

Til

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Notat

29.08.2019

SAKSNUMMER

2019/3222

SAKSBEHANDLERMerete Ann Thune
Øivind Skøien
Line Woxen**GODKJENT AV**

Anders Fylling

Høringsuttalelse til forslag til endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og burettslagslova

Statsbygg viser til høringsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og vedlagt høringsnotat datert 03.05.2019. Statsbygg ønsker å uttale seg om enkelte av endringsforslagene for plan- og bygningsloven. De fleste merknadene gjelder kapittel 31 om krav til eksisterende byggverk, der vurderingene våre er basert på erfaringer fra egen virksomhet som byggherre og eiendomsforvalter. Merknadene våre er ordnet på samme måte som i høringsnotatet, dvs. under likelydende overskrifter og kapittelnummer.

Oppsummering: Statsbygg er positiv til formålet med endringene om å tydeliggjøre krav, legge til rette for at eksisterende byggverk er i bruk og innføre hovedombygging som tiltakstype der følgekravene kan avgrenses mer hensiktsmessig.

1.1. Plikt til å holde byggverk og installasjoner i forsvarlig stand

Om endring av dagens § 31-3 – skjemmende virkning og vedlikeholdsplikt

Dagens § 31-3 har et normativt krav om å holde byggverk i slik stand at de ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene. Dette kravet er foreslått fjernet. Statsbygg ser at dette kan ha følgevirkninger som bør drøftes nærmere.

Både i dagens bestemmelser, og i den foreslått endringen, stilles det krav til at (nye) tiltak prosjekteres og utføres med gode visuelle kvaliteter (§ 29-2). Dette kan håndheves ved saksbehandlingen av søknadspliktige tiltak. Etter at tiltaket er ferdigstilt vil vedlikeholdsbehovene utvikle seg. Loven pålegger ikke noen en generell vedlikeholdsplikt, men det stilles slike krav til tekniske installasjoner (§ 29-6), og til å holde byggverk og installasjoner i slik stand at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø (dagens § 31-3/foreslått ny § 31-1). Gjennom de foreslåtte endringene er skjemmende virkning, som følge av forfall/manglende vedlikehold, ikke lenger en egenskap eller tilstand som reguleres. Bestemmelsene som gjelder spesielt for eksisterende byggverk (kap 31) vil ikke lenger formidle at estetiske, visuelle kvaliteter er en norm for byggverk i hele deres levetid.

Som følge av dette kan vedlikeholdsplikten bli tolket å være snevret inn til å ikke lenger omfatte estetiske og visuelle virkninger på omgivelsene. Med tanke på øvrig offentlig innsats for god

stedsutvikling, byggeskikk, arkitektur og design, bør det drøftes nærmere hvordan plan- og bygningslovens bestemmelser på dette området kan endres eller videreføres, og hvilke virkninger det kan ha.

Estetisk utforming av omgivelsene er ansett som så viktig for planlegging og krav til byggetiltak at det er angitt i lovens formål (§ 1-1). Statsbygg mener dette er et viktig hensyn, både for nye tiltak og for eksisterende byggverk. Estetikkhensyn bør heller tydeliggjøres enn å svekkes. Når det gjelder begrepsbruken som drøftes her er også § 28-5 relevant. Her angis at ubebyggt areal skal holdes ryddig og i ordentlig stand, og at *skjemmende virkning* kan gi grunnlag for bruksforbud.

Om flytting av dagens § 31-1 til § 29-2 – historiske, arkitektoniske og kulturelle verdier

I dag er kulturhistoriske verdier angitt som et hensyn i kapittelet som stiller krav til eksisterende byggverk (kap 31). Dette er en pedagogisk god plassering, da det er ved saksbehandling av tiltak på eksisterende byggverk at de kulturhistoriske bevaringsverdiene må tillegges vekt. Ved flytting til § 29-2 er kravet/ordlyden tilnærmet uendret. På den ene siden skal dette ifølge høringsnotatet gi kommunen en klarere hjemmel, som virker konsistent med intensjonene om klargjøring av regelverket for eksisterende byggverk. På den annen side innebærer plasseringen en tett kobling til kommunens vurdering av om (det nye) tiltaket har gode visuelle kvaliteter. De kulturhistoriske hensynene som kommunen kan legge vekt på, kan bli utsatt for en tolkning der bevaringsverdien kun får relevans dersom dette er egenskaper som på forhånd har «gode visuelle kvaliteter», og som evt påvirkes negativt av et nytt omsøkt tiltak. Etter Statsbyggs erfaring er det ofte de mer beskjedne, særegne eller alderspregede egenskapene ved kulturhistoriske bygninger som er mest utsatt, ikke de visuelt gode og velholdte egenskapene. Det bør drøftes om § 29-2 kan omformuleres for å klargjøre at det visuelle og det kulturhistoriske er selvstendige vurderinger, og også markere dette i bestemmelsens overskrift.

Statsbygg mener det bør drøftes om kulturhistoriske hensyn bør avgrenses til "byggverkets ytre", slik det er i forslaget til § 29-2 (og i dagens § 31-1). Lovens plandel har i dag hjemmel til å inkludere verneverdige bygningers interiør i hensynssone bevaring. Fundamenter og konstruksjoner er i enkelte tilfeller også viktige for å kunne bevare bygninger på en teknisk og meningsfull måte med tanke på de kulturhistoriske verdiene. En nærliggende justering av bestemmelsen vil derfor være å utelate ordet "ytre" i ny § 29-2. Kommunen må uansett gjøre en konkret vurdering av hva den kulturhistoriske verdien består i, og hvordan denne påvirkes av og er forbundet med et omsøkt tiltak, både for byggverkets ytre og i de tilfeller det er relevant; for byggverkets bærende struktur og interiør.

Forslag til ny § 31-1

Vedlikeholdspliktens kobling mot miljø fremgår av både underpunkt a) og underpunkt b). Vi antar at «miljø» i begge punktene gjelder både ytre miljø og innemiljø. Det er ønskelig med en presisering av innholdet i begrepet miljø her og i andre bestemmelser der det har stor betydning hvilke egenskaper som inkluderes i miljøbegrepet.

1.2 Krav som skal være oppfylt ved tiltak på eksisterende byggverk

1.2.3 Forslag til ny § 31-2

Statsbygg støtter generelt forslaget om å ta i bruk *hovedombygging* som begrep, samt at *hovedombygging* skiller ut som eget tiltak i § 20-1. Statsbygg vil imidlertid understreke at det er behov

for å lage gode veiledninger for å tydeliggjøre hva som legges i begrepet, og hvilke krav som følger av tiltakstypen, og hvordan slike avklaringer kan gjøres gjennom søknads- og saksbehandlingsprosessen.

Det bør særlig tydeliggjøres hvor grensen går mellom hovedombygging og øvrige tiltakstyper. Eksemplene som er gitt i høringsnotatet er ikke dekkende. Statsbygg anbefaler at veiledning på dette området gir dekkende beskrivelser av omfang av de tiltakene som henholdsvis faller innenfor og utenfor tiltakstypen.

Etter Statsbyggs vurdering er hovedhensikten med tiltakskategorien hovedombygging å «fange opp» sammensatte og inngripende tiltak som planlegges utført på eksisterende byggverk, slik at disse kan tilpasses og bidra til lovens formål. Her vil det i de fleste saker være utfordringer med kryssende hensyn og flertydighet. Tiltakstypen bør defineres slik at man tidlig får indikasjon på at det må gjøres konkrete vurderinger av hvilke bestemmelser som kan komme til anvendelse, og av adgangen til unntak fra krav ut fra de hensyn og formål som gis i § 31-4. Det siste er viktig for å unngå oppfatninger om at alle krav skjerpes dersom et tiltak blir ansett som hovedombygging.

Det foreslås i ny § 31-2 at krav skal ha klar effekt for byggverkets funksjon. Statsbygg stiller spørsmål ved om formuleringen «klar effekt» er tydeligere enn nåværende formulering som er at «kravene skal være relevante». Allerede i påfølgende kapittel 1.2.4 har høringsnotatet behov for å forklare at «klar effekt» må forstås som at kravene skal være påviselige/dokumenterbare, og av en viss styrke. Dette er allmenne kriterier for relevans, og innebærer at både skjønn og konkret vurdering er nødvendig.

Når det gjelder begrepet «funksjon», bør bruken og betydningen drøftes nærmere. Ordet «funksjon» i forslaget til ny § 31-2 første ledd tredje setning synes overflødig og kan i enkelte sammenhenger være misvisende. For eksempel kan energikrav (som for øvrig er temaet for eksemplene i høringsnotatets pkt. 1.2.4) sies å ha en dokumenterbar effekt for flere av byggverkets egenskaper, men ikke en like dokumenterbar effekt for byggverkets funksjon. Statsbygg foreslår at det vurderes å stryke ordet funksjon, eller at det klargjøres hvordan funksjonsbegrepet kan forstås som vilkår for rekkevidden av ulike krav vedrørende bygningsmessige egenskaper.

I kapittel 1.2.4 ber departementet om tilbakemelding på eksempler på ulike typer tiltak og hvilke krav som er gjort gjeldende. Som for hovedombygging er det nødvendig å gi en rekke dekkende eksempler på tiltak som utløser og ikke utløser ulike typer krav. Dette blir naturlig nok et omfattende sett av varianter. Statsbygg har erfart at det kan oppstå tvil om kravnivået særlig på disse tre områdene: brannsikkerhet (f.eks. krav til sprinkleranlegg), energikrav (f.eks. bygningsdel/installasjon som er berørt, og med hvilket kravnivå) og universell utforming (f.eks. krav til heis).

1.3.3. Forslag til ny § 31-3

Statsbygg foreslår en presisering av begrepet «oppføring» i ny § 31-3 underpunkt c). Skal oppføring forstås som etablering eller begrenset til utskifting?

1.4 Kommunens adgang til å gi unntak fra tekniske krav

1.4.3 Forslag til ny § 31-4

Statsbygg støtter siktemålet om å klargjøre adgangen til å gi unntak. Bestemmelsen som regulerer dette vil ha betydning for mange av våre byggeprosjekter som gjennomføres i eksisterende og eldre byggverk. Det er flere aspekter ved ordlyd og tolkning av ny § 31-4 som bør drøftes og klargjøres mer. Statsbygg har følgende kommentarer:

Statsbygg støtter forslaget om å fjerne dagens vilkår (i § 31-2) om at tillatelse og unntak (bare) kan gis dersom tiltaket er nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk.

Betydningen av sikkerhet, helse og miljø er nevnt to ganger i ny § 31-4, både i andre ledd første setning og andre ledd andre setning bokstav b). Det synes tilstrekkelig at disse temaene angis en gang. Vektmomentene i andre ledd bokstav a til b er for øvrig av svært varierende karakter og innhold, og måten de kan innvirke på vurderingen av adgang til unntak kan oppleves som uoversiktlig. En omstrukturering av bestemmelsen bør derfor vurderes.

Forslagets andre ledd andre setning bokstav a) kan for øvrig gjøres noe tydeligere ved at uttrykket «nåværende tekniske tilstand» bytter plass med uttrykket «varigheten av tiltaket». Førstnevnte uttrykk er i likhet med de foregående momentene i a) knyttet til byggverket, noe uttrykket «varigheten av tiltaket» ikke er på samme måte.

Begrepet «teknisk tilstand» som vektmoment for unntak er svært åpent for tolkning. Det er nærliggende at dårlig teknisk tilstand kan medføre behov for rask og kostnadseffektiv utbedring, og at slik tilstand kan tale for unntak fra andre krav som kan forsinke gjennomføringen. Kan «teknisk tilstand» defineres, i vid forstand eller f.eks. knytte an til en standard som NS 3424: 2012 Tilstandsanalyser av byggverk?

Nærmere om begrepet formell vernestatus (§ 31-4 pkt a) og verneverdi som unntakskriterium

Statsbygg erfarer i flere av våre byggeprosjekter i verneverdige bygninger at det er usikkerhet hos flere aktører om hvilke krav som vil gjelde relatert til hvordan vernehensyn vil spille inn på vurderingene som kommunen skal gjøre.

Statsbygg er som nevnt positiv til at endringsforslaget vil klargjøre unntakskriterier, og at unntak kan gis av hensyn til verneverdier og for å bidra til aktiv bruk og gjenbruk av bygningsmasse. Statsbygg forvalter omkring 450 fredede og vernede bygninger, hvorav ca 170 er bygninger i såkalt verneklasse 2, dvs kulturhistorisk verdifulle bygninger som ikke er underlagt noe juridisk vern. Gjennom *Kongelig resolusjon om forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer*, 01.09.2006, er det gitt føringer om å bevare byggverk og anlegg i verneklasse 2 i statlig eie. Mange kommuner har kulturminneplaner og lister der verneverdige bygninger er identifisert og tilknyttet egne saksbehandlingsrutiner. Denne bestanden av bygninger er etter Statsbyggs syn mer utsatt enn de som allerede har et formelt vern.

Statsbygg mener unntakskriteriet bør utvides til å gjelde verneverdige byggverk, ved siden av de som har «formell vernestatus». Hensynet til digitalisering og entydighet, slik høringsnotatet nevner, bør i denne sammenhengen være underordnet. Hensikten bør være å gi kommunen anledning til å gjøre en konkret vurdering av unntak i den enkelte sak. Forutsigbarhet vil ivaretas ved at informasjon om listeførte bygninger gjøres godt kjent. Et videre unntakskriterium vil også gjøre det mulig å vurdere og hensynta verneverdi for bygninger som tidligere ikke er vernet eller listeført.

Generelt om ny §31-4

Det bør vurderes om det i forbindelse med unntaksadgangen kan gis henvisning til annet regelverk som gjelder for samme tiltak. For eksempel kan tiltak som gis unntak fra krav om universell utforming etter PBL allikevel måtte oppfylle likestillings- og diskrimineringslovens krav om universell utforming.

For å oppnå intensjonen om mer forutsigbar og lik byggesaksbehandling og raskere saksbehandling kan det være nødvendig at § 31-4 blir utdypet i forskrift og helst også støttet av gode veiledninger. Statsbygg mener veiledning bør rettes både mot tiltakshavere og mot kommuner.

1.9 Pålegg om riving og fjerning

1.9.3 Forslag til ny § 31-10

Statsbygg mener det er viktig at endringer i bestemmelsen ikke skaper muligheter for uønsket spekulasjon. Vi vil oppfordre til at bestemmelsens anvendelsesområde ses i sammenheng med bygningsmyndighetenes oppfølging av plikten til å holde byggverk og installasjoner i forsvarlig stand etter den nye bestemmelsen i § 31-1, og de merknadene vi har gitt i kap 1.1 om vedlikeholdsplikten.