



# Fylkesmannen i Østfold



Kommunal- og regionaldepartementet  
Bolig- og bygningsavdelingen  
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
11 FEB 2004	
03/ 3773-81	
Ark	465
Avd.	BB / BY / KFR

Avdeling: Juridisk avdeling  
Deres ref.: 03/3773-1 KFR  
Vår ref.: 2004/1091 423.0  
3839/2004 AKS  
Vår dato: 05.02.2004

## Høringsuttalelse til NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning. Bygningslovutvalgets første delutredning

Fylkesmannen viser til departementets brev av 05.11.03, der det bes om fylkesmannens merknader til Bygningslovutvalgets første delutredning i NOU 2003:24.

Våre merknader refererer seg til kapittel- og underkapittelinnvidlingen slik den er brukt i utredningen.

### Kap. 7 Prinsipper for ny lovstruktur

Fylkesmannen er tilhenger av én ny, feller plan- og bygningslov i stedet for to lover. Vi synes videre at den foreslåtte inndeling i fire deler virker logisk og oversiktlig. Når det gjelder strukturen i byggesaksdelen i forslaget del 3 – byggesaksdelen – er vi av den oppfatning at hensynet til brukervennligheten må telle mest her. Av den grunn vil for eksempel en gruppering etter grad av planavklaring være lite publikumsvennlig, da dette er forhold som brukerne ofte trenger veiledning om fra kommunen. Vi tror at en gruppering etter typebestemt saksbehandling nok vil være den mest hensiktsmessige.

### Kap. 8.1 Rollefordeling bygningsmyndigheter/utbyggere – tilsyn og kontroll

Også blant kommunene i Østfold har fylkesmannen erfart at tilsynsoppgaven blir nedprioritert i konkurranse med den løpende saksbehandlingen. Dette skyldes nok både manglende ressurser og også forståelse av hva tilsynet skal være og hvordan det skal gjennomføres. Fordi dagens ordning ikke fungerer etter intensjonene, stiller fylkesmannen seg bak å utvikle et system med en privatisert og uavhengig kontroll.

### Kap. 8.3 Mekling som alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling i byggesaker

Fylkesmannen mener at det er klokt å vurdere andre alternativer til tradisjonell klagesaksbehandling. Vi ser frem til evalueringen av prøveprosjektet i Asker kommune. Utvalget peker selv på at det finnes både fordeler og ulemper ved å innføre mekling som en erstatning for tradisjonell klagesaksbehandling.

Vi mener det må være en klar forutsetning for innføring av mekling i byggesaker at dette ikke går ut over enkeltpersoners rettsikkerhet. Dette er "grunnsteinen" i en klagesaksbehandling.

Utvalget uttaler at mekling anses som tidsbesparende fremfor klagesaksbehandling ”som i praksis ofte tar flere måneder”. Vi vil derfor nevne at alle embetene – bl.a. gjennom prosjektet med systematisk sammenligning av fylkesmannsembetene - kontinuerlig arbeider med å kortene saksbehandlingstiden. Ved flere embeter, bl.a. Østfold er nå saksbehandlingstiden kun 2-3 måneder.

I spørsmålet om hvem som eventuelt skal mekle, finnes mange fallgruver hvis kommunen skal være meklingsinstans. Mange kommuner har små ressurser. Det kan by på problemer å skaffe tilstrekkelig med saksbehandlere hvis den saksbehandler som mekler skal ha taushetsplikt. Det forhold at en av saksbehandlerne i et kollegium skal ha taushetsplikt, er også en utfordring i forhold til tilliten utad. Det vil også variere hvorvidt kommunen kan skaffe seg god meklingskompetanse. Vi vil tro at rettsikkerheten vil bli bedre hvis man oppretter en nemnd for mekling i byggesaker. Vi ser imidlertid at tidsbesparelsen da muligens blir borte.

