



Vedlegg 1 til løpenr. 3308/04, dokumentnr. 3, saksnummer 03/20148

Arkivkode: 024 L80 &13 BYG
Gradering:
Dato: 14.01.2004

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

Fredrikstad kommune anser at utredningen inneholder mange gode og interessante forslag og føringer, og anbefaler i hovedsak at arbeidet med lovrevisjonen videreføres i samsvar med bygningslovutvalgets konklusjoner.

Fredrikstad kommune har følgende bemerkninger til de enkelte punktene under utredningens kap. 7 - 9:

Kap. 7 Prinsipper for ny lovstruktur

7.1 Innledning - generelle synspunkter

Behovet for omstrukturering av loven er i høyeste grad til stede. PBL er i dag på mange måter ulogisk i sin oppbygging, struktur og nivåer.

7.2 En felles plan- og bygningslov eller to lover

Plan- og byggesaksbehandling er så tett sammenvevd at det er logisk og hensiktsmessig å opprettholde én felles plan- og bygningslov.

7.3 Forholdet mellom lovtekst og forarbeider

Utvalgets prinsipp om at merknader som knytter seg til presisering og anvendelse av begreper i loven, bør inn i forarbeidene og ikke i lovteksten, synes riktig.

7.4 Fordelingen av regelverket mellom lov og forskrift

Prinsippet om at loven skal inneholde hovedreglene, og at mer detaljerte regler skal plasseres/flyttes over i forskrift synes riktig. Det kan imidlertid være hensiktsmessig med noe mer detaljerte regler i lovteksten på enkelte områder enn på andre. Dette bør gjennomgås konkret i delutredning II.

7.6 Innholdsmessig disponering

Det virker fortsatt mest hensiktsmessig å basere inndelingen av byggesaksdelen på typebestemt saksbehandling, i samsvar med utvalgets anbefaling (jf. dagens inndeling: tiltak fritatt for melde- og søkeplikt, meldepliktige tiltak, enkle tiltak og søknadspliktige tiltak).

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

Den skisserte firedelingen av loven virker hensiktsmessig. Ideen om å ta inn definisjoner i første del er meget god. Det er i dag et stort behov for å klarlegge begrepsbruken og definere ord og uttrykk, slik at de kan brukes mest mulig entydig og gjennomgående i hele regelverket. Det er for eksempel viktig å få klarlagt eventuell ulik betydning av betegnelser som samtykke, godkjenning og tillatelse. For forståelsens og brukervennlighetens skyld er det også ønskelig at forskjellen og sammenhengen mellom ulike nivåer klargjøres eller beskrives bedre, for eksempel ved en bedre harmonisering mellom arealplanenes ulike formål og bygningers bruksformål etter byggesaksreglene. Bygningslovutvalget bør legge vekt på å gjennomgå slike sammenhenger og begrepsavklaringer i sitt videre arbeid.

Kap. 8 Utvalgets prinsipielle vurderinger av enkeltspørsmål

8.1 Rollefordeling bygningsmyndigheter/utbyggere - tilsyn og kontroll

Det er viktig å sikre at tilsyn blir utført i tilstrekkelig omfang, dvs. i langt større grad enn i dag. Dette vil antakelig ikke skje uten at kommunen blir lovpålagt et minimum av tilsynsarbeid, og/eller at tilsynet finansieres på en mer direkte måte enn i dag. Å innkreve gebyr fra et foretak i forbindelse med at kommunen gjennomfører tilsyn av foretaket kan virke uheldig. En mulig løsning kan være å øremerke en viss prosent av gebyrinntektene kommunen tar inn fra den ordinære byggesaksbehandlingen til tilsyn.

Bygningslovutvalgets forslag om samarbeid over kommunegrensene virker positivt, med tanke på en bedre utnyttelse av ressursene og heving av kompetansen. Det er imidlertid vanskelig å se hensikten med å trekke private aktører inn i tilsynsarbeidet. Det vil tvert i mot kunne medføre mer byråkrati, ved at det kan oppstå behov for å føre tilsyn med tilsynet.

Godkjenningsordningen synes ikke å fungere etter hensikten i dag. Bygningslovutvalgets beskrivelse av situasjonen på det området er treffende (avsnitt 8.1.5). Den kan se ut som om utviklingen går i retning av at den sentrale godkjenningsordningen bare skal utføre rutinemessig registrering av egenerklæringer fra foretakene. Bygningslovutvalgets forslag om å la en privat organisasjon forvalte godkjenningsordningen er interessant. Det kan gjerne være en bransjebasert organisasjon, men forutsetningen er at den må ha ressurser og kompetanse til å følge opp foretakene aktivt. Hvis ordningen skal ha noen hensikt må godkjenningen gi en viss status, og tiltakshavere og kommune må ha en trygghet for at sentralt godkjente foretak faktisk er pålitelige og har god kompetanse innen sitt godkjenningsområde.

Bygningslovutvalget har også åpenbart rett i at dagens ordning med dokumentert egenkontroll ikke fungerer tilfredsstillende. Det gjelder både for prosjektering og kontroll. Utvalgets forslag om en ordning med privatisert og uavhengig kontroll, med oppfølging på definerte kritiske stadier i prosessen - i hvert fall i større og/eller kompliserte byggesaker - synes å være riktig vei å gå. Systemet med kontrollplaner - som i dag ofte bare er et pliktlop - bør erstattes av aktive rapporteringsrutiner basert på slike definerte kontrollpunkter.

Byggesaksreformen som trådte i kraft i 1997 er basert på stor grad av tillit. Da er det problematisk at både kompetansenivået og påliteligheten hos en god del av aktørene i bransjen oppleves å være lav. Det er nødvendig med en vesentlig forbedring og intensivering når det gjelder tilsyn, kontroll, godkjenningsordning og ulovlighetsoppfølging for å bøte på dette.

8.2 Søknadssystem og saksbehandling

Saksbehandlingsreglene er i dag utvilsomt kompliserte og uoversiktlige. Utvalgets forslag om å innføre søknadspått for alle typer saker, men med ulike krav til ansvar og kontroll, virker hensiktsmessig. Betegnelsen "melding" er i seg selv egnet til å forvirre. Det viser seg i praksis at mange meldinger omgjøres til søknader av kommunen, fordi de bryter med rammene for meldingssystemet. Det er også stor spennvidde mellom de tiltakene som i dag omfattes av meldingssystemet mht. kompleksitet og omfang, for eksempel fra en garasje på 18 m² til et boligtilbygg på 50 m² med bad. En samling av alle tiltak under "søknadspått" gir mulighet for å differensiere kravet til kompetanse og dokumentasjon, uten å gjøre det mer komplisert enn i dag å få godkjent små og kurante tiltak. Behandlingen av en god del tiltak, som i dag faller utenfor meldingssystemet, bør vurderes underlagt en enklere form for ansvar og kontroll enn det som praktiseres i dag.

Saksbehandlingsreglene vil antakelig bli mer forståelige og oversiktlige dersom man deler tiltakene inn i søknadskategori 1, 2, 3 osv., og samler en mest mulig uttømmende beskrivelse av hvilke typer tiltak som hører hjemme i de ulike kategoriene i saksbehandlingsforskriften - på ett sted.

8.3 Mekling som alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling i byggesaker

En ordning med mekling mellom private parter slik som bygningslovutvalget skisserer kan være et alternativ til klagebehandling. Kommunen utøver i dag til en viss grad funksjonen som "mekler" mellom ulike private parter i mange plan- og byggesaker. Handlefriheten er imidlertid svært begrenset, fordi tilliten til kommunen som nøytral forvaltningsmyndighet lett kan bli svekket ved en aktiv innsats på det området. Dette vil også lett kunne bli tilfellet ved en lovfestet mekleordning. Meklingen bør derfor utføres av en frittstående instans, som ikke har noen formell tilknytning til verken bygningsmyndighet eller klageinstans. Det er også særdeles viktig - som utvalget presiserer - at ikke

et forlik mellom private parter oppnådd gjennom mekling binder opp den offentlige myndighetsutøvelse i den videre behandling av saken.

8.4 Ulovlighetsoppfølging

Utvalget har som utgangspunkt at den som skaper ekstra kostnader, skal betale dem. Det er utvilsomt et riktig prinsipp. I dag er situasjonen slik at det langt på vei er de lovlige innbyggerne som betaler for det ekstraarbeid som ulovlige tiltak påfører kommunen. Økt tilsyn og mer aktiv overvåking og oppfølging av ulovlige tiltak vil kunne ha preventiv virkning. Det er derfor viktig, slik som bygningsutvalget viser til, å arbeide for hjemler og finansierungsordninger som stimulerer til dette. Samtidig bør det utredes muligheten for å få dekket kommunens kostnader ved ulovlighetsoppfølging, utover dagens system med gebyrer og tvangsmulkt. Utvalgets forslag om samarbeid over kommunegrensene kan, på samme måte som - eller kanskje kombinert med - interkommunal tilsynsordning, være positivt med tanke på en bedre utnyttelse av ressursene og heving av kompetansen. Det er imidlertid vanskelig å se at det vil gi noen positiv effekt av betydning å overlate slike oppgaver til private aktører. Tvert i mot vil det kunne skape nye problemer mht. rettsikkerhet, nøytralitet med mer.

8.5 Finansiering av fellesinnretninger - kostnadsfordeling

Fredrikstad kommune har ikke rukket å gjennomgå løsningsalternativene tilstrekkelig til å kunne angi synspunkter på disse.

8.6 Lovens virkeområde

Utvalget lister opp en rekke ulike tiltak som kan tenkes å falle inn under PBLs virkeområde, og ber om tilbakemeldinger på dette. Tiltak som er behandlet eller vurdert i Fredrikstad kommune kommenteres her:

Luft

- Antennemaster (tele, radio) anses søknadspliktige. Slike tiltak vil ofte være i strid med arealplanformål (landbruks-, natur- og friluftsområde/ friområde), og kan også komme i konflikt med landskapshensyn.
- Flagg (master, vimpler) på hytte- eller boligeiendom anses ikke søknadspliktige. Flaggstenger med reklameinnretninger behandles etter reglene for skilt og reklame.
- Vegetasjon anses ikke å være omfattet av plan- og bygningsloven, med mindre den kan komme i konflikt med for eksempel regulert frisisiktsone, eller der den som eksisterende vegetasjon er regulert til spesialområde bevaring. Den kan være ønskelig med klarere regler som kan sikre bevaring av verdifull vegetasjon.
- Belysning (lyskastere, belyste fenomener, laserbilder) anses som søknadspliktige når de kommer over en viss størrelse, for eksempel for utendørs idrettsanlegg. Mindre lysanlegg kan også komme i konflikt med regelverket ved for eksempel blending av trafikk, eller sjenerende lysreklame. Regelverket anses å gi tilstrekkelig styringsmulighet i dag.

Under grunn

- Tunneler for vei og jernbane anses som søknadspliktige.
- Traseer for ulike kabler i grunnen er ikke vurdert som søknadspliktige.
- Traseer for VA-ledninger i grunnen anses som søknadspliktige
- Brønner anses som søknadspliktige
- Vegetasjon (røtter) anses ikke å være omfattet av plan- og bygningsloven, med mindre den som eksisterende vegetasjon er regulert til spesialområde bevaring. Den kan være ønskelig med klarere regler som kan sikre bevaring av verdifull vegetasjon.

Undër (eller i) sjø

- Undersjøiske VA-ledninger anses som søknadspliktige.
- Undersjøiske anlegg i f.m. oppdrettsanlegg for skjell anses ikke søknadspliktig, så lenge det er gitt konsesjon etter annet lovverk. Det er ønskelig med klarere avgrensning av søknadsplikten i slike tilfeller. Det er også ønskelig med klarere styringsmuligheter, enten etter plan- og bygningsloven eller annet lovverk, når det gjelder plassering, hensynet til allmenn ferdsel og sikring av opprydning etter opphør av slike virksomheter.
- Undersjøiske moloer (jetéer) el. l. har ikke vært behandlet som byggesak tidligere, men anses å være søknadspliktige etter dagens regler.
- Skip i opplag, skipsvrak og husbåter anses ikke søknadspliktige, men det er ønskelig med styringsmulighet gjennom lovverket

- Mudring anses som søknadspiktig
- Peler, pilarer, spunt etc. har ikke vært ansett som søknadspiktige i seg selv (men forekommer ofte som del av større, søknadspiktige anlegg)
- Fyrlykter, stolper, bøyer er ikke ansett som søknadspiktige, men private bøyer anses generelt å være i strid med formålet i kommuneplanen (ferdsels-, fiske-, natur- og friluftsområde). En klarere avgrensning av søknadspikten er ønskelig.
- Terrengmessige inngrep i strandsonen (for eksempel "kunstig" sandstrand) anses i noen grad å være søknadspiktig, dvs. terskelen for hva som er vesentlig terrenginngrep er lavere her enn ellers. Det er ønskelig med klarere regler for hva som er søknadspiktig.

Det er også behov for å se nærmere på systemet med fritak fra søknadspikt for tiltak som behandles etter annet lovverk for enkelte kategorier. Kravet til undersøkelse og dokumentasjon i forbindelse med foreleggning av for eksempel kraftforsyningsanlegg er så omfattende at det tilsvarer omtrent det som kreves for en søknad.

8.7 Forholdet til annet regelverk

Bygningslovutvalgets synspunkt om at privatrettslige forhold i hovedsak faller utenfor det bygningsmyndighetene har plikt til å ta stilling til synes riktig. Det kan imidlertid ofte være vanskelig for allmennheten å forstå at bygningsmyndighetene kan gjøre vedtak som åpenbart kommer i strid med forhold eller bestemmelser etter annet regelverk. Utvalgets forslag om en viss grenseoppgang på dette området er derfor positivt.

Kapittel 9 Utbyggingsavtaler

1. Fredrikstad kommune viser til at dagens bruk av utbyggingsavtaler i kommuner innen pressområder sikrer en effektivt tilrettelegging for boligutbygging som ivaretar både utbyggernes interesser for å få bygd ut og kommunens mulighet for å sikre bygging av nødvendig infrastruktur. Nettopp gjennom at avtaleformen er i henhold til kontraktsretten sikrer den en god tilpasning til varierende forhold kommuner i mellom. Vi finner ikke at det er vist hvorfor det er nødvendig å innskrenke rammene for inngåelse av utbyggingsavtaler. Vi vil derfor primært hevde at det ikke bør lovfestes snevrere rammer for avtaleinngåelse enn det som den alminnelig kontraktstretten gir.
2. Fredrikstad kommune ser at det er behov for å lovfeste selve retten til å inngå utbyggingsavtaler samt at det gis regler om høring av framforhandlet forslag til avtale, slik at forholdet til allmennheten kan sikres tilstrekkelig. Videre må forholdet til regler om offentlige innkjøp sikres.
3. Hvis det skal lovfestes detaljerte rammer for utbyggingsavtaler, vil vi sekundært støtte forslaget til Bygningslovutvalget.