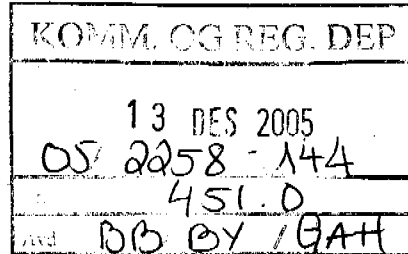




Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår dato 12.12.2005
Deres dato
Vår referanse JG
Deres referanse 05/2258-1 GAH



Høring NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II

Vi viser til høringsbrev med høringsfrist 1. desember 2005, og samtale med Gaute Hanssen om fristutsettelse til 12. desember.

Næringslivets Hovedorganisasjon er i hovedsak positive til de forslag som fremmes i utredningen. Det er imidlertid enkelte forslag i utredningen som NHO er kritiske til, og som vil kunne få negative konsekvenser for næringen og næringens brukere. Dette gjelder spesielt forslagene om å fjerne lokal godkjenning og innføring av et ulovlighetsgebyr som ikke skal være gjenstand for rettslig overprøving.

Nedenfor følger NHOs kommentarer til de enkelte kapitler i utredningen.

Kap. 5 Rettslige normer for saker om tillatelse til tiltak

NHO støtter utvalgets utgangspunkt om at plan- og bygningsloven fortsatt skal være en rettighetslov som gir søker et rettskrav på tillatelse med mindre det foreligger et rettsgrunnlag for å nekte. Slike rettsgrunnlag finnes i dag i loven, sentrale forskrifter, planvedtak og lokale vedtekter.

Utvalget har en bred gjennomgang av de ulike normnivåer og bakgrunnen for disse. På det kommunale nivå er det i dag varierende bruk av lokale vedtekter i tillegg til plansystemet. I forhold til forvaltningsloven er lokale vedtekter regnet som forskrifter, mens planer anses som enkeltvedtak. Begge disse former kan danne grunnlag for nektelse av byggetillatelse. Dersom det er nødvendig eller ønskelig med endring av planen/vedtektene, er det imidlertid ulike saksbehandlingsregler som skal følges.

Utvalget har gjennom sin faktaundersøkelse sett nærmere på utbredelsen av lokale vedtekter. I den forbindelse har man konstatert at det er store variasjoner mellom de ulike kommuner. Forskjellen skyldes til dels ulike behov i byer og distriktskommuner, men er også et resultat av ulik forvaltning av dette normnivået. Utvalget har konstatert at man i betydelig grad har unnlatt å kunngjøre vedtatte lokale vedtekter eller unnlatt å oppheve vedtekter som er utdaterte. For brukerne gjør dette at det er vanskelig å få oversikt over hva som finnes av relevante lokale

vedtekter i den enkelte byggesak. Opprettholdelse av et normnivå som ikke er fullt ut tilgjengelig gjennom Lovdata eller plansystemet er etter NHOs mening lite heldig.

På denne bakgrunn støtter NHO utvalgets forslag om at adgangen til fastsettelse av lokale vedtekter oppheves. Utvalget har foreslått at gjeldende vedtekter skal bestå i en overgangsperiode av inntil 8 år, slik at de kommuner som er aktive brukere av lokale vedtekter skal få tid til å innarbeide disse som generelle krav i tilknytning til de relevante planer. Etter NHOs mening bør en slik overgangsperiode være tilstrekkelig, og den kan også virke som et incitament til utarbeidelse av planer for de kommuner som ennå ikke har et fullstendig plansystem.

Kap. 6 Lovstruktur

Utvalgets forslag til ny plan- og bygningslov er delt inn i fire deler. Del I inneholder alminnelige bestemmelser, del II inneholder planreglene fra planlovutvalget, del III inneholder saksbehandlingsregler og materielle krav til byggesaker og del IV inneholder gjennomføringsbestemmelser. NHO støtter denne hovedinndelingen. Innenfor lovens byggesaksdel er det foretatt en kronologisk oppbygning i tråd med den alminnelige saksflyt i byggesakene. Dette gjør etter NHOs mening reglene logiske og lett tilgjengelige.

I forhold til regelverk som er så omfangsrikt som byggesaksreglene, er imidlertid forskriftenes utforming minst like viktig som lovens oppbygning. Etter NHOs mening bør man i det videre forskriftsarbeidet ha som mål at en størst mulig del av slike bestemmelser samles i en forskrift. Etter vår mening kan forskriften til skatteloven benyttes som et eksempel på en god forskriftsteknikk. Denne forskriften følger samme kapitteinndeling og nummerering som skatteloven, og dette innebærer at brukerne lett kan se om det er gitt forskriftsbestemmelser i tilknytning til den relevante lovbestemmelse.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke bestemmelser som skal gis i loven, og hvilke som skal legges i forskriften, har NHO merket seg at utvalget i noen grad har foreslått å flytte detaljbestemmelser fra forskriftsnivå til lovnivå. I arbeidet med den endelige lovtekst vil NHO be om at departementet forsikrer seg om at bestemmelser som endres relativt regelmessig, eksempelvis krav til byggeprodukter mv., legges på forskriftsnivå slik at det blir enkelt å holde reglene oppdaterte.

Eksempler på bestemmelser som bør ligge i forskrift er eksempelvis tidsfrister, signaturbestemmelser, kontrollplaner osv.

Kap. 7 Lovens formål

NHO mener det er behov for en formålsbestemmelse i plan- og bygningsloven som synliggjør hvilke hensyn loven er ment å ivareta, og NHO støttet i sin høringsuttalelse til Planlovutvalgets innstilling NOU 2001:7 alternativ 2.

Bygningslovutvalget drøfter i motivene hvorvidt det er hensiktsmessig med en kasuistisk oppregning i formålsbestemmelsen eller ikke, men konkluderer med at man ønsker en kort og konsis bestemmelse som ikke fremhever spesifikke hensyn fremfor andre. NHO er enig i at det er en uheldig lovteknikk å operere med kasuistiske oppregninger i lovbestemmelser, da dette gjør loven lite dynamisk og fremtidsrettet. Dette var også NHOs begrunnelse for å støtte Planlovutvalgets alternativ 2.

Bygningslovutvalgets forslag til lovtekst står imidlertid i direkte motstrid til de intensjoner utvalget har i motivene til å *ikke* vektlegge noen formål fremfor andre. Det vises i den forbindelse til forslaget § 1-1, hvor følgende formål skal vektlegges spesielt:

- Bærekraftig utvikling
- Universell utforming
- Forsvarlige bygninger

NHO stiller seg kritiske til at Utvalget fremhever ovennevnte formål på bekostning av andre viktige formål bak plan- og bygningsloven. NHO er også kritiske til at utvalget har fjernet følgende av gjeldende lovs formål til fordel for ovennevnte formål uten å begrunne dette nærmere:

- Utbygging
- Estetikk

Kap. 8 Lovens virkeområde

Når det gjelder spørsmålet om lovens geografiske virkeområde, har NHO ingen synspunkter på hvorvidt loven bør gjelde for Svalbard. NHO mener imidlertid, i likhet med planlovutvalgets mindretall, at dagens unntak for rørledninger i sjø bør opprettholdes. Denne type tiltak vil geografisk ligge i områder som ikke er en naturlig del av kommunens plan- og reguleringsarbeid. Legging av rørledninger er for øvrig også en tiltakstype som av sin art er svært forskjellig fra de vanlige byggesaker som behandles etter plan- og bygningsloven

I forhold til det saklige virkeområde for byggesaker, er dette skilt ut som en egen bestemmelse. Bestemmelsens ordlyd er etter NHOs mening svært vid og generell. I kommentarene til bestemmelsen gis det da også uttrykk for at lovens "nedre virkeområde" vil måtte vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Tiltak som normalt ikke omfattes av loven, vil kunne tas opp til behandling dersom det eksempelvis ligger i strandsonen.

I utvalgets generelle drøftelse av lovens virkeområde er man inne på at den reelle avgrensning vil ligge i hva som er søknadspliktig etter bestemmelsene i lovens del III. NHO er enig i at utformingen av disse bestemmelsene, og eventuelle tilhørende forskrifter, vil ha langt større praktisk betydning enn den foreslåtte § 1-2. NHO ser

det imidlertid ikke som problematisk at bestemmelsen har fått en så generell form, og har heller ingen forslag til bedre presisering eller avgrensning.

Kap. 9 Forholdet til andre lover og ulovfestet rett

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere forholdet mellom bygningslovgivningen og aktuelle særlover spesielt, for å unngå unødvendig dobbeltbehandling av samme tiltak etter flere lovverk. Dette er etter NHOs mening en viktig del av mandatet. I tillegg til den åpenbare merbelastning som ligger i å utarbeide flere søknader for samme tiltak, vil behovet for involvering av flere myndigheter kunne skape betydelige forsinkelser dersom enkelte etater skal avvente beslutninger fra andre organer. Slike forsinkelser vil innebære en kapitalkostnad for tiltakshaver.

Utvalget har i punkt 9.6.5.2 foretatt en ikke uttømmende opplisting av særlover som kan ha en grenseflate mot plan- og bygningsloven. Utvalget fremmer imidlertid ikke konkrete forslag til samordning eller klargjøring av grenseflatene mellom disse regelverkene. Det anbefales istedenfor at det nedsettes en bredt sammensatt arbeidsgruppe for å se nærmere på spørsmålene. Etter NHOs mening er det uheldig at utvalget ikke har kunnet prioritere denne oppgaven når mandatet særlig fremhever behovet for å vurdere forholdet mellom bygningsreglene og særlovene. Når dette ikke er gjort, vil imidlertid NHO støtte opprettelsen av en arbeidsgruppe som foreslått. I den forbindelse vil NHO fremheve behovet for involvering av regelverksbrukere utover de berørte offentlige organer.

Utvalgets viktigste forslag til tiltak for bedring av saksflyten for tiltak som berører særlover/andre myndighetsorganer, er "oppfordringen" til å inkludere andre organer i eventuelle forhåndskonferanser etter § 21-1. Etter NHOs mening kan slik bruk av forhåndskonferanser bidra til nyttig avklaring av grensesnitt i den enkelte sak og gi muligheter for å utarbeide fremdriftsplaner som er tilfredsstillende for alle parter.

Utvalgets forslag til § 21-5 *Den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt*, gir etter sin overskrift inntrykk av å være et bidrag til en mer effektiv saksflyt i de tilfelle hvor flere offentlige myndigheter må involveres. Innholdsmessig er den imidlertid utformet som en hjemmel for avvisning av saken, dersom samtykke fra annen myndighet ikke allerede er innhentet. Dette kan kanskje fremstå som en effektiviserende regel for bygningsmyndighetene. For tiltakshaverne er det imidlertid svært uheldig dersom det ikke skal være mulig å føre parallelle godkjenningprosesser overfor alle aktuelle myndigheter. I forhold til tiltakshavers kapitalkostnader knyttet til offentligrettslig avklaring, vil NHO få påpeke at det ikke bare er saksbehandlingstiden i den enkelte kommunes byggesaksavdeling som er relevant. Ekstra kostnader og tidsbruk knyttet til utarbeidelse av søknad og fremskaffing av dokumentasjon/tillatelser må også regnes som effektivitetstap i forhold til flyten i byggesakene.

Når det gjelder § 21-6 *Privatrettslige forhold* kan det synes som om utvalget ikke har skilt mellom hva som ligger i å "vurdere" eller "ta stilling til" privatrettslige forhold,

kontra det å "avgjøre" privatrettslige forhold. Det er etter NHOs mening opplagt at et vedtak etter plan- og bygningsloven ikke innebærer en avgjørelse mellom to private parter i spørsmål knyttet til eiendomsrett, rådighet eller lignende. Dersom en av partene søker om offentlig godkjenning for et tiltak etter plan- og bygningsloven, må saken kunne tas opp til behandling uten at det foreligger rettskraftig dom i forhold til det privatrettslige forhold. Teknisk sett tar man da (prejudisielt) stilling til det underliggende rettsforhold på samme måte som man gjør til sakens faktum. Skulle dette senere vise seg å være feil, er konsekvensen ikke mer dramatisk enn at forvaltningsvedtaket er ugyldig. Når det gjelder spørsmålet om å gjøre "vurderinger" av privatrettslige forhold, vil vi anta at dette regelmessig må gjøres i forhold til klager som innkommer etter nabovarsel. Det synes underlig hvis en klage som (rettmessig) er basert på rettigheter etter naboloven, saklig sett ikke skal vurderes annerledes enn et generelt uttrykk for misnøye. Totalt sett er NHO usikre på om § 21-6 bidrar til noen klargjøring av forholdet til privatrettslige forhold.

Kap. 10 Oppgave og rollefordeling mellom myndighetsorganer og mellom myndigheter og private

NHO er positive til at sentrale bestemmelser om byggevirksomhet i annet regelverk foreslås overført til plan- og bygningsloven. Dette gjelder særlig forslaget om å flytte reglene om avfallshåndtering over fra forurensningsloven til plan og bygningsloven.

NHO støtter også utvalgets vurderinger med hensyn til oppgave- og rollefordeling, og er enige i at f eks tilsyn er en offentligrettslig oppgave som ikke bør konkurranseutsettes/privatiseres.

Kap. 11 Byggeteknisk nemnd

Utvalget foreslår at det opprettes en Byggeteknisk nemnd med høy tverrfaglig kompetanse, som skal gi rådgivende uttalelser om tekniske løsninger vedrørende byggverk etter henvendelse fra prosjekterende. Bakgrunnen for forslaget er at TEK i det vesentlige er bygget opp med krav til funksjoner, og at det ved funksjonsbaserte forskrifter vil kunne oppstå tvil om hva som i det konkrete tilfellet er en forsvarlig løsning.

NHO er enige med utvalget i at det i mange tilfeller er behov for å avklare om løsninger er innenfor eller utenfor regelverket. Dette gjelder særlig innenfor området brann.

Etter en nærmere vurdering av forslaget har imidlertid NHO konkludert med at behovet bør kunne løses uten å opprette en offentlig nemnd, f eks ved å tilføre Statens bygningstekniske etat ressurser til å gi rådgivende uttalelser i større utstrekning enn det de gjør i dag.

Det forhold at nemnda etter forslaget kun skal være åpen for prosjekterende, samt at nemnda kun skal gi rådgivende uttalelser, tilsier etter NHOs syn at det ikke vil være

formålstjenlig å etablere en ny offentlig instans. Det synes lite formålstjenlig å etablere en nemnd uten myndighet gjennom lovregulering. En faglig rådgivende nemnd bør kunne løses ved en frivillig bransjeorganisering.

Kap 13 Søknadssystem og saksbehandling

1. Innledende bemerkninger

Utvalget har i sitt arbeid med å utforme nye søknads- og saksbehandlingsregler lagt vekt på å gjøre regelverket lettere tilgjengelig og mer brukervennlig. For NHO er dette et sentralt punkt, i og med at hoveddelen av våre medlemmer som bruker loven i sitt daglige virke ikke er jurister. NHO er derfor tilfreds med forslaget om å forenkle søknadssystemet ved blant annet å innføre et "ett-spors-system".

2. Forholdet plan- og byggesak

NHO er meget positive til utvalgets forslag om en sammenslåing av behandlingen av detaljplan og rammesøknad med felles varsling, felles saksbehandling og felles behandling av merknader og eventuelle klager. Dette vil gi besparelser både i tid og ressurser for så vel kommunen som utbygger.

3. Midlertidige og transportable bygninger

Det følger av forslaget § 20-3 at man må søke om tillatelse for midlertidige eller transportable bygninger som skal stå lenger enn 2-måneder. I dagens lov er det søknadsplikt fra 4 måneder.

NHO mener det er uheldig med en slik utvidelse av søknadsplikten. Dette vil medføre unødvendig merarbeid for så vel næringen som for kommunene. Spesielt når det gjelder oppføring av anleggsbrakker, vil en slik endring få negative konsekvenser. NHO foreslår derfor at dagens 4-måneders regel videreføres.

4. Unntaket for mindre frittliggende byggverk § 20-3 bokstav b

NHO er positive til at unntaket for søknadsplikt for mindre frittliggende byggverk knyttet til drift av jordbruks- og skogbrukseiendom videreføres. Dagens regler inneholder imidlertid tilsvarende unntak for bygning knyttet til skogsbruksdrift, jf. gjeldende SAK § 5 nr. 1.

Utvalget gir ingen begrunnelse for opphevelse av skogbruksunntaket. NHO antar derfor at dette må bero på en inkurie. Etter vår mening må unntaket for mindre driftsbygning knyttet til skogbruk innarbeides i § 20-3 bokstav b.

5. Tidsfrister

Når det gjelder tidsfrister, støtter NHO videreføringen av dagens fristregler, og er positive til at fristreglene samles i én bestemmelse. NHO ber departementet vurdere å plassere regler om tidsfrister i forskrift på bakgrunn av at dette er bestemmelser underlagt relativt raskt utvikling, ikke minst sett i lys av innføring av elektronisk søknadsprosess.

Tatt i betraktning at kommunene i dag ikke utfører tradisjonell bygningskontroll, og at erfaringene med 12-ukers-fristen er så positive, vil en ytterligere reduksjon av tidsfristene etter NHOs syn være mulig. Vi foreslår i den forbindelse en reduksjon av 12-ukers-fristen til 8 uker.

Utgangspunktet for fristberegningen vil etter forslaget fortsatt være når "fullstendig søknad" er mottatt. Dette er et skjønnsmessig begrep, og praktiseringen av "fullstendig" har vist seg å variere veldig fra kommune til kommune. Dette er konfliktfremmende, og skaper en uforutsigbar saksbehandlingsprosess for næringen. NHO foreslår på denne bakgrunn at det tas inn en bestemmelse som gir kommunen en frist på to uker til å avgjøre om søknaden er fullstendig eller ikke.

6. Forholdet til naboer

NHO støtter med noen unntak utvalgets videreføring av dagens regler om nabovarsling.

I forslag til § 21-3 foreslås å videreføre regelen om at gjenpart av nabovarsel skal sendes kommunen parallelt med at dette sendes til naboene. Etter NHOs syn bør kravet om å sende gjenpart til kommunen nå kunne utgå. Kommunene foretar uansett ikke noen behandling av denne, og den spiller ingen avgjørende rolle for behandlingen av naboprotester. Ved elektronisk saksbehandling vil det uansett være lite hensiktsmessig å sende gjenpart av nabovarselet et eget papir til kommunen forut for oversendelse av den elektroniske byggesaken.

Innføringen av ordningen med at ansvarlig søker behandler naboprotester, har for øvrig vist seg å være positiv og nyttig. Ordningen har medført bedre dialog mellom søker og naboer, gitt naboer en bedre mulighet til å påvirke prosjektutføringen og dermed redusert arbeidsomfanget under saksbehandlingen. Mange av aktørene i næringen har innført en praksis med å innkalle til informasjonsmøte med naboer i større prosjekter, noe som har vist seg å ha en svært positiv effekt. På bakgrunn av dette vil NHO vil anbefale en lovfesting av slike informasjonsmøter i prosjekter av et visst omfang.

7. Megling

NHO støtter utvalgets flertall i forslaget om å innføre frivillig megling i byggesaker. Næringen har positive erfaringer med at kommuner har bidratt til å avverge konflikter i en tidlig fase og dermed redusert arbeidsomfanget i saker. NHO forutsetter at meglingsordningen er frivillig og at den foregår på kommunenivå. Videre forutsettes at kommunene får nødvendig opplæring i håndtering av meglingsinstituttet.

Kap. 14 Dispensasjon

Utvalget vil videreføre i hovedsak dagens praksis, slik at verken bygningsmyndighetene eller private parter må sette seg inn i noe nytt. Begrepet "særlige grunner" videreføres. Det foreslås en klargjøring av begrepene og en viss innstramming i dispensasjonsadgangen for plan. Utvalget støtter ikke planlovutvalgets forslag til innstramming.

NHO støtter bygningslovsutvalgets forslag til dispensasjonsløsning.

Kap. 15 Oppgaver og ansvar i byggesaker. Kontroll av tiltak

Samlet beskrivelse av ansvar

Den samling av ansvarsbeskrivelser som foreslås av lovutvalget er en forbedring som NHO kan slutte seg til. Det er positivt at tiltakshaver gjøres ansvarlig for oppfyllelse av regelverket, og at denne plikter å la seg representere av godkjente foretak for å oppfylle krav til søknad.

Ansvarlig søker

Ansvarsbeskrivelsen for søkeren kan tolkes til å omfatte samordning ut over det som er knyttet til samordning av ansvarsretter og søknadsprosessen, og som postkassefunksjon for myndighetene i utførelsesfasen. Hvis dette er tilfellet, kan søkeren lett komme i en gisselsituasjon uten myndighet for å styre og påvirke i forhold til det som er samordningsbehovet under prosjektering og utførelse. Hvis en ønsker å styrke samordning i disse to fasene, må det knyttes mot en plikt for byggherren til å utpeke en slik samordner, enten ved å utpeke en av sine kontraktspartnere til å ta denne rollen eller ved å plassere denne i sin egen organisasjon. Dette er helt tilsvarende en av problemstillingene som behandles i den pågående revisjonen av byggherreforskriften.

Kontroll

I lovutvalgets utredning begrunner utvalget behovet for å likestille de to etablerte kontrollformene dokumentert egenkontroll og uavhengig kontroll. Med likestilling mener en at bruk av uavhengig kontroll ikke skal oppfattes som mistillit eller straff. Kontrollformene er i dag likestilt i den forstand at begge er å anse som fullverdige etter reglens krav om dokumentert kontroll. Kontrollformene er imidlertid ikke likestilt rent operativt, fordi kontrollarbeidets art vil være forskjellig prosjektering og utførelse. Uavhengig kontroll vil ofte være en form for "etterpåk kontroll", mens dokumentert egenkontroll med forankring i styringssystemet alltid være i bruk som styring. Dermed kommer uavhengig kontroll som et kontrollarbeid i tillegg til egenkontrollen.

For utførelse er det viktig å ha klart for seg at uavhengig kontroll, nesten alltid vil få karakter av stikkeprøve som skjer nettopp etterpå. Alternativet til dette vil være en

løpende aktiv kontroll mens arbeidet pågår, og således være en svært kostnadskrevende kontrollform.

For prosjektering gir uavhengig kontroll mening på en helt annen måte, fordi kontrollen faktisk kan utføres før konstruksjonen er bygget, og på den måten bidra til betydelige kostnadsreduksjoner. Satt på spissen bør uavhengig kontroll som hovedregel ikke være nødvendig for utførelse så lenge det er gjort tilstrekkelig prosjektering.

Premissene i utredningen synes å bygge på kontroll av prosjektering, mens forslaget til lovbestemmelse ikke nyanserer mellom prosjektering og utførelse idet lovutvalget foreslår at det settes krav til uavhengig kontroll for viktige og kritiske områder i §24-1.

NHO mener at bruk av uavhengig kontroll for utførelse har begrenset verdi som stikkprøvekontroll "etterpå", eller alternativt innebærer en svært kostnadsdrivende kontrollaktivt parallelt med pågående arbeid.

NHO er ikke enig i at tiltaksklasse 3 som sådan bør utløse krav om uavhengig kontroll. Det kan være deler ved et tiltak som tilsier uavhengig kontroll uten at dette bør knyttes til tiltaksklasse. Eksempler kan konsekvenser av mangler ved branntekniske forhold for rekkehus være såpass alvorlige at det alene tilsier et forsterket kontrollgrep!

NHO mener loven må presisere nærmere hva som ligger i "viktige og kritiske" kontrollområder. Forståelsen av "viktige og kritiske" samt "helhetlig" avgjør hvordan konsekvenser for praksis vil være. Eksempelvis kan begrepet "helhetlig" om den uavhengige kontrollen gir rom for mange tolkninger. Helhetlig kan bety:

- tvers gjennom hele prosjektet
- innenfor hele ansvarsområdet
- innenfor funksjonskrav som dekker flere ansvarsområder
- 100 % kontroll i motsetning til stikkprøve
- osv.

NHO mener at "viktig og kritisk" som kriterium bør knyttes til prosjektering av tverrfaglige funksjonskrav, hvor det er et stort behov for å:

- samordne mellom ulike prosjekterende
- å påse at det er prosjektert tilstrekkelig.

Dermed vil byggherren kunne bruke sin uavhengige kontrollør til å påse at prosjekteringsomfanget ikke er underbestilt, og at byggherren dermed er aktsom i forhold til sitt ansvar som byggherre.

Begrepet "helhetlig" bør knyttes til en påvisning av at det er samsvar mellom en uavhengig kontroll av tverrfaglige forhold i prosjekteringen, og en tilsvarende stikkprøvemessig oppfølging av utførelse. Det blir "helhetlig" fordi det er sammenheng mellom kontrollens tema under prosjektering og under utførelse.

Kap. 16 Godkjenning av foretak

Godkjenningsordningen

Utvalget har konkludert med at sentral godkjenning beholdes som en offentlig godkjenning.

NHO støtter denne konklusjonen fullt ut fordi alternativet med en privat ordning ikke gir noe bedre utgangspunkt for å løse de svakheter som dagens ordning har. Svakheten ved ordningen er først og fremst knyttet til for liten tilsynsaktivitet. Dette gjelder både statlig tilsyn, fra BE's side, og kommunalt tilsyn. Sammenhengen mellom den sentrale godkjenningen og lokal rapportering er avgjørende slik også lovutvalget understreker. NHO støtter utvalgets forslag til tiltak for å forsterke rapporteringen til BE. Her ligger nøkkelen til en mer dynamisk godkjenningsordning slik vi ser det.

Sentralisert godkjenning

Lokal godkjenning i kommunene foreslås fjernet. Forslaget fremmes som et ledd i å effektivisere og som et bidrag til kompetanseheving. NHO er ikke enig i dette forslaget.

Lokal godkjenning har flere funksjoner. Ordningen gir et annet grunnlag for godkjenning enn sentral godkjenning ved nærhet til det aktuelle foretaket. Det er med andre ord en vesentlig bedre mulighet for å vurdere søkeren når dette skjer lokalt og på et bredere grunnlag enn når dette skal skje sentralisert i Oslo. Dette har verdi som rekrutteringsprosess og mulighet for å bygge kompetanse lokalt som grunnlag for sentral godkjenning. Hvordan skal ellers nyetablerte foretak kunne opparbeide praksis, slik det er stilt krav om i lokal godkjenning?

En annen viktig funksjon ved lokal godkjenning er at foretak som har mistet sentral godkjenning, kan få tildelt ansvarsrett lokalt under vilkår som for eksempel krav om uavhengig kontroll osv. Dette er en reaksjonsform som har vist seg verdifull, og som vil falle bort med det foreliggende forslaget. Dette vil kunne bidra til at reaksjon med tilbaketrekking av sentral godkjenning blir vanskeligere å bruke.

Et tredje moment er at ordningen faktisk fungerer som et korrektiv til sentral godkjenning ved at saksbehandlere med lokal innsikt kan foreta vurderinger av kompetanse på et bredere grunnlag enn man vil kunne bygge på fra statlig hold. Det har dessuten egenverdi at saksbehandler har denne myndigheten, sett i forhold til en fornuftig helhet i oppgavene på byggesaksområdet.

NHO mener at bruk av ordningen med lokal godkjenning er et verdifullt supplement til sentral godkjenning. Vi kan ikke se at det er begrunnelse for at fjerning av lokal godkjenning skal føre til et høyere kompetansenivå hos de ansvarlige foretakene. Utvalget har så langt vi forstår ikke funnet at kommunenes bruk av lokal godkjenning er kritikkverdig eller praktiseres på en for lempelig måte. Dette er for så vidt heller ikke vår erfaring. NHO er uenig i lovutvalgets konklusjon på dette punktet og ber om at ordningen med lokal godkjenning beholdes.

Nærmere om hva som godkjennes

Lovutvalget er opptatt av at godkjenningsordningens karakter har endret seg siden innføring av reformen av 1997. Ordningen fremstår som en registreringsordning for foretak som fyller visse system og kompetansekrav, men at knytningen til den personlige kompetansen er redusert. Dette er i og for seg rett – og innebærer en riktig utvikling slik vi bedømmer ordningens virkemåte. Kompetanse gis fra kompetansegivende institusjoner, som er tildelt eksamensrett og har godkjenning for å utstede kompetansebevis. Dernest erklærer foretaket at det innestår for ansvaret i forhold til offentlige krav på visse avgrensede områder. Med det har foretaket som sådan påtatt seg ansvarsrollen når vilkårene for godkjenning for øvrig er oppfylt. Det personorienterte kompetanseleddet er nedtonet ved at faglige ledere ikke lenger står sentralt. Faglige ledere var for enkel modell for det kompetansebegrepet som må ligge til grunn for foretaksgodkjenningen. Lovutvalget er selv inne på behovet for ledelsesmessig kompetanse, som er ett av de organisatoriske aspektene som ikke favnes av godkjenningsordningens kompetansebegrep. Erfaringen fra byggeprosessen er at summen av enkeltpersoners kompetanse kan være helt utilstrekkelig hvis det organisatorisk ikke er lagt til rette.

Enkelt kan dette sies som at "nok kompetanse" pluss "nok kompetanse" minus ledelse = byggfeil.

NHO mener at det er riktig å beholde noen enkle kompetansemessige "knagger" som utdanning og praksis, og nedtone det personlige for å konsentrere ordningen om at foretak erklærte seg kompetent, og ble betraktet som dette inntil tilsyn viste at det motsatte var tilfelle. Dette blir selvsagt utilstrekkelig når tilsynet er spredt og mangelfullt.

På samme måte som det har vist seg vanskelig å operasjonalisere tilstrekkelig foretaks kompetanse, nettopp fordi de organisatoriske aspektene er vanskelig å sette krav til, så er vi spent på hvordan en skal etterprøve kompetanse på administrasjon og ledelse. Vi tror ikke det er mulig. Årsakene er at dels er denne kompetansen er sammensatt, dels erverves den gjennom erfaring og er i liten grad formalisert i byggebransjen, og dels mangler denne kompetansen i BE.

Det viktigste for ordningen må derfor være erklæringen om at foretaket påtar seg ansvaret, kombinert med tilsyn som etterprøver hvorvidt den praksis som utøves i prosjektene er ansvarlig.

NHO vil på det sterkeste fraråde å gjøre sentral godkjenning til en personorientert kompetansegodkjenning og derved overse de komplekse organisatoriske aspektene. Dette er også årsaken til at kompetansebegrepet må være knyttet til foretaket og foretakets ansvar.

Kap. 17 Tilsyn

Aktsomhet forutsetter tilsyn

Når lovutvalget ønsker å styrke tilsynsfunksjonen er det beklagelig at man ikke har foretatt noen nærmere avgrensning av hva tilsynet skal være, eller sagt på en annen måte definerer hva tilsynsansvaret innebærer ut over pliktene og vurderingen som er knyttet til saksbehandlingen. Tilsynsplikten burde være tydelig beskrevet som kommunens ansvar for å gjøre egne undersøkelser for å klarlegge om foretakenes kontroll fungerer som forutsatt. Kommunen bygger sin tildeling av ansvarsrett på at kontrollen foretas, så å si uten at dette vilkåret etterprøves. Det bør være et aktsomhetskrav som klargjør kommunens ansvar på dette punktet. Videre må det i sammenheng med påpekning av at aktsomhetskrav, også klarlegges i loven hva som menes med tilsyn.

Vi slutter oss til behov for å videreutvikle enda mer standardiserte arbeidsmetoder og fremgangsmåter for gjennomføring av tilsyn og håndheving. Dette vil kunne redusere terskelen for å iverksette tilsyn.

Det bør vurderes å sette krev til revisjon av kvalitetssystemer i forbindelse med fornying av sentral godkjenning. Slik revisjon kan utføres som intern eller ekstern revisjon. Dette vil bidra til å sikre regelmessig gjennomgang og utvikling av foretakssystemene.

Tilsyn og saksbehandling

Det som fremgår av HO-1/2004 om "å integrere tilsyn i byggesaksbehandlingen" er nettopp hva BE gir uttrykk for det er referert på side 307, andre spalte siste avsnitt, om at det tas stilling til spørsmålet om gjennomføring av tilsyn i forbindelse med saksbehandlingen. Deretter kan selve gjennomføringen av tilsynet ta forskjellige former både med hensyn til varsling og gjennomføringsmåte.

Når enkelte kommuner går langt i å innhente dokumentasjon på områder som brannsikkerhet, og dette ikke klart gjøres som ledd i tilsynsarbeidet, illustrerer dette behovet for en enda tydeligere grenseoppgang mellom saksbehandling og tilsyn.

Rapport

Vi støtter lovutvalgets forslag om at utført tilsyn skal føre til en skriftlig rapport til Statens bygningstekniske etat. Dette vil ha positive effekter på flere måter:

- BE får kartlagt omfanget av tilsyn
- BE får informasjon om hva tilsynene har avdekket

- BE får et bedre grunnlag for sin vurdering ved fornying av sentral godkjenning
- Kommuner som ikke fører tilsyn vil kunne få en oppfølging fra BE

Sammen med rapporteringsplikten må kommunene pålegges å melde til BE når avvik er lukket, eller de rapporterte forholdene er brakt i orden.

Finansiering av tilsyn

Det bør klargjøres i loven hvordan kommunen som fører tilsyn skal sikres det inntektsgrunnlaget som tilsynet er avhengig av. Kommer inn på spørsmålet om tilsynsfinansiering under flere ulike kapitler, og det synes noe uklart hva som er utvalgets anbefaling.

Dersom tilsynet anses som en oppgave i seg selv, uavhengig av søknadsbehandlingen, må det etableres et selvstendig grunnlag for finansiering. Utvalgets vurderinger i kapittelet om overtredelsesgebyr kan tas til inntekt for en løsning hvor finansieringen er knyttet til utført tilsyn og avdekkede feil. NHO er i utgangspunktet tilhengere av en slik modell, forutsatt at våre merknader knyttet til kapittel 18.8.3 om overtredelsesgebyr blir imøtekommet.

NHO har konstatert at mange høringsinstanser har tatt til orde for at tilsynsfinansieringen legges inn i de alminnelige saksbehandlingsgebyrer. For at en slik modell skal være forenlig med et selvkostprinsipp for byggesaksbehandlingen, må det ved fastsettelsen av byggesaksgebyrene tas stilling til hvilket tilsynsromfang kommunen planlegger. Etter vår mening bør man i så fall ta sikte på tilsyn i omtrent 20 prosent av sakene. I tillegg må det etableres rutiner for å sikre at de midler som er innkrevet gjennom saksbehandlingsgebyrer til tilsynsformål, faktisk blir benyttet til tilsyn. Dette bør i så fall følges opp av kommunerevisjonen i de enkelte kommuner.

Kap. 18 Oppfølging av ulovlig byggearbeid mv.

Etter gjeldende lov må det fattes flere vedtak som (antagelig) hver for seg gir klageadgang, hvilket bidrar til å gjøre ulovlighetsoppfølgingen komplisert og tidkrevende.

NHO støtter derfor utvalgets forslag i § 37-2 om å effektivisere ulovlighetsoppfølgingen slik at alle vedtak som påklages vil kunne samles til kun én klagebehandling.

NHO er videre enig i utvalgets forslag om at ulovlighetsoppfølging ikke bør privatiseres, men være en myndighetsoppgave.

Pålegg om stans

Etter gjeldende rett kan plan- og bygningsmyndighetene uten forhåndsvarsel gi pålegg om øyeblikkelig stans dersom forholdet medfører fare eller uopprettelig skade.

I § 37-3, 3. ledd forslår utvalget at plan- og bygningsmyndighetene gis en utvidet adgang til å gi slike pålegg, jfr. "om nødvendig".

Utvalget begrunner forslaget med at det foreligger behov for å kunne stoppe ulovlige tiltak så snart de oppdages utover de tilfeller tiltaket medfører fare eller uopprettelig skade. Som eksempel viser utvalget til tilfeller hvor det bygges i strid med tillatelsen, utførende er ikke kvalifisert til å få ansvarsrett, eller det avdekkes ved tilsyn at utførende åpenbart ikke har de nødvendige kvalifikasjoner.

NHO anser at rettssikkerhetsmessige hensyn tilsier at adgangen til å fravike hovedregelen om forhåndsvarsel bør være restriktiv og at dette prinsippet tillegges stor vekt.

Slik forslaget er utformet, åpner det for en for vid adgang til å gi stopporde.

For eksempel er det ikke slik at et ulovlig tiltak alltid skyldes en bevisst handling fra tiltakshavers side. Derimot skyldes det ofte misforståelser og uklarheter i den tidligere dialogen mellom ham/henne og plan- og bygningsmyndighetene. Dersom myndighetene i slike tilfeller gis adgang til å stanse tiltaket uten forhåndsvarsel, og derved fratrar tiltakshaver retten til å uttale seg/avklare forholdet, innebærer det en for stor svekkelse av tiltakshavers rettsikkerhet.

Dertil kommer at plan- og myndighetene har andre sanksjoner til rådighet. Oppdages det for eksempel at utførende ikke har de nødvendige kvalifikasjoner, er et varsel om at ansvarsretten kan bli trukket tilbake i seg selv så alvorlig at utførende vil sørge for å bringe dette i orden.

På bakgrunn av ovennevnte finner ikke NHO å kunne støtte utvalgets forslag.

Kap 18.8.3 Overtredelsesgebyr

NHO er i utgangspunktet positive til at man etablerer en ordning med administrative sanksjoner som et supplement til straff. Det er imidlertid svært viktig at ordningen ivaretar grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper, herunder at det er adgang til rettslig overprøving av gebyrfastssettelsen.

Av omtalen i punkt 18.8.5 om domstolsprøving av forvaltningstiltak og administrative sanksjoner kan det synes som om utvalget uten videre har lagt til grunn at den konkrete utmåling av et overtredelsesgebyr vil ligge innenfor forvaltningens "frie skjønn" som ikke kan overprøves av domstolene. Dette er etter NHOs mening en helt uholdbar løsning.

Adgang til domstolsprøving av utmålingsspørsmålet er uten videre lagt til grunn i forhold til de administrative overtredelsesgebyrer som kan ilegges etter konkurranseloven, lov om offentlige anskaffelser, mv. På et område hvor

gebyrileggelsen skal foretas lokalt, er det etter NHOs mening enda mer viktig at domstolene kan overprøve ileggelsen, slik at man får utviklet en enhetlig praksis.

Når det gjelder spørsmålet om overtredelsesgebyrenes størrelse, er det lagt opp til at det i forskrift skal fastsettes et maksimumsnivå. Erfaringsmessig blir slike grenser gjerne satt så høyt at den administrative sanksjon også skal kunne brukes ved de mest alvorlige overtredelser. Dette har imidlertid den virkning at maksimalgrensen gir svært svak beskyttelse i forhold til de mindre overtredelser. Etter NHOs mening bør man derfor ved fastsettelsen av maksimalgrense fokusere på de gjennomsnittlige overtredelser som forventes. Dersom bygningsmyndighetene mener at denne grensen blir for lav i forhold til graverende overtredelser i større byggeprosjekter, bør slike reaksjoner på slike saker følge § 37-8.

Kap. 20 Forhold til eksisterende bebyggelse

NHO slutter seg til utvalgets forslag til nye paragrafer, §§ 31-1 til 31-7 med følgende kommentarer.

I § 31-2 bør "den ansvarlige" defineres nærmere. Her er det definert (i 20.4.4) som fester, leietaker eller andre. Det bør defineres nærmere hvem "andre" er.

I § 31-3 bør det lages forskrift. Det må presisere hvilke typer byggverk og eiere, som skal kunne pålegges dokumentasjon og utbedring. Utvalget har listet opp skoler, sykehus og andre bygg det befinner seg mange mennesker. Andre bygg må presiseres.

Kap. 21 og 22 om opparbeidelse av vei, vann- og avløpsanlegg

Både de prosessuelle og materielle bestemmelsene i gjeldende plan- og bygningslov om refusjon reiser komplekse og til dels vanskelige problemstillinger.

Bestemmelsene har vært gjenstand for en del diskusjon, og de viktigste forarbeidene for dagens regelverk finnes i Ot.prp. nr.57 (1985-86), Inst. O. nr.70 (1985-86) og NOU 1984:9. Det fremkommer av nevnte forarbeider at forenkling og mer rettferdige bestemmelser var hensikten med de endringer som ble forslått og senere vedtatt. I dag, ca 20 år senere, er det de samme hensyn som begrunner det pågående arbeid med revisjon av lovverket innenfor plan- og bygningsretten.

Vi har i flere saker opplevd at kommuner ikke besitter kompetanse til å foreta saksbehandling av en refusjonssøknad slik dagens regelverk forutsetter, videre at kommuner dels forsøker å unngå å bruke reglene, og dels nekter å bruke reglene. I mindre og mellomstore kommuner er dette et betydelig problem, og det er i den forbindelse interessant å legge merke til at de samme kommunene opplyser til utvalget at de i løpet av de siste tre år i svært liten grad har behandlet refusjonssaker, jf bygningslovutvalgets innhentede rapport inntatt på side 212-213 i NOU 2003:24.

Det er videre slik at mange utbyggere unngår å benytte refusjonsreglene fordi regelverkets saksbehandlingsregler og kommunens tidsbruk innebærer at selve

refusjonsprosessen tar så mye tid og ressurser, at refusjonssaken sammen med ekspropriasjonssaken vil koste tilnærmet like mye eller mer enn den kostnadsfordeling som kan oppnås gjennom utbyggingsavtaler og private avtaler med de berørte grunneierne.

I en del kommuner praktiseres også pbl § 48 slik at kostnadene forbundet med selve refusjonssaken ikke kan kreves refundert. I flere av sakene kan dette arbeidet blir betydelig og til dels svært kostbart. En del kommuner pålegger også utbygger å bekoste veibelysning og eller foreta endringer av det eksisterende. Disse kostnadene påstås det så at det ikke er anledning til å få refundert.

Følgelig medfører saksbehandlingsreglene og den manglende kompetansen hos kommunen til å bruke reglene – som også betyr mangelfull veiledning til de berørte med de konsekvenser det fører med seg – at pålegg utstedt med hjemmel i § 67 i mange tilfeller blir en direkte og endelig utgift for den pålegget retter seg mot, og ikke et midlertidig utlegg slik lovens system forutsetter.

NHO mener derfor at det er et meget stort behov for en forenkling av saksbehandlingsreglene.

Enklere saksbehandlingsregler vil normalt gi mer forutsigbarhet, og dermed også en raskere prosess. Dette vil erfaringsmessig også ha som resultat at refusjonsinstituttet benyttes oftere, og dermed bidra til at pålegget blir et midlertidig utlegg og ikke en endelig utgift for en (tilfeldig) utbygger eller grunneier.

Et mindretall i utvalget foreslår (på side 405) ytterligere forenkling av refusjonsreglene.

Det foreslås bl.a. å fjerne verdiøkingsprinsippet og takstsystemet. Kommunen gis en varslingsplikt til berørte før refusjonsvedtak treffes, samt om hva som omfattes av refusjonen.

NHO støtter at man opprettholder refusjonsinstituttet slik mindretallet, Sture, Westgaard og Saghaug foreslår. Vi foreslår at det gis en hjemmel for at utbyggingsavtaler kan erstatte refusjonsinstituttet, dersom avtalen begrenser seg til de tiltak som omfattes av refusjon.

NHO er videre av den oppfatning at pålegg gitt i medhold av pbl f. eks. om vei, ikke omfattes av lov om offentlige anskaffelser. Departementet bes om å avklare forholdet til lov om offentlige anskaffelser, slik at det gir forutsigbare regler for gjennomføring.

Et mindretall i utvalget foreslår (på side 405) ytterligere forenkling av refusjonsreglene.

Det foreslås bl.a. å fjerne verdiøkningsprinsippet og takstsystemet. Kommunen gis en varslingsplikt til berørte før refusjonsvedtak treffes, samt om hva som omfattes av refusjonen.

NHO støtter at man opprettholder refusjonsinstituttet slik mindretallet, Sture, Westgaard og Saghaug foreslår, men ber om at det gis en hjemmel for at utbyggingsavtaler kan erstatte refusjonsinstituttet, dersom avtalen begrenser seg til de tiltak som omfattes av refusjon.

NHO er videre av den oppfatning at pålegg gitt i medhold av pbl f. eks. om vei, ikke omfattes av lov om offentlige anskaffelser. Departementet bes om å avklare forholdet til lov om offentlige anskaffelser, slik at det gir forutsigbare regler for gjennomføring.

Kap. 25 Miljøkrav

NHO støtter en forankring av krav til avfallsplaner i plan- og bygningsloven og at dette knyttes til ansvarssystemet (s 437), og den ordinære byggesaksprosessen. NHOs bransjer er imidlertid delt i sitt syn på om avfallsplanene skal godkjennes av kommunen før tiltaket igangsettes eller ikke.

Det er meget viktig at også avfallshåndteringen underlegges et aktivt tilsyn, og at planlagt avfallshåndtering og kvitteringer fra mottak oppbevares og er tilgjengelige for tilsynet. Dette gjelder uavhengig av om avfallsplan er godkjent av kommunen eller ikke.

Kap. 27 Finansiering av byggesaksbehandling – gebyr

NHO er prinsipielt enig i utvalgets utgangspunkt om at byggesaksgebyrene fortsatt skal baseres på et prinsipp om "selvkost". I praksis viser det seg imidlertid ofte at selvkostprinsippet er vanskelig å praktisere på en rekke områder. Det gjelder særlig dersom man har store individuelle forskjeller i ressursbruk på saker som formelt sett kan fremstå som like. Av utvalgets redegjørelse synes det blant annet uklart om selvkostprinsippet gjelder for den enkelte sak eller byggesaksbehandlingen som helhet.

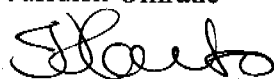
Det er beklagelig at utvalget i et så omfattende arbeid ikke har foretatt undersøkelser knyttet til kommunenes totale inntekter knyttet til byggesaksbehandlingen. Gitt at selvkostprinsippet faktisk følges, ville slike undersøkelser gitt en god indikasjon på det offentliges samlede ressursbruk på byggesaksbehandlingen i dag, og ved å se på kostnadsutviklingen over tid kunne man fått et inntrykk av effektivitetseffektene av foretatte regelendringer. I tillegg burde utvalget foretatt sammenligninger av gebyrstrukturen i den del kommuner for å se om selvkostprinsippet i praksis følges. Den refererte undersøkelse fra Huseiernes Landsforbund gir imidlertid holdepunkter for å si at dette systemet fungerer lite tilfredsstillende.

Det variable element i kommunenes kostnader knyttet til byggesaksbehandlingen er i første rekke arbeidskraftkostnaden knyttet til behandlingen av de enkelte saker. Som utvalget påpeker vil denne avhenge av flere forhold, blant annet hvor godt forberedt saken er fra søkers side. Standardisering av gebyrene på bakgrunn av sakstype er derfor vanskelig.

NHO er imidlertid kjent med at man i enkelte kommuner praktiserer gebyrfastsettelse på bakgrunn av timelister knyttet til den enkelte sak. Dette kan være krevende i forhold til den interne registrering av timer, men det gir etter NHOs mening et langt bedre utgangspunkt for en riktig prising av byggesaksbehandlingen. Vi mener derfor at man bør foreta en nærmere kartlegging og evaluering av erfaringene med slik gebyrfastsettelse som et alternativ til standardgebyrer.

Når det gjelder spørsmålet om adgang til å klage på gebyrfastsettelsen, mener NHO at det bør etableres en adgang til å få administrativ overprøving av både gebyrfastsettelsen i enkeltsaker og kommunale gebyrregulativ som helhet. Utvalget har vist til at man ved å søke om lemping av gebyret i den enkelte sak, kan få et enkeltvedtak knyttet til gebyret, og dermed også klageadgang til overordnet organ. Vi kjenner imidlertid til at enkelte kommuner har fjernet bestemmelsene om adgang til å søke om lemping fra sine gebyrregulativer. En slik praksis er uheldig, og gir grunn til å reise spørsmål om ikke klageadgang/lempeadgang bør inntas i lovteksten.

Vennlig hilsen,
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Juridisk Område



Ingebjørg Harto
Avdelingsdirektør