saklige virkeområdet. Kommunen har ingen spesielle merknader til å utvide dagens geografiske virkeområde fra grunnlinjen til 1 nautisk mil eller å ta med Svalbard i virkeområdet. At det bør være samme virkeområde både i plan- og bygningsdelen anser kommunen for selvsagt.

For det saklige virkeområdet ser kommunen det som hensiktsmessig at man i størst mulig utstrekning går bort fra en oppregning av typer tiltak som skal omfattes av loven og går over til en generell regel. Dette blir spesielt viktig hvis man bare skal ha én type tiltak, søknadspliktige, og ikke ha behandlingsregler for ikke søknadspliktige tiltak. Det kunne da utformes en generell regel i loven og foretas en mer utfyllende oppregning i forskrifter over tiltak som kan utføres uten søknad. Det er imidlertid ikke lett å foreta en oppregning som vil være utfyllende, også over tid. Dette illustreres ved at utvalget i sin oppregning ikke har tatt med aktuelle tiltak som vindmøller under tiltak i "Luft" og flytebrygger og oppdrettsanlegg under tiltak "Under (eller) i sjø". Kommunen mener at spesialbestemmelser som §§ 81, 84, 85 og 86a bør fjernes fra loven og plasseres i forskrift sammen med andre lignende tiltak slik det er foreslått i utvalgets oppregning.

Når det gjelder utvalgets ønske om tilbakemeldinger på hvordan kommunen i dag behandler tiltakene i luft, under grunn og under (eller i) sjø som utvalget har opplistet på side 127, kan det ikke gis et eksakt svar på dette. Mange av tiltakene kan være både små og store og medføre både betydelige og ubetydelige ulemper for naboer og omgivelsene. Det må derfor foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Kommunen er derfor enig når utvalget uttaler at det også bør vurderes andre aspekter enn det fysiske tiltaket, og at det for eksempel bør tas hensyn til virkninger som støy, vibrasjoner, støv, stråling, varme, kulde, magnetisme, vannlekkasje, opptørking og annen klimaendring ved avgjørelsen av om et tiltak skal være søknadspliktig eller ikke.

8.7 Forholdet til annet regelverk

Mange av de spørsmål som kommer opp i en byggesak trenger, i tillegg til avklaring etter plan- og bygningslovgivningen, ofte også avklaring og tillatelse etter sektorlovgivningen. Dette medfører dobbeltbehandling som tar tid samtidig som det gjør regelverket lite tilgjengelig og lite brukervennlig. Bruker har behov for å kunne finne hele rettsregelen i det mest egnede lovverket. For tiltakshavere som sjelden er involvert i byggesaker kan alle de forskjellige regelverkene være ekstra vanskelige å finne ut av. Det bør derfor fremmes forslag som tar sikte på en bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene. Kommunen anbefaler at dette gjøres ved at de forskjellige sektorlover samkjøres slik at saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven dekker saksbehandlingskravene etter de fleste sektorlover.

Det vil likevel være nødvendig med en koordinering av all lovgivning som angår den enkelte byggesak. Denne koordineringsplikten bør fortsatt kommunen ha, men ikke slik at det er kommunen som skal foreta innhenting av uttalelse og samtykke etter særlovgivningen. Dette er meget tidkrevende for bygningsmyndighetene, og det er en oppgave som er en naturlig del av tiltakshavers plikter. Kommunens koordineringsplikt

bør derfor begrenses til å påse at uttalelse og samtykke etter alle nødvendig særlover foreligger.

Privatrettslige forhold bør i utgangspunktet falle utenfor det bygningsmyndighetene har plikt til å ta stilling til. Dette er forhold som tiltakshaverne må avklare. Kommunen er enig med utvalget i at det som anses å være gjeldene rett i dag klargjøres og kodifiseres i den nye loven.