#### Kap. 8.4 Ulovlighetsoppfølging

Fylkesmannen i Østfold kan bekrefte inntrykket av at det å følge opp ulovligheter et område som kommunene nedprioriterer, og at det nedprioriteres i en slik grad at det har konsekvenser for den generelle motivasjon for å etterleve regelverket. Det er viktig at det lages regelverk og gis føringer fra sentrale myndigheter som sikrer en riktig prioritering.

Slike saker kan være langvarige og de krever økonomiske ressurser og spisskompetanse. I små kommuner hvor ”alle kjenner alle” kan det også være vanskelig å ta tak i slike saker. Vi tror derfor at det kan være en fordel at disse sakene blir løst ved interkommunalt arbeid og eventuelt med sakkyndig bistand. Vi er imidlertid skeptiske til å overlate disse sakene til private aktører.

Det er også viktig å se på det faktum at ulovlighetsoppfølging medfører utgifter for kommunene. Vi er enig med utvalget i at det må være et utgangspunkt at den som skaper ekstra kostnader skal betale for dem. Hvis det gjennomføres mer utstrakt bruk av kontroll enn i dag, vil dette også fange opp en god del ulovligheter.

#### Kap. 8.5.5 Aktuelle løsningsalternativer – finansiering av fellesinnretninger

Høringsinstansene er bedt om uttale seg om et enklere system for finansiering av vei, vann og avløp. På bakgrunn av at refusjonssystemet er tungvint og vanskelig å administrere i sin nåværende form, er fylkesmannen av den oppfatning at en modell der refusjonsreglene sløyfes og erstattes med en ordning med tilknytningsavgifter (modell 2), vil bli et enklere og mer effektivt system. Dette er imidlertid avhengig av at tilknytningsavgiftene må kunne differensieres uten at systemet gjøres for komplisert.

#### Kap. 8.6 Lovens virkeområde

Fylkesmannen er av den klare oppfatning at også andre aspekter enn det fysiske tiltaket skal være avgjørende for om det skal kreves søknadsplikt. Når det gjelder opplistingen på s. 127 av fenomener som kan tenkes å falle inn under plan- og bygningslovens virkeområde har vi merknader til følgende:

##### *Luft*

De fleste av tiltakene som er nevnt under dette punktet er tiltak som vil være godt synlige i landskapsbildet på langt hold. I strandsonen vil tiltak som flaggstenger og belysning være synlige på svært lang avstand samtidig som de vil kunne virke svært privatiserende. I strandsonen i dag har man liten kontroll over oppføring av slike elementer. Vegetasjon vil

være en faktor som det i mange tilfeller vil være viktig at man kan sette krav til. Som eksempel kan nevnes skjerming av bebyggelse i strandsonen. Bevaring av vegetasjonen vil også kunne være viktig med hensyn på vern mot støy og diverse naturfenomen som varme, kulde, opptørking osv.

*Under grunn:*

Mange av tiltakene som er nevnt her vil kunne forårsake store mengder støy både ved produksjon og bruk. Tiltakene vil også kunne føre til endringer av andre elementer enn akkurat der tiltaket blir foretatt (senking av grunnvannstand, endring av jordforhold osv.)

*Under eller i sjø:*

Tiltak som husbåter, fyrlykter og terrengmessige inngrep som for eksempel kunstige sandstrender vil alle kunne føre til inngrep som vil være uheldige for allmenne interesser og ferdselsmuligheter. Spesielt husbåter kan bli mer vanlig fremover. Undersjøiske anlegg for fisk og annen marin produksjon vil også kunne være inngrep som vil kunne få stor betydning for fri ferdsel på sjøen, samtidig som det kan føre til forandringer av omkringliggende fauna.

### Kap. 8.7 Forholdet til annet regelverk – privatrettslige forhold

Fylkesmannen imøtekommer en kodifisering av gjeldende rett og en nærmere presisering av hvilke spørsmål som likevel skal behandles av bygningsmyndighetene.

### Kap. 9 – Utbyggingsavtaler

Innledningsvis understrekes at fylkesmannen sjelden eller aldri er borti utbyggingsavtaler i praksis, og derfor har begrenset erfaring på dette området. Vi har likevel noen merknader til utvalgets lovforslag.

