



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
06 JAN 2006	
05 12258-160	
Ark.	451.0
Avd.	BB 1BY 1GAH

Deres ref.  
05/2258-1 GAH

Vår ref.  
200505325- /HBR

Dato  
06.01.2006

## Høring – NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II

Justisdepartementet viser til Kommunal- og regionaldepartementets brev av 14. juli 2005.

Vi har følgende merknader:

### Vedrørende forholdet til samfunnssikkerhet og beredskap

Justisdepartementet har gjennom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin portefølje sterke interesser i de føringer som ligger i plan- og bygningsloven. Forslag til ny bygningsdel i plan- og bygningsloven har mange berøringspunkter opp mot samfunnssikkerhet og beredskap generelt, og spesielt gjelder dette i forhold til brannrelaterte problemstillinger som for eksempel valg av brannforebyggende tiltak i forbindelse med nybygg eller under ombygging, bygningers elektriske anlegg og mulighet for sikker rømning i tilfelle brann. Lovforslaget har også berøringspunkter til kommunenes arealforvaltning og deres bevissthet i forhold til ras, flom og plassering av virksomheter med et potensial for store ulykker.

Endringer i bygningslovgivningen vil ha direkte konsekvenser for det arbeidet som skjer i DSB, hos Fylkesmannen og i de lokale eltilsyn, og også for arbeidet som skjer i de kommunale brann- og feiervesen. Plan- og bygningsloven anses derfor som et viktig lovverk i forhold til det arbeidet som gjøres med tanke på å øke samfunnssikkerheten.

Postadresse  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Kontoradresse  
Akersgt. 42

Telefon - sentralbord  
22 24 90 90  
Org. nr.: 972 417 831

Plan- og  
administrasjonsavdelingen  
Telefaks  
22 24 95 34

Saksbehandler  
Helge Brunvoll  
22245140

### **Generelt**

Bygningslovutvalget har levert en grundig utredning, og vi sier oss tilfreds med forslagene til endringer i plan- og bygningsloven som kan støtte opp under arbeidet med å øke bygningenes sikkerhet i forhold til brann. Det er med tilfredshet vi registrerer at tema som forhåndskonferanse, styrket kommunalt tilsyn, dokumentasjonskrav i forhold til bygningenes driftsfase og slokkevann behandles, og at det foreslås konkrete tiltak for å bedre dagens situasjon.

Vi er imidlertid usikker på om effekten av noen av forslagene vil være i samsvar med intensjonene bak dem. Dette gjelder særlig utkastets § 21-1 og § 29-4 første ledd. Utvalget slår fast at kommunen allerede innenfor gjeldende lovverk kan fastsette interne rutiner som involverer brannvernmyndigheten på relevant måte. Dette blir i all hovedsak ikke gjort. Det kan derfor stilles spørsmål til om det ikke i større grad bør etableres lovpålagte krav for å tydeliggjøre plikter på brannvernområdet. For eksempel at bygningsmyndigheten, når den gir ferdigattest, jf. § 21-9 annet ledd siste punktum, må varsle internt i kommunen til brannvesenet dersom det er gitt ferdigattest til et bygg som vil være definert som "særskilt brannobjekt" etter brannvernlovgivningen.

### **Særlig om plandelen sett i sammenheng med forslag til ny bygningsdel**

Justisdepartementet støtter de hensyn som legges til grunn for lovverket. Fokus på blant annet arealbruk, bygnings- og brannsikkerhet, helse og miljø er i tråd med gode samfunnssikkerhetsprinsipper. Det må også være et mål å sikre effektiv kontroll, tilsyn og oppfølging for å ivareta de ovennevnte prinsipper.

Vi registrerer imidlertid at det er et avvik mellom formålet i plandelen og formålet i bygningsdelen. I plandelen ble formålet formulert som å "*fremme folkehelse og samfunnssikkerhet*", og er mer utviklende og dynamisk enn gjeldende formålsbestemmelse. I bygningslovutvalgets forslag har man valgt begrepet "*forsvarlighet*" til å dekke alle bygnings- og branntekniske, helsemessige, miljømessige, estetiske og økonomiske hensyn, samt behovet for brukbarhet og tilgjengelighet. Dette vil etter vårt skjønn ikke fullt ut ivareta målsettingene om økt sikkerhet i samfunnet. Erfaringsmessig er det betydelige konflikter mellom de ulike forhold som skal dekkes av "*forsvarlighet*", og det gis her ingen føringer om hvilke hensyn som skal prioriteres under lovforklningen. Eksempelvis vil det alltid eksistere et spenningsforhold mellom krav til sikkerhet og økonomi. Likeså vil det være spenning mellom tilgjengelighet og sikkerhet. Justisdepartementet tilrår at formålsparagrafen endres slik at den er mer i tråd med den proaktive formuleringen som planlovutvalget foreslo på plandelen.

Det er altså fortsatt behov for å ha oppmerksomhet på samordning mellom plandelen og bygningsdelen, men minst like viktig er det å samordne plan- og bygningsloven som sådan og den særlovgivning som faller under andre departementer. Det er derfor viktig at DSB er deltaker i den videre prosessen med å samordne regelverkene som berører samfunnssikkerhetsområdet.

### **Særlig om plan- og bygningsmyndighetenes samordning mv.**

Gjennom implementeringen av direktiv 96/82/EF, som endret ved direktiv 2003/105/EF om kontroll med risikoen for større uhell med farlige stoffer, er Norge pålagt å "sørge[r] for, at der i deres fysiske planlægning og/eller anden planlægning samt ved gennemførelsen heraf tages hensyn til behovet for på lang sigt at opretholde passende afstand mellem virksomheder omfattet af dette direktiv og boligområder, offentlige bygninger og arealer, så vidt muligt større transportruter, rekreative områder og områder, som på grund af deres natur er af særlig interesse eller særlig følsom, samt, for så vidt angår eksisterende virksomheder, til behovet for supplerende tekniske foranstaltninger, jf. artikel 5, for derved at undgå at forøge risikoen for mennesker."

Det er i henhold til direktivet ikke tilstrekkelig at kommunen er informert om risikoforhold, den må i tillegg ha systemer som sikrer at den som skal ta beslutninger også er kjent med at denne informasjonen foreligger. Vi kan ikke se at dette er ivarettatt i forslagets §§ 2-6 annet ledd, 21-4 og 21-5. Problemstillingene rundt eksisterende bebyggelse og båndlegging av arealer er viktige hensyn å ta. Vi ber om at disse føringene tas hensyn til, og at det i merknadene til § 21-4 tas inn en henvisning til ovennevnte.

### **Særlig om byggteknisk nemnd**

Justisdepartementet støtter vurderingen av at det er behov for et organ som kan stilling til om valgt løsning eller utførelse oppfyller kravene i teknisk forskrift.

Etter 1997 har det i byggets driftsfase oppstått en rekke konflikter i forhold til brannteknisk prosjektering, og særlig mellom brannvesenet som tilsynsmyndighet, ansvarlig prosjekterende/kontrollerende, bygningseier og bygningsmyndighet. Dette skjer fordi valgte løsninger fraviker de preaksepterte løsningene i REN, uten å være tilstrekkelig dokumentert som minst like gode løsninger. Tilbakemeldingene fra brannvesenet tyder på en trend som går i retning av flere avvik, og at en rekke av de valgte løsningene ikke vil fungere i praksis. Slik vi kjenner det, er det en rådende oppfatning blant rådgivere og brannvesenet at tiltakshaver velger rimeligste løsning uten å etablere et tilstrekkelig sikkerhetsnivå for langsiktig bruk av bygget.

Vi er derfor positive til at utvalget ønsker en byggteknisk nemnd. Vi mener imidlertid at den valgte løsning med nemnden som et rådgivende organ i en tidlig fase, ikke er tilstrekkelig.

### **Særlig om tilsyn**

Justisdepartementet er enig i utredningens beskrivelse av problemstillingene knyttet til tilsyn. Tilsyn er et avgjørende virkemiddel for å sikre at aktørene følger forutsetningene i plan- og bygningslovgivningen, og tilsynsordningen har ikke fungert som forutsatt i lovverket. Det foreligger ikke per i dag en homogen tilsynstradisjon hos kommunale bygningsmyndigheter, og heller ikke et felles sett av regler for hvordan tilsyn utøves.

Det er behov for å samordne definisjoner, rutiner etc. slik at aktørene blir møtt med et mer enhetlig tilsynsmønster i både byggefase og driftsfase.

Vi støtter anbefalingen om interkommunalt samarbeid, jf. utkastet § 25-1 tredje ledd. DSB har sett gode effekter med etablering av større fagmiljøer, som bl.a. kan gi både større bredde og dypere tilsynsforståelse.

Vi vil likevel påpeke at det er behov for at det også føres tilsyn med hvordan kommunen utøver sitt tilsyn, hvorvidt tilsynsordninger er etablert og hvordan kommunene følger opp sine øvrige plikter iht. plan- og bygningslovgivningen. I den sammenheng mener vi at BE eller Fylkesmannen kan være et aktuelt tilsynsorgan.

### ***Oppfølging av ulovlige byggearbeid mv.***

I utkastets § 37-7 åpnes det for å ilegge et overtredelsesgebyr. Dette er en utvidelse i forhold til eksisterende virkemidler som vi støtter. Vi registrerer at det i lovverket eksisterer en plikt for kommunen til å forfølge ulovligheter, men vi ber om at bestemmelsen også formuleres slik at den tydelig gjelder i forhold til DSBs samfunnsoppdrag. Vi forutsetter at det skal gis føringer som kan føres videre i forskrifter og veiledninger.

De ovennevnte virkemidlene, i tillegg til de som videreføres i plan- og bygningsloven, er avgjørende for at meldeplikten i § 108 skal fungere etter hensikten.

### ***Særlig om forholdet til eksisterende bebyggelse***

Det er viktig å samkjøre kravene i brannvernlovgivningen og plan- og bygningsloven i forhold til oppgradering av brannsikkerheten i eksisterende bebyggelse.

Det er ikke hensiktsmessig at brannvernlovgivningen stiller strengere krav til huseieren i driftsfasen enn plan- og bygningsloven. Spesielt uheldig blir dette skillet når pålegg om oppgradering etter brannvernlovgivningen medfører søknadsplikt etter plan- og bygningslovgivningen, og således ikke kan gjennomføres uten godkjenning etter sistnevnte lovverk.

Vi anbefaler at bestemmelsene som gjelder krav til bygninger i driftsfasen endres slik at det materielle innholdet likestilles med brannvernlovgivningen. Dette vil kunne forhindre konfliktene mellom brannvesen og bygningsmyndighetene i driftsfasen, og samtidig være effektiviserende i forhold til bruken av § 108 i gjeldende lov. Forskriftshjemmelen i § 89 annet ledd, som også ønskes videreført i § 31-3 i lovutkastet, vil kunne medføre en tilnærming til kravene i brannvernlovgivningen, men er etter vår oppfatning ikke tilstrekkelig til å løse de lovkonfliktene som er skissert ovenfor.

Prinsippene om å ikke stille krav om oppgradering i eksisterende (og lovlige) bygninger er sterkt forankret i bygningslovgivningen og disse kan lett komme i konflikt

med hensynet til et forsvarlig sikkerhetsnivå. Det er derfor svært viktig at disse rammene trekkes på lovnivå.

Vi støtter utvalgets forslag om å fjerne dispensasjonsmuligheten i § 88, jf. utkastets § 31-1, siden sikkerhetskravene blir ivaretatt gjennom analysemulighetene i TEK.

Vi er også enige med utvalget i at ordlyden i § 87 er vanskelig å forholde seg til og vi erfarer at det eksisterer ulike oppfatninger av hvor grenseflatene mot søknadsplikt går i forhold til kriteriene i nr. 2 første ledd bokstav e (bruksendring eller vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift). At rammene for bestemmelsen nå knyttes direkte opp mot kriteriene i utkastet § 20-1 (søknadspliktige tiltak) er mer klargjørende, men det er viktig å kunne vurdere enhver endring (også endringer som ikke er søknadspliktige) i lys av dagens sikkerhetsnivå i TEK. Vi ser erfaringsmessig at grenseflatene mot søknadsplikt i eksisterende bygninger ikke fastsettes med et tilstrekkelig brannfokus. Kriteriene er også svært skjønnsmessige, og DSB og brannvesenet ser at bygningseiere/leietagere i stadig større grad utvikler bruksordninger som ikke fanges opp av de ulike brukskategoriene. Det vises i den forbindelse til bruken av omsorgsboliger, flyktningsmottak etc.

### ***Tilgjengelighet - universell utforming***

Vi støtter krav om universell utforming, men vil poengtere viktigheten av at de sikkerhetsmessige aspektene også finner sin plass i kravsettingen. Dette er spesielt viktig ved behov for rask og sikker evakuering etc. Universell utforming gjelder for bygg generelt og bør slik sett imøtekommes ved krav til sikkerheten gjennom byggets "bruksanvisning", som må beskrive byggets tekniske og organisatoriske forutsetninger for bruken i driftsfasen (jf. krav i § 21-9). Det må i større grad fokuseres på sikker evakuering for alle, inklusive dem med særskilte behov, ved utarbeidelsen av utdypende regelverk for universelt utformede bygninger.

Utviklingen viser for eksempel at personer med pleie- og omsorgsbehov i større grad enn tidligere mottar tjenester i tilrettelagt eller opprinnelig bolig, altså utenfor institusjon. Det er bygget omsorgsboliger for 40 milliarder. 80 % av bygningene har vist seg ikke å ha tilstrekkelig brannsikkerhet for personer som ikke lenger kan rømme uten assistanse. Mange bygninger som fungerer som omsorgsbolig er oppført med enkel boligstandard, der forutsetningene etter byggeforskriftene har vært at alle skal kunne rømme uten assistanse. Bygningene kan i utgangspunktet ha vært lovlige, men når brukerne som følge av alder, funksjonshemming, demens eller liknende ikke kan rømme uten assistanse, medfører den endrede bruken at bygninger over tid kan bli ulovlige, både etter plan- og bygningslovgivningen og brann- og eksplosjonsvernlovgivningen.

Universell utforming vil kreve at forskriftene i større grad fokuserer på et sett av løsninger der man for eksempel vurderer krav til installasjon av automatiske

alarmanlegg, sprinkleranlegg og organisatoriske tiltak for å oppnå tilstrekkelig tid til rømning. DSB ønsker å bistå i dette arbeidet.

Se for øvrig ytterligere merknader vedrørende universell utforming nedenfor (s. 11-12.)

### ***Særlig om forebyggende brannvernarbeid***

Vi er enige i at brannvern bør styrkes som fagområde ved høyskoler, universitet og videregående skoler. I forhold til plan- og bygningsloven mener vi at godkjenningsordningene må utvikles på en slik måte at brannfaget i større grad blir tydeliggjort. Dette må også ses i sammenheng med økt bruk av uavhengig kontroll og tilsyn.

### **Forhåndskonferanse:**

Vi ønsker at det nedfelles et krav om at forhåndskonferanser skal avholdes i de tilfeller hvor ønsket tiltak (dvs. det som det søkes om) har særlige utfordringer knyttet til risiko for tap av liv og helse, miljø og store materielle verdier. Det bør også være nedfelte plikter for kommunen til å trekke inn brannvesenet i forhåndskonferansen. Dette begrunnes med tilrettelegging for beredskap, samt å sørge for god overgang fra byggefase til driftsfase der brannvesenet vil komme inn og utføre tilsyn i driftsfasen.

### **Tekniske krav – materielle normer:**

Vi registrerer at utvalget har endret språkføringen fra "tilstrekkelig" til "forsvarlig" i utkastet § 29-4 første ledd. Rent språklig er vi enige i argumentasjonen om at det er å løfte minstekravet, men vi er usikker på den beskrevne effekten utover en generell forventning om at forskriftskravene skal skjerpes i henhold til sikkerhetskravene. Vi etterlyser en konkretisering av hva dette innebærer og hvilke konsekvenser utsagnet vil ha i den kommende regelverksutviklingen.

### **Brannteknisk sluttdokumentasjon:**

Vi støtter forslaget om et helt nytt krav om en egen dokumentasjon rettet mot driftsfasen. Vi forutsetter at DSB blir involvert i forskriftsarbeidet med å konkretisere hva sluttdokumentasjonen skal inneholde.

Det er viktig å sørge for en tilpasset og brukervennlig dokumentasjon for driftsfasen som sikrer at bruken av bygget er i samsvar med de forutsetningene som er lagt, slik at det lages en "bruksanvisning" for eier og bruker. Bruksanvisningen må ta høyde for kravene i blant annet § 29-5 og § 31-2. Vi mener det ikke skal gis ferdigattest eller brukstillatelse før slik dokumentasjon foreligger.

### **Dokumentasjonskrav har betydning for brannsikkerhet i bestående byggverk:**

Et slikt dokumentasjonskrav er også av betydning for brannsikkerhet i bestående byggverk. Lovforslaget § 31-3 om hjemmel til å gi forskrift om pålegg om dokumentasjon, vil styrke muligheten for å bedre brannvern ved at bygningers egenskaper kan kartlegges. Bygningsmyndighetene kan nå kreve dokumentasjon for

status av bruk i forhold til opprinnelig godkjenning. Dette kan sammenlignes med dokumentasjonskravet for nye bygninger, og i brann- og eksplosjonslovgivningen for bygninger i drift.

Dette er positivt og anses som en tilnærming mellom bygningslovgivningen og brann- og eksplosjonslovgivningen. Vi er imidlertid av den oppfatning at dokumentasjonskravet er så viktig at det bør tas inn som et krav i lovteksten.

Når tilsynet avdekker at et byggverk brukes i strid med de forutsetningene som opprinnelig har ligget til grunn for byggets bruk, vil en slik bestemmelse gi bygningsmyndighetene hjemmel for oppfølging gjennom for eksempel å kreve ny dokumentasjon for et bestående byggverk og eventuelt gi pålegg om utbedringer. Dette har til nå vært en svakhet ved det eksisterende lovverket, ettersom man ikke har hatt mulighet til å følge opp saker på grunn av dokumentasjonsmangel.

#### Meldeplikt vedrørende brannvernfarelige forhold:

Vi er enige i en videreføring av meldepliktsregelen i gjeldende lov § 108. Forskrifter med veiledninger bør tydeliggjøre bygningsmyndighetenes håndtering av saker som eksempelvis brannvesenet etter tilsyn gir tilbakemelding om. Erfaringen viser at enkelte kommuner fortsatt har liten "vilje" (tid/penger) til å gjenåpne saker.

#### Kommunale rutiner med sikte på ivaretagelse av brannvern hensyn:

Gode rutiner vil i praksis omfatte alt fra forhåndskonferanse til avsluttende avgjørelser i saker om søknad om tillatelse til tiltak. Det vil også være av betydning for å sikre kvalitet på dette punkt at bygningsmyndighetene underretter den lokale brannvernmyndighet når et særskilt brannobjekt får ferdigattest eller brukstillatelse, jf. § 21-9. Disse forholdene er belyst gjennom utvalgets gode intensjoner i lovutkastet, men vi ønsker at det tydeliggjøres i lov eller forskrift.

#### Opprettholdelse av forsvarlighetskravet i bestående byggverk:

I lovforslaget § 31-3 har utvalget etablert en hjemmel for at kommunen kan kreve dokumentasjon av bestående byggverk ved pålegg om utbedring. For særlig risikoutsatte bygg vil forslaget gi større muligheter enn tidligere når det gjelder å klarlegge faktum og å følge opp avvik fra brannvernfarelige normer. Vi forventer at DSB blir involvert i arbeidet med utdypende forskrifter og veiledninger.

#### Krav om sløkkevann:

Vi støtter lovutkastet § 27-1 hvor krav til sløkkevann synliggjøres i lovteksten.

Det er her behov for å påpeke manglende samordning mellom plandelen og bygningsdelen. Sløkkevann må klargjøres i en tidlig planfase gjennom klare rammebetingelser ved å benytte:

- Risiko- og sårbarhetsanalyser (nye og bestående utbyggingsområder)
- Kartdata med rørdimensjoner/basseng
- Kapasitetsmålinger/kapasitetsanalyser/akseptkriterier
- Opplysningsplikt og ansvarsavklaringer med ansvarlig brannprosjekterende.

Videre er det behov for å tydeliggjøre følgende forhold knyttet til vannforsyning og slokkevann:

- Klargjøre vannverkets rolle i plan- og byggesak
- Utarbeide optimale krav i forskrift til dimensjonering hvor det blir minst mulig konflikt mellom krav til vannkvalitet (maksimalkrav til diameter – jf. lovutkastet § 27-3 nr. 1 bokstav c) og krav til slokkevann (som trenger minstekrav til diameter for å hindre underdimensjonering for sprinkler etc.).

I en senere prosess vil det være behov for en nærmere avklaring av hvem som bærer det økonomiske ansvaret for dimensjonering av rør eller andre brannverntiltak i de tilfeller hvor virksomhet som krever særlige krav til slokkevann etableres i områder med eksisterende infrastruktur, og hvor denne ikke er dimensjonert for de krav som stilles etter brannregelverket. I disse tilfellene kan mye tale for en adgang til å kunne gi pålegg overfor tiltakshaver om å sikre reserver av slokkevann/alternative slökkemuligheter. At kommunen uten videre skal bære disse utgiftene kan synes som lite hensiktsmessig.

**Vedrørende lovstruktur og lovteknikk, regeltekniske forhold, søknad, klage, dispensasjon, gebyr, universell utforming m.m.**

#### ***Generelt til lovstruktur og lovteknikk***

Etter Justisdepartementets syn er det grunn til å søke å redusere antallet kapitler i det samlede lovutkastet til ny plan- og bygningslov. Enkelte korte kapitler (mindre enn 3-4 paragrafer) bør overveies slått sammen med andre. For eksempel kan kap. 24 og 25 overveies slått sammen. Det er mulig at Planlovutvalgets forslag til lovens *deler* i NOU 2003: 14 kan brukes som utgangspunkt for en noe grovere kapittelinndeling.

Som bemerket i Justisdepartementets brev 18. februar 2004 i forbindelse med høringen av NOU 2003: 24 vil vi anbefale at det brukes fortløpende paragrafnummerering i ny plan- og bygningslov. De argumenter som anføres i veilederen Lovteknikk og lovforberedelse s. 61-62 mot å velge kapittelvis nummerering, er etter vårt skjønne godt illustrert i eksisterende plan- og bygningslov. Her har det vært nødvendig å skyte inn både nye kapitler og nye paragrafer, noe som har gjort paragrafnummereringen svært uoversiktlig. Det kan neppe forutsettes at endringsbehovet blir mindre for en ny plan- og bygningslov.



Vi er enig i at paragrafene bør deles inn i ledd uten leddnummerering. Dette forutsetter imidlertid at den enkelte paragraf er såpass kort at det er enkelt å telle seg frem til riktig ledd (dvs. maks. 4-5 ledd). Det bør ikke benyttes nummerering i tillegg til leddinndeling, jf. bl.a. utkastet §§ 28-4, 29-1 m.fl.

For øvrig bør det i utkastet § 1-2 hete "... offentlig og privat *arealplanlegging*" (eller tilsvarende i den retning). Begrepet "planlegging" har en langt videre betydning enn det som behandles i plan- og bygningsloven, og vil under enhver omstendighet være misvisende i forhold til privat sektor.

### ***Til utredningen kapittel 5***

Vi stiller oss bak utvalgets synspunkt om at behovet for rettslige normer vedrørende plan- og byggesaksbehandlingen bør kunne dekkes gjennom bestemmelser i lov, forskrift, planer og enkeltvedtak. Det synes ikke å være noen god grunn til at man i plan- og bygningsretten må operere med enda en form for rettsregler; kommunale vedtekter. Forslaget vil innebære en velkommen opprydding i regelverket på plan- og bygningsrettens område.

### ***Til utredningen kapittel 6***

Vi synes det er en god idé å dele loven inn i fire deler. Selv om dette normalt ikke er en anbefalt systematikk, jf. lovteknikkveilederen s. 60, dreier det seg her om en omfattende lov som logisk kan inndeles i minst to; plandelen og bygningsdelen, og i tillegg kommer innledende og avsluttende del. Vi synes imidlertid ikke det er naturlig å kalle siste del for "Avsluttende bestemmelser", ettersom det inneholder svært mange og sentrale paragrafer. Vi foreslår "Gjennomføring og håndheving mv."

### ***Til utredningen kapittel 13***

Vi ser positivt på utvalgets forsøk på å forenkle både søknadsprosessen og regelverket for søknader og søknadsbehandling. Blant annet virker det fornuftig å fjerne de spesielle reglene om melding i visse byggesaker, og kun operere med én form for søknader. Vi støtter også forslaget om samlet behandling av alle regler om søknader i byggesaker. Etter vårt skjønn kan gjerne utkastet kapittel 20 og 21 slås sammen til ett.

Vi ser også positivt på forslaget om å forenkle klageprosessen, bl.a. ved å avskjære muligheten for å klage på vedtak i byggesak som i realiteten allerede er avgjort ved den forutgående plan- eller dispensasjonsbehandlingen. Det er likevel bare der byggetiltaket åpenbart er i tråd med plan- eller dispensasjonsvedtaket at forutsetningen om at saken i realiteten allerede er avgjort slår til. Det kan i mange tilfeller være tvilsomt om byggetiltaket faktisk er i tråd med det tidligere vedtaket eller ikke. Det må derfor komme klart frem i loven eller i motivene at regelen i utkastet § 1-15 andre ledd andre punktum bare gjelder der det er åpenbart at det er samme "forhold" det på nytt klages over. Vi anbefaler samtidig at adgangen til å likevel behandle en slik klage, jf. utkastet § 1-15 andre ledd tredje punktum, utformes i tråd med oppreisningsregelen i forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b, f.eks. slik:

"Klagen kan likevel tas til behandling dersom det [av særlige grunner] er rimelig at klagen blir prøvd."

#### ***Til utredningen kapittel 14***

Vi er enig i at det i en ny plan- og bygningslov bør opprettholdes en mulighet til å dispensere fra planer og byggeforbud. Det er imidlertid grunn til å vurdere om dispensasjonsadgangen i forhold til vedtatte planer kan gjøres noe snevrere enn foreslått, ettersom det etter forslaget fremdeles vil være anledning til å gjøre "mindre vesentlige endringer" i vedtatt plan etter en forenklet prosedyre. Saksbehandlingen ved slik endring vil likevel som regel være grundigere enn ved et dispensasjonsvedtak, og bør av den grunn foretrekkes.

Vi konstaterer at både Planlovutvalget i NOU 2003: 14 (deres utkast § 19-1) og Bygningslovutvalget i utkastet § 21-10 har valgt å videreføre "særlig grunn" som det eneste generelle vilkår for dispensasjonsadgang. Bygningslovutvalget har på en grundig og god måte belyst problemene som har oppstått i forhold til tolkning av dette begrepet i dagens plan- og bygningslov § 7. Det har bl.a. oppstått tvil om "særlig grunn" i det hele tatt kan anses som et vilkår med tilstrekkelig klart innhold til at anvendelsen av det kan overprøves av domstolene, jf. Agder lagmannsretts dom inntatt i RG 2004 s. 1176, som Bygningslovutvalget også viser til. Vi vil derfor anbefale at dette begrepet ikke videreføres i ny plan- og bygningslov.

Det beste hadde vært om det kunne fastsettes mer presise vilkår for dispensasjonsadgangen, som også kunne gi et noe snevrere anvendelsesområde. Vi har imidlertid forståelse for at det er vanskelig å lovfeste mer presise kriterier for en generell dispensasjonsadgang. Vi anbefaler likevel at det velges et noe klarere vilkår enn "særlig grunn", også av de grunner som er nevnt i lovteknikkveilederen s. 48-49. For eksempel kan kriterier som "dersom [særlige] offentlige eller private hensyn tilsier det" (eller tilsvarende i den retning) gi et like vidt anvendelsesområde, samtidig som det gis en noe klarere indikasjon på hva som skal til for å oppfylle vilkårene for å kunne dispensere. Ved å lovfeste et nytt vilkår for dispensasjon etter plan- og bygningsloven kunne man også unngå de vanskelige problemstillingene som har oppstått i forhold til tolkingen av "særlig grunn" i dagens lov.

#### ***Til utredningen kapittel 18***

Vi støtter innføring av overtredelsesgebyr, jf. utkastet § 37-7, og synes generelt at utvalget har drøftet spørsmålet om overtredelsesgebyr på en tilfredsstillende måte i utredningen pkt. 18.8.3. Vi er enig i at det bør gis forskrifter som fastsetter nærmere regler om utmålingen av overtredelsesgebyr.

Vi vil imidlertid også påpeke at det bør komme frem i loven eller i de spesielle motivene at satsene for overtredelsesgebyr ikke bør overstige rammene for bøtStraff for tilsvarende forhold etter straffebestemmelsen foreslått i utkastet § 37-8. Som utvalget

påpeker (jf. pkt. 18.8.4.3.4 på s. 333), vil et overtredelsesgebyr normalt anses som "straff" i henhold til den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 nr. 1. Forbudet mot dobbelt strafforfølgning i EMK protokoll 7 artikkel 4 kan derfor gjøre det nødvendig å velge hvilket "spor" som skal følges ved sanksjonering av et lovbrudd: det administrative spor (overtredelsesgebyr) eller det straffeprosessuelle spor (bøtestraff). Valget av spor bør også gi seg utslag i størrelsen på den reaksjon som fastsettes. Det vises til drøftelsen av dette spørsmålet i NOU 2003: 7 Tilleggsskatt s. 87, hvor det heter:

"Det er viktig, ikke minst av legitimitetshensyn, at reglene utformes slik at sanksjonene gjennomgående blir strengere i straffeapparatet enn i det administrative systemet. [...] Det kan hevdes at bøter fastsatt som formell straff uansett er mer belastende og derved også strengere, blant annet på grunn av den stigmatisering en formell straffesanksjon innebærer. Slik utvalget ser det er det likevel uheldig om den sanksjon som er ment å skulle være den strengeste – og som har et høyere innslagspunkt – vil være mindre økonomisk tyngende enn en administrativt ilagt sanksjon ville ha vært. [...] Lovverket bør derfor søkes utformet på en slik måte at dette i størst mulig grad unngås."

Disse generelle synspunktene kan vi stille oss bak.

Vi er videre enig i Bygningslovutvalgets generelle vurdering av plan- og bygningsloven som en viktig miljølov, og at dette bør gi seg utslag bl.a. i strafferammen for alvorlige brudd på lovens bestemmelser, jf. drøftelsen i utredningen pkt. 18.8.2.2 (s. 324 flg.).

Utkastet § 37-4 om tvangsmulkt er i hovedsak utformet på tilfredsstillende måte. Vedtak som tvangsmulkt skal, som utvalget påpeker, fremtvinge oppfyllelse av en plikt. Dersom oppfyllelse av denne plikten er umulig på grunn av forhold som ikke kan lastes den ansvarlige, vil tvangsmulkten ikke kunne virke etter sin hensikt. Det bør derfor tas inn en regel som innebærer at tvangsmulkten ikke forfaller, eller at den stanser å løpe (eventuelt midlertidig), dersom oppfyllelse av primærplikten er umulig. Vi viser til Biomangfoldlovutvalgets utkast til § 70 annet ledd fjerde punktum i NOU 2004: 28 s. 32, som på en god måte får frem dette:

"Tvangsmulkt løper likevel ikke dersom etterlevelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige."

### ***Til utredningen kapittel 23***

Som nevnt ovenfor støtter vi utkastet § 1-1 fjerde ledd som fastsetter at prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn for planleggingen og kravene som stilles til det enkelte byggetiltak. Vi slutter oss også til prinsippet som kommer til uttrykk i § 29-2. Vi er imidlertid ikke uten videre enig i at begrepet universell utforming er for lite spesifikt og funksjonsrettet til å kunne angi rettslig bindende rammer for løsninger på konkret og detaljert nivå (s. 409), men er innforstått med at det må utfylles av forskrifter. (Vi har allerede poengtert viktigheten av de sikkerhetsmessige aspektene ifm. utarbeidelsen av utdypende regelverk, jf. s. 5 og 6 ovenfor.) Uansett bør ordlyden i § 29-2 ses i

sammenheng med oppfølging av NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet. Vi nevner allerede nå at merknader nederst på første spalte på side 518 ikke harmoniserer godt med ordlyden. Slik vi leser bestemmelsen kan det ikke av denne utledes at det skal foretas en forsvarlig tilrettelegging innenfor rammen av funksjonen/formålet.

Forsvarlighetskravet i ordlyden knytter seg til helse, miljø og sikkerhet. Vi forstår universell utforming eller brukbarhet som noe mer enn dette. (For eksempel kan det ut fra hensynet til helse, miljø og sikkerhet være forsvarlig om rullestolbrukere må bruke en personalinngang fra bakgården. Dette vil imidlertid ikke tilfredsstille et krav til universell utforming slik dette er definert i forslaget i NOU 2005: 8 § 9 annet ledd.)

Også de øvrige spørsmål knyttet til universell utforming må avklares i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2005: 8.

### ***Til utredningen kapittel 27***

Vi er enig i at det bør presiseres i gebyrbestemmelsen at det bare kan fastsettes gebyr til dekning av myndighetens kostnader forbundet med saksbehandlingen e.l., dvs. et selvkostprinsipp. Gebyrplikten bør gis i loven, men de nærmere kriterier for utmåling av gebyret bør kunne fastsettes i forskrift. Utvalget legger i pkt. 27.4.7 (s. 456) til grunn at den enkelte gebyrfastsetting ikke kan påklages, formodentlig fordi dette ikke anses som et enkeltvedtak. Dette forutsetter imidlertid at hjemmelen for gebyret er så klar og utvetydig at gebyrfastsettelsen ikke i seg selv kan anses som en "avgjørelse som ... er bestemmende for rettigheter eller plikter", jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, men kun en konstatering av en plikt man allerede har i medhold av en generell regel. Vi viser til Lovavdelingens drøftelse av dette spørsmålet i uttalelse 29. august 1989 (jnr. 3849/88), hvor det bl.a. heter:

"Hvis gebyrordningen bygger på at det må foretas en nærmere vurdering av rettslig eller faktisk art for å fastsette gebyrets størrelse, vil vi derimot anta at man står overfor et enkeltvedtak. Det samme gjelder dersom gebyrforskriften gir forvaltningen hjemmel til av eget tiltak å nedsette eller frita fra gebyret ut fra rene rimelighetsbetraktninger. I et slikt tilfelle er det mest naturlig å si at gebyret er fastsatt ved en individuell 'avgjørelse'."

Hvis det ikke fremgår klart av gebyrhjemmelen hvor stort gebyr som må betales i hvilke tilfeller, vil det altså normalt være klagerett på gebyrfastsettingen etter de vanlige reglene i forvaltningsloven. Dersom klagerett skal avskjæres i slike tilfeller, må det lovfestes særskilt.

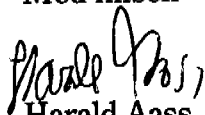
### **Vedrørende forholdet til Svalbard**

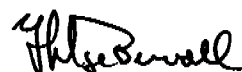
I lovutkastet § 1-3 Lovens geografiske virkeområde er det i tredje ledd en forskriftshjemmel for Kongen til å gjøre loven gjeldende for Svalbard. Vi foreslår følgende endring for å gjøre hjemmelen mest mulig fleksibel og i tråd med hvordan

disse forskriftshjemlene vanligvis utformes: "Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard og kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forhold."

I tillegg har vi merket oss utvalgets påpekning av at dagens praksis med bruken av byggesaksforskriften for Longyearbyen bør evalueres.

Med hilsen

  
Harald Aass  
seniorrådgiver

  
Helge Brunvoll  
førstekonsulent