Bygningslovutvalget berører ikke spørsmålet om trær i byggesaker. Dette er en problematikk som kommer opp i mange byggesaker. Etter dagens regelverk har bygningsmyndighetene hjemmel til å kreve at trær blir bevart på en byggetomt, men etter at byggesaken er avsluttet har kommunen ingen myndighet til å hindre hogging av trær eller å kreve replanting. Kommunenes myndighet er her sterkt begrenset av privatrettslige regler, spesielt reglene i granneloven. Det er ønskelig fra kommunens side at den gis sterkere hjemmel til å bevare trær. Det burde vurderes om det er mulig å gjøre dette ved for eksempel innføring av en regel om å stille slike vilkår i en byggesak, og at disse vilkårene hefter på eiendommen permanent i likhet med andre vilkår som pålegges.

- Ordlyden i plan- og bygningsloven § 66a har ført til problemer i forbindelse med konsesjon for fjernvarmeanlegg. Leverandører av fjernvarme får først konsesjon for et område, så bestemmes det ved vedtekt at bygninger innenfor konsesjonsområdet må tilknyttes fjernvarmeanlegget. Når konsesjonsområdet senere utvides, vil ikke vedtektene gjelde for det nye, utvidede området. Det er nødvendig med ny vedtekt som omfatter det nye området. Oslo kommune mener at bestemmelsen burde utformes slik at det ikke er nødvendig med vedtak av ny vedtekt. Saksbehandlingen ved utvidelsen av konsesjonsområdet bør da sikre at hensyn ved utvidelsen av området for tilknytningsplikten også vurderes.

Når det gjelder jordlovssaker, omdisponering av areal og fradelingssaker, er det i dag betydelig utfordringer i å få koordinert saksbehandlingen. Det er derfor tilrådelig at en ny bygningslov sterkere poengterer at saksutredning fra jordloven skal foreligge før saken ferdigbehandles etter bygningsloven. Det er samtidig grunn til å avgrense jordlovens virkeområde på mindre tilbygg.

Kårboliger er et særlig ømtålig tema i bynære strøk hvor alternativverdien er skyhøy. Det bør fortsatt ligge til landbruksmyndighetene å vurdere etter jordloven om behovet for kårbolig er tilstede, ikke minst for bolig tre og fire.

Avfallsbehandling i byggesaker:

Oslo kommune ønsker en kobling mellom plan- og bygningsloven og forurensningsloven vedrørende lovregulering av avfallsbehandlingen i kommunen etter plan- og bygningsloven.

Hvert år genereres det 1-2 mill. tonn bygg- og anleggsavfall i Norge. Store deler av den totale mengden med helse- og miljøfarlige stoffer som finnes, stammer fra bygg- og anleggsavfallbransjen. Mesteparten av bygg- og anleggsavfallet blir håndtert av aktører i bygg- og anleggsavfallsbransjen, uten at det stilles noen krav til kompetanse eller godkjenning.

De siste årene har det blitt rettet sterkere fokus på de miljøgevinstene man oppnår ved å gjenvinne bygg- og anleggsavfall på et høyest mulig nivå, samt hindre at farlig avfall kommer på avveie. Oslo kommune har stilt krav til avfallsplan og miljøsaneringsrapport i saker som er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven siden 1997. I 2002 ble det åpnet for at alle kommuner i Norge kunne stille krav om avfallsplan og miljøsaneringsrapport. Så langt er det bare et fåtall av kommunene som har startet opp dette arbeidet.

Bygg- og anleggsavfall reguleres i dag av forurensningsloven. Oslo kommunes hjemmel til å kreve avfallsplan og miljøsaneringsrapport følger av produksjonsavfallsforskriften for Oslo kommune, som er gitt med hjemmel i forurensningsloven. Det er tiltakshaver som i dag er ansvarlig for avfallshåndteringen. Kommunene har derfor ikke myndighet til å stille krav til det foretaket som skal kartlegge og håndtere avfallet. Dette fører bl.a. til at farlig avfall kommer på avveie, at de som håndterer avfallet kan få helseplager og at ressursene ikke blir godt nok utnyttet. Det er dessverre ofte penger å tjene på å ikke håndtere avfallet riktig, og mange aktører hevder at de har mistet sine oppdrag fordi useriøse aktører har kunnet utføre prosjektet på en rimeligere og ofte mer miljøskadelig måte, uten at kommunen har hatt mulighet til å gripe inn.

Oslo kommune foreslår at man gjennom en bestemmelse i plan- og bygningsloven kan stille krav om ansvarsrett i prosjektet for å behandle avfallet fra byggesaker. Gjennom dette kan kommunen stille de som kartlegger/miljøsanerer bygg og de som håndterer bygg- og anleggsavfall ansvarlige også etter plan- og bygningsloven. Det blir følgelig en parallell til systemet for sentral- og lokal godkjenning som gjelder for byggesaker for øvrig. De foretakene som skal kartlegge og håndtere bygg- og anleggsavfall får dermed en forpliktelse overfor myndighetene for at avfallet behandles i tråd med regelverket og godkjente tillatelser.

Oslo kommune ønsker at det stilles krav til ansvarsrett for foretak med godkjenning for kartlegging av miljø- og helsefarlig avfall, og at godkjent foretak skal utarbeide miljøsaneringsrapport ved rive- og rehabiliteringsprosjekter på over 100 m². Miljøsaneringsrapporten er en kartlegging av helse- og miljøfarlige stoffer. For nybygg over 400 m² bør det kreves at avfallsplan må innsendes. Det er for disse tiltakene en høyere grense på grunn av lavere avfallsmengde og lite farlig avfall. Avfallsplanen må kreves utarbeidet av foretak med godkjenning for praktisk håndtering av bygge- og riveavfall.

Når rivingen, rehabiliteringen eller byggingen er ferdig, skal det utarbeides en sluttrapport av det foretaket som er ansvarlig for den praktiske håndteringen av avfallet. Sluttrapporten med vedlagt dokumentasjon sendes til kommunen for godkjennelse. Sluttrapporten må godkjennes før ferdigattest kan gis.

Oslo kommune foreslår at reglene om ansvarsrettsystemet og tilsyn således vil gjelde for behandling av bygg- og anleggsavfall på samme måte som reglene gjelder for byggesak.

I tilknytning til dobbeltbehandling i kommunen er det i dag særlige problem i kommuneadministrasjonen om hvem i kommunen som har hva slags kompetanse innen tiltak der det dreier seg om oppfyllinger, utbygging av fangdammer, bakkeplaneringer og/eller miljøkontroller på landbruksforetak. Landbrukskontorene har bl.a. en spesiell rolle med å utarbeide og å gi råd om fangdammer som miljøtiltak i landskapet. Det samme gjelder saksforberedelser om oppfyllinger og bakkeplaneringer – en forskrift hjemlet i forurensningsloven.

Det ville vært bedre om den delen av vurderingene i sin helhet var lagt til landbrukskontoret slik at en sparte tid og ressurser på saksfeltet og ikke dobbel saksbehandling som nå. I sær gjelder dette tilfeller der det fører til klagebehandling og en skal ha oppe to saker for politiske utvalg. På den annen side stiller dette krav til at landbrukskontorene har kunnskap som en burde ta særlige hensyn til for eksempel geologiske forhold som kvikkleire. En minner om at i dag har landbrukskontorene selv en koordinerende saksforberedelse i forhold til landbruksveiforskriften.

8.8 Forholdet mellom byggesaksregler og kostnader

Det er kommunens oppfatning at byggesaksreformen av 1995 var unødig komplisert og virket fordyrende på byggesaksprosessen. Det er viktig at det nå kommer regler som ikke skaper unødige byggekostnader, men som samtidig stiller krav til tilstrekkelig kvalitet. Kvalitetskravene må defineres i tekniske forskrifter. Omfattende og strenge dokumentasjonskrav og kontrollprosesser vil føre til kostnadsstigning. De nåværende reglene kan derfor med fordel gjøres enklere slik at byggesaker kan gjennomføres raskere. Dette vil sammen med forsvarlig kvalitetskrav kunne føre til reduserte kostnader i byggesaker.

Kapittel 9 Utbyggingsavtaler

Innledningsvis opplyses at Oslo kommune legger opp til å bruke utbyggingsavtaler i sin utbyggingspolitikk, jf. bystyrets vedtak 06.11.2002 sak 440 og byrådssak 222/02. Det legges opp til balanserte avtaler, der både utbygger og kommunen skal kunne binde seg til å yte for å få en forpliktende og rasjonell fremdrift i prosjektene.

9.3.2 Nærmere om innholdet av utbyggingsavtaler

Oslo kommune vurderer det foreliggende lovforslaget som et viktig skritt på veien mot etablering av utbyggingsavtaler som et planleggingsinstrument, og det anses som viktig og positivt at det angis enhetlige kjøreregler rundt fastleggelse av rammene for i hvilken grad kommunene skal kunne pålegge utbyggere utgifter knyttet til utbyggingen. Oslo kommune anser at et rammeverk her vil gi større trygghet og forutberegnelighet både for kommunene og de private aktørene.

Oslo kommune mener det er på sin plass at utvalget tar opp og drøfter de mulige rettsproblemer som utbyggingsavtaler reiser; forholdet til tredjemannsinteresser, utbyggers behov for vern mot å påta seg omfattende offentlige finansieringsbyrder for å komme i betraktning ved de nødvendige planvedtak og vernet for konkurrenter til foretaket som inngår i utbyggingsavtalen.

Utbyggingsavtaler har i de senere år blitt mer vanlig brukt for gjennomføring av så vel teknisk som sosial infrastruktur knyttet til reguleringsbestemmelser. Bygningslovutvalget foreslår at utbyggningsavtaler tas inn i loven som et eget kapittel. Dette vil først og fremst få konsekvenser for kommunens mulighet til å kreve at sosial infrastruktur (skole, barnehage m.m.) bygges ut av en privat utbygger. Adgangen til å belaste en privat utbygger med kostnader til sosial infrastruktur synes å bli innskrenket betydelig i forhold til det som av og til praktiseres i dag.

Bygningslovutvalget har et annet synspunkt enn Planlovutvalget med hensyn på hva som kan belastes en privat utbygger av sosial infrastruktur, jf. § x-2. 2.ledd m/merknader og kap. 9.10.1, siste avsnitt. Planlovutvalget mener at sosial infrastruktur helt ut bør belastes kommunale budsjett, mens Bygningslovutvalget er mer moderate og fleksible. Oslo kommune slutter seg her til Planlovutvalgets synspunkter.

Oslo kommune vil peke på at det kan være betenkeligheter ved bruk av utbyggingsavtaler. Utbygger får rammer for et samarbeid med kommunen som kan føre til fordeler som kan "fortrenge" andre interessenter fra å delta i prosjekter i utbyggingen, dvs. virke konkurransevridende. En annen side er at selv om loven skal gi visse rammer for innholdet i avtaler, vil situasjonen kunne gi kommunene muligheter for å legge større byrder på utbygger enn det ellers ville vært mulig uten de føringer avtalene legger opp til.

Kommunen er likevel enig i Bygningslovutvalgets intensjon om å utforme en "dynamisk og fleksibel regel" for utbyggingsavtalenes innhold, samtidig som man har søkt så godt som mulig å definere denne generelt utformede regel på en så presis måte som mulig. Dette fordi det nødvendigvis vil være svært store variasjoner hva angår utgangspunktene for utbyggingsavtaler, slik som:

- utbyggingsområdets størrelse
- grunneiernes sammensetningen i utbyggingsområdene
- behov for teknisk infrastruktur
- utbyggingens økonomiske risikoprofil.

Dette er eksempler på forhold det må tas hensyn til i hver enkelt utbyggingsavtale. Samtidig med at hver utbyggingsavtale må "skreddersys", må kommunen også tilstrebe likebehandling mellom ulike utbyggere.

Når det gjelder krav til teknisk infrastruktur som vei, vann og avløp blir adgangen til avtale som før. Vilåret er at tiltakene må anses som nødvendig i forhold til utbyggingen forøvrig. Det legges til grunn at krav til opplegg for energiforsyningen også vil kunne omfattes av en avtale på samme vilkår.

Forslagene til lovtekst virker både for omfattende og kompliserende for mange av de tilfellene som Samferdselsetaten per i dag inngår avtaler med private utbyggere om i forbindelse med gjennomføring av veitiltak. Loven bør gi en åpning for enklere saksbehandling av avtaler når teknisk infrastruktur er en del av en nylig vedtatt reguleringsplan, eller ved "enkle" og begrensede veitiltak.

Utbyggingsavtaler kan sikre at det blir avsatt arealer for- og opparbeidet friområder ved større byggeprosjekter i et omfang og en takt som det offentlige har vanskelig for å makte alene. Dette kan også sikres ved rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan, men utbyggingsavtaler vil i sterkere grad sikre finansieringen og gjennomføringen av det man ønsker å oppnå. Forutsigbarheten blir større ved å ta i bruk utbyggingsavtaler som instrument i arealplanleggingen.

Kommunens ytelser i en utbyggingsavtale

Det fokuseres i utredningen mye på hvilke ytelser fra utbygger som kommunen kan kreve inntatt i en utbyggingsavtale. Oslo kommune mener det også bør settes fokus på hvilke ytelser kommunen kan bidra med i en avtale.

Situasjonen vil regelmessig være preget av at kommunen i stadig mindre grad ser seg i stand til å gi direkte økonomiske bidrag, men er begrenset til å gi ytelser enten tilknyttet kommunal eiendom, eller kommunens anvendelse av faglig skjønn ved utøvelse av sin reguleringsplanmyndighet. Sistnevnte vil vi i det følgende kommentere nærmere.

Kommunene må imidlertid ikke gjøre planleggingsmyndigheten til forhandlingstema. Likevel mener Oslo kommune det er gunstig at avtalene kan inneholde bestemmelser som åpner for kompensatoriske tiltak. Det er viktig å ha klart for seg de økonomiske effektene av planene, og ha muligheter til, i alle fall i en viss grad, å kompensere eventuelt manglende utbyggingsøkonomi i nedgangstider.

Videre vil kommunen jevnlig ønske å åpne for å oppnå mer-kvaliteter, f. eks. innen miljø, særlige utomhuskvaliteter, opparbeidelse av offentlige tiltak, ivaretagelse av særlige beboergrupper med mer. Dersom disse og andre forhold gjennomføres og bekostes av utbygger, vil man ofte, både ut fra planfaglige vurderinger og ut fra økonomiske betraktninger, måtte kunne åpne for høyere utnyttelse.

Med andre ord ligger det et visst "gjenytelsespotensiale" i planmyndighetenes faglige skjønnsutøvelse i regulerings – eller byggesaksbehandlingen. Tradisjonelt har det vært lite populært å synliggjøre det planfaglige forhandlingsrommet for åpenlyst. Etter hvert er det likevel blitt mer utbredt i plansammenheng å angi tomteutnyttelse (TU) for utbyggingsområder ved en øvre og nedre grense, der den øvre grense for utnyttelse kun oppnås gjennom såkalte "kompensatoriske tiltak" fra utbyggers side. Vi mener det er viktig at avtalene legitimt kan inneha mekanismer som ivaretar dette. Forutsetningen må imidlertid være at det ikke får en karakter av at kommunens planmyndighet kan "kjøpes".

Krav om at tiltakene skal stå i rimelig forhold til utbyggingens omfang

Som det også er påpekt i delutredningen, er spørsmålet om likebehandling og rettferdig fordeling av utbyggingskostnadene viktige bærebjelker i tenkningen rundt utbyggingsavtaler. Eiendoms- og byfornyelsesetaten har i denne sammenheng søkt å finne frem til ordninger og mekanismer som kan sikre en så rettferdig fordeling av infrastrukturkostnadene som mulig. En del kostnader kan knyttes direkte fysisk til tiltakene, mens en annen gruppe kostnader må fordeles etter andre mekanismer.

Ved å oppdele et stort utbyggingsområde i delområder, og så foreta en kostnadsfordeling av de interne kostnadene i delområdene, oppnås den ønskede sammenhengen mellom hva som avtales og hva som bygges. Ordningen tilfredsstiller de juridiske krav om "sammenheng", men i tillegg har den pedagogiske fordeler ved at utbyggerne kan se at det de betaler for også direkte kommer egen utbygging til gode. Lovforslaget oppfattes slik at dette dekkes.

Det vil imidlertid ofte være behov for enkeltstående, kostbare felles/allmennyttinge infrastrukturtiltak innenfor utbyggingsområdet. Eksempler på disse kan være oppgradering av veier, nedleggelse av høyspentkabler i bakken, gjenåpning av bekker med tilhørende grøntanlegg, større parkanlegg m.v. Som nevnt mener Oslo kommune at utbyggingen av sosial infrastruktur skal dekkes av kommunen. De resterende kostnadene må fordeles etter andre kriterier, for eksempel etter en områdeovergripende fordelingsnøkkel. Lovforslaget bør utformes slik at denne type kostnader kan tas inn i utbyggingsavtalene, dersom tiltaket i seg selv ikke faller utenfor.

Rent praktisk vil dette lettest kunne gjennomføres ved opprettelse av et infrastrukturfond som disponeres av kommunen. Kommunen vil da ha et økonomisk grunnlag for å kunne iverksette bygging av den tyngre infrastrukturen på det tidspunkt som er mest hensiktsmessig økonomisk og utbyggingsmessig, under forutsetning av at dette tilfredsstiller EØS-krav.

Det er naturlig å se utbyggingsavtaler som instrument i sammenheng med økningen av private reguleringsforslag. Gjennom inngåelse av utbyggingsavtale kan utbygger betale for å legge føringer for kommunens tilpasninger mht. hvor, når og hvordan de aktuelle tiltakene bygges ut. En utbyggingsavtale kan dermed innebære at begge parter kommer bedre ut enn de ellers kunne forvente.

Sammenheng mellom ytelsene fra privat part og gjennomføring av et planvedtak

Det er et stort behov for å tydeliggjøre/beskrive aktuelle gjenytelser fra kommunen. Ved inngåelse av utbyggingsavtale er det relevante spørsmål om kommunens løpende enhetskostnader ved infrastruktur m.v. som følge av en utbygging blir vesentlig høyere i forhold til løpende skatteinngang, eller om utbyggingen styrer kommunens prioriteringer. Et eksempel på dette kunne være at et utbyggingsprosjekt nødvendiggjør spesielt kostbare utvidelser/omlegginger av det kommunale veinettet, og kommunen ikke ønsker å prioritere

dette i aktuelle periode. Utbyggingsavtalen kan da anses som en betaling fra utbygger for at kommunen aksepterer et prosjekt/fatter et planvedtak som den ellers ikke ville gjort.

Dersom utbyggingsavtaler i motsatt fall også benyttes for å dekke de normale enhetskostnadene kommunen har, finansiert ved skatt fra kommunens innbyggere og/eller betaling fra brukerne, vil dette i realiteten innebære en utvidelse av skattegrunnlaget ved en særskatt på nye utbyggingsprosjekter (der kommunen vil inngå utbyggingsavtale). Dette kan være i konflikt med politiske mål om øket boligbygging.

Standardisering og forutsigbarhet

Rekkefølgebestemmelser er et sentralt virkemiddel for å sikre også sosial infrastruktur. Selv om kommunen ikke kan eller ønsker å ta inn krav til utbygger om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler, vil utbyggingsavtaler kunne gi økt forutsigbarhet for gjennomføring av utbyggingsplaner ved at det bl.a. kan fremgå når og hvorledes kommunen vil bygge ut den sosiale infrastrukturen som forutsettes i området. Dette kan ha stor praktisk og økonomisk betydning for utbyggere. Eventuelle avtalevilkår knyttet til boligtype kan gi øket forutsigbarhet for kommunen når det gjelder planlegging av sosial infrastruktur som skoler og barnehager.

Det er svært viktig at utbyggingsavtaler inneholder en avbruddsstrategi, knyttet til markedsrisiko/uforutsette endringer. I avbruddsstrategien må det tas hensyn til når kommunen påtar seg reelle forpliktelser, for eksempel knyttet til bygging av ny skole.

En problemstilling er hvorvidt det bør utformes standarder/maler for utbyggingsavtaler. I den grad utbyggingsavtaler knyttes til spesielle, for kommunen fordyrende, forhold ved det enkelte prosjekt, synes dette lite hensiktsmessig. For å oppnå bedre forutsigbarhet kan det være mer ønskelig å få utformet retningslinjer for utforming av avtalene og at det klargjøres prinsipielt hva avtalene ikke skal være betaling for og hvordan dette fortolkes.

Potensielle problemer for rettssikkerhet og/eller politiske prosesser

Utbyggingsavtaler angår flere parter enn kommunen og utbygger. Det vil stilles store krav til kommunal organisering og kompetansefordeling. Det vil være mest ryddig at kommunen holder reguleringsmyndighet og avtalekompetanse atskilt. En bred prosess som grunnlag for kommunens forhandlinger er likevel ikke uproblematisk. Det er ytterligere behov for å utrede håndtering av tredjemannsinteresser, spesielt spørsmålet om klagerett.

Bruk av utbyggingsavtaler kan gi et press på ulike private parter til å organisere seg, noe som kan være gunstig både for kommunen og de private. Dette aspektet kan med fordel belyses bedre i videre utredningsarbeid.

9.9 Lovforslag med kommentarer

Oslo kommune vil innledningsvis si seg enig i at det er behov for å lovfeste regler om utbyggingsavtaler. Grunnen til dette er at samfunnsutviklingen krever et utvidet samarbeid mellom offentlige og private aktører og at det er behov for å rydde opp på et uklart rettsområde.

§ X-1 Definisjon

På grunn av at "tiltakshaver" i bygningslovgivningen er den som et tiltak blir utført på vegne av, er Oslo kommune enig med Bygningslovutvalget i at det i denne bestemmelsen brukes "grunneier eller utbygger" i stedet for "tiltakshaver" slik Planlovutvalget foreslår. Kommunen finner det imidlertid ikke opplagt at en utbyggningsavtale må ha sitt grunnlag i forslag til ny plan eller eksisterende plan. Det burde kunne inngås utbyggingsavtaler også

utenfor slike områder. Kommunen er likevel enig i den foreslåtte ordlyden om at det er "kommunens planmyndighet" som må være grunnlaget for utbyggingsavtaler.

§ X-2 Utbyggingsavtalens innhold

Oslo kommune slutter seg til utvalgets intensjon om å utforme en "dynamisk og fleksibel regel" for utbyggingsavtalenes innhold, samtidig som man har søkt å definere denne generelt utformede regel på en presis måte. Dette vil være nødvendig fordi det vil være svært store variasjoner hva angår utgangspunktene for utbyggingsavtaler, slik som: utbyggingsområdets størrelse, grunneiersammensetningen i utbyggingsområdene, behov for teknisk infrastruktur og utbyggingens økonomiske risikoprofil. Dette er forhold det må tas hensyn til i hver enkelt utbyggingsavtale. Samtidig med at hver utbyggingsavtale må "skreddersys", må kommunen også tilstrebe likebehandling mellom ulike utbyggere.

Kommunen er enig i at det må være truffet planvedtak før utbyggingsavtale kan inngås, men vil understreke at det bør kunne inngås utbyggingsavtale om forhold også utenfor vedkommende plan. I praksis har det vist seg at det kan være behov for bl.a. tilførselsvei til et byggeområde og at tilførselsveien ikke omfattes av vedkommende plan. Det må her være en forutsetning at byggeområdet generer en betydelig trafikkøkning.

I annet ledd fremgår det at utbygger kan pålegges enten å "besørge" eller "bekoste" tiltak. Da det ofte kan være ønskelig og rimelig at utbygger både "besørger" og "bekoster" et tiltak, burde ikke den muligheten utelukkes.

Oslo kommune har tidligere gått inn for at også boligpolitiske forhold skal kunne tas opp i forhandlinger om utbyggingsavtaler, for eksempel krav til en viss andel rimelige boliger i prosjektet. Utvalget bes klargjøre om slike krav skal anses hjemlet i loven.

På grunn av at omfattende byggetiltak vil medføre økt press på infrastrukturen, mener kommunen at det skal kunne inngås utbyggingsavtaler som omfatter teknisk infrastruktur. Det må imidlertid settes en grense ved utbygging. Det må ikke kunne inngås utbyggingsavtaler om for eksempel drift.

Oslo kommune synes de begrepene "saklig sammenheng", "nødvendig" og "tjene interessene i utbyggingsområdet" som utvalget bruker i annet ledd vedr. sammenhengen mellom tiltak og vilkår gir en god regel om hva som kan kreves tatt inn i utbyggingsavtaler.

Et spørsmål som ikke er berørt i forslaget er om en kommune for eksempel skal kunne benytte sin eiendomsrett til å inngå avtaler utenfor området for utbyggingsavtaler og i tillegg til disse. Her kan det anføres at hvis en kommune ikke skulle kunne dette, vil den få sin eiendomsrett beskåret. Det vil imidlertid være en nærliggende mulighet for at kommuner vil kunne påberope seg en planmyndighet også her og således misbruke sin myndighet.

§ X-3 Forholdet til reglene om offentlige anskaffelser

Reglene om offentlige anskaffelser har sitt grunnlag i folkerettslige forpliktelser. Disse reglene er omfattende og i stadig utvikling. Det ville derfor være uhensiktsmessig å lovfeste de viktigste berøringspunktene mellom utbyggingsavtaler og reglene om offentlige anskaffelser eller å skreddersy egne anskaffelsesregler for utbyggingsavtaler. Det er derfor tilstrekkelig å henvise til disse reglene slik utvalget har gjort. Selv om dette ikke er nødvendig fordi Norge uansett må legge de internasjonale anskaffelsesreglene til grunn, kan det være en viktig veiledning å gjøre aktørene oppmerksomme på dette.

§ X -4 Saksbehandling og offentlighet

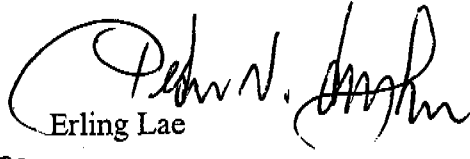
Det bryter mot alminnelige rettsprinsipper at en avtale mellom to parter skal offentliggjøres. For at dette skal kunne forsvares, må det foreligge særlige grunner. I dette tilfellet forhandler en ene part, kommunen, ut fra offentlig myndighet. Denne myndigheten gir kommunen en så sterk stilling at dette må anses å være tilstrekkelig til å kreve offentliggjøring av avtalen.

§ X-5 Klage og omgjøring

Selv om det er uvanlig at en tredjepart kan klage over en avtale som er inngått mellom to andre parter, slutter Oslo kommune seg i hovedsak til det som anføres om klage og omgjøring. Utbyggingsavtaler har både avtale- og vedtaksmessige sider.

I første ledd siste setning heter det at klageinstansen kan stadfeste eller oppheve "avgjørelse om utbyggingsavtaler". Dette kan tyde på at det kan klages over at det skal inngås utbyggingsavtale. Meningen må vel være at det kan klages over innholdet i utbyggingsavtaler. Siste setning burde derfor lyde: "Klageinstansen kan stadfeste eller oppheve utbyggingsavtaler."

Byrådet, den 29.01.2004


Erling Lae
for


Grete Horntvedt

Trykte vedlegg:

- 1) Høringsbrev av 05.11.2003 fra Kommunal- og regionaldepartementet
- 2) Kopi av NOU 2003:24 - Innhold, Del I Innledning og sammendrag samt Del IV Utbyggingsavtaler – utvalgets lovforslag

Utrykte vedlegg:

- 1) NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning
- 2) Brev av 16.12.2003 fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten
- 3) Brev av 17.12.2003 fra Samferdselsetaten
- 4) Brev av 17.12.2003 fra Brann- og redningsetaten
- 5) Brev av 22.12.2003 fra Friluftsetaten
- 6) Brev av 22.12.2003 fra Regionkontor Landbruk
- 7) E-mail av 09.01.2004 fra Vann- og avløpsetaten
- 8) Brev av 13.01.2004 fra Undervisningsbygg Oslo KF
- 9) Brev av 16.01.2004 fra Plan- og bygningsetaten