Vi ser helt klart et behov for lovregulering av praksis og en redusering av betenkelige sider ved dagens praksis – som for eksempel forholdet til tredjemannsinteresser, kommunens evet. krav om urimelige bidrag for å godkjenne regulering etc.

Nedenunder følger kommentarer til enkelte paragrafer:

#### *§ x-1 Definisjon*

Vi anser at betegnelsen "grunneier eller utbygger" er bedre enn den betegnelsen Planlovutvalget har brukt på den private part – tiltakshaver. "Tiltakshaver" er jo en rettslig betegnelse på den et tiltak utføres på vegne av og som er ansvarlig for tiltaket.

#### *§ x-2 Utbyggingsavtalens innhold*

Fylkesmannen stiller seg i utgangspunktet bak Bygningslovutvalgets forslag om at bestemmelsen om "tiltak" i 2. ledd også omfatter sosial infrastruktur. Vi anser det som uheldig med absolutte sperrer for at den private part i noen tilfeller kan påta seg ansvaret for etablering av anlegg/bygninger knyttet til sosial infrastruktur. Dette vil kunne hindre utviklingen av områder.

På den annen side vil vi understreke at rent prinsipielt bør bygging av skoler, barnehager etc. være et kommunalt ansvar. Dersom utbyggingsavtaler også kan omfatte dette, kan utbyggingen/utviklingen av kommunen skje som et resultat av sterke aktørers økonomiske interesser i stedet for en utvikling som kommunen selv har planlagt, for eksempel i kommuneplan.

Kriteriene "saklig sammenheng" og "nødvendig for gjennomføring" er meget skjønsmessige begreper som bør utdypes – for eksempel i rundskriv.

I praksis kan det eksempelvis bli vanskelig å fastslå hva som er nødvendig tiltak for gjennomføringen av planen. For eksempel hvis en utbygging fører til et press på en skole som fra før har presset kapasitet – her kan det bli aktuelt for utbygger å bidra til utvidelse av skolen, ev. ny skole. Men beregningen av hvor mange skolebarn som utbyggingen medfører, vil ofte være rene prognoser på et tidlig tidspunkt i planleggingen og vanskeliggjøre vurderingen av kriteriet.

#### § x-5 Klage og omgjøring

Fylkesmannen mener at utbyggingsavtalenes materielle skranker og saksbehandlingsregler bør kunne påklages.

På den ene siden er det naturlig at fylkesmannen blir klageinstans også i disse sakene, slik at man unngår et system med flere klageinstanser.

På den andre side er dette ofte komplekse saker, og forutsetningen om detaljkunnskap på en rekke av kommunens områder kan tale mot at fylkesmannen blir klageinstans. Dersom fylkesmannen blir klageinstans for avgjørelse om utbyggingsavtale, er det derfor nødvendig for fylkesmannens behandling at kommunen opplyser saken på en meget grundig måte. Dersom for eksempel tema i klagen er hvorvidt utbygger kan pålegges å finansiere en barnehage delvis, skal fylkesmannen etter lovens kriterier avgjøre om dette har "saklig sammenheng" og er "nødvendig". Dette krever god bakgrunnskunnskap – tallfakta om kommunens barnehagedekning, prognoser om befolkningsvekst etc. Derfor stiller det store krav til kommunens klagesaksforberedelse og at alle relevante forhold tas med i fremstillingen – også forhold som taler klagers sak.

At fylkesmannen ikke skal kunne bevirke en avtale med nytt innhold, ved at vedtaket/avtalen omgjøres, er ikke noe problem. Dette har en parallell i dispensasjonssaker, der saker fra fylkesmannens side ikke blir omgjort, men opphevet og sendt tilbake til kommunen for ny behandling. Også her er hensynet til det kommunale selvstyre tillagt stor vekt.

Vi anser det viktig at det lovfestes at det kun er avtalens "merverdi" som kan påklages, slik at man unngår dobbeltbehandling av samme klagegrunner på et planvedtak.

Med hilsen



Anne Enger Lahnstein



Trond Rønningen  
avdelingsdirektør