

**HØRINGSNOTAT
TIL BYGNINGSLOVUTVALGETS FORSLAG
NOU 2005: 12 MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING II**

Referansenummer 05/2258

Innledning

Norges Praktiserende Arkitekter ANS (NPA) er i hovedsak positiv til det nye lovforlaget som er fremsatt av Bygningslovutvalget. Vi deler den oppfatningen, at det ikke er grunn til å gjøre radikale endringer, og at byggesaksreformen som trådte i kraft i 1997 i hovedsak var fornuftig. Det er ikke til å legge skjul på at mange har hatt frustrerende erfaringer i byggesakene. Men går en nærmere inn på de innvendinger mot reformen som periodevis har vært fremsatt, har nesten alle hatt sin årsak i forhold knyttet til forskrifter eller veiledninger, og misforstått, feil eller uklok fortolkning av disse, ikke minst fra myndighetenes side. Innvendingene har ikke gått så mye på lovens innhold i seg selv.

NPA vil begrense sin uttalelse til en del forhold som vi mener er av særskilt betydning for våre fremtidige bygde omgivelser, og som premisser for våre medlemsbedrifter i fremtidige byggesaker.

Generelle kommentarer

Etter NPAs vurdering er det nye lovforlaget meget godt når det gjelder logisk oppbygging, struktur og fordeling av innhold. Det er klagjørende at det er gjort et tydelig skille mellom prosessuelle og materielle bestemmelser. Vi bifaller fjerning av vedtekter, retningslinjer og veiledninger, og klargjøringen av regelverkets tre nivåer, lov, forskrift og plan (med tilhørende planbestemmelser).

NPA er enig i at loven opprettholdes som en felles lov for planlegging og bygging. Vi syns likevel det burde vært vurdert en tydeligere ansvarsdeling av loven, med et skille mellom planlegging t.o.m. reguleringsplan (områdeplan, iflg. Planlovutvalgets forslag) og byggesak som begynner med omregulering, bebyggelsesplan (detaljplan) eller dispensasjon for den konkrete byggesaken. Første del ville naturlig være underlagt Miljøverndepartementet. På den annen side er det nær sammenheng mellom detaljplan og byggesak. Begge disse forhold kan derfor med fordel ligge under Kommunal- og regionaldepartementet.

Lovens formålsparagraf (§ 1-1)

Gjeldende lovs formålsparagraf fikk en tilføyelse "samt å sikre estetiske hensyn" ved stortingsbehandlingen i 1995. Tatt i betraktning at denne loven er den eneste loven som ivaretar samfunnets og allmennhetens interesser når det gjelder utformingen av våre fysiske omgivelser, mener vi at det er av vesentlig betydning at denne formålsbestemmelse beholdes i det nye lovforlaget. Vi foreslår at dette gjøres ved en tilføyelse av et siste ledd i første setning. Formålsparagrafens første ledd vil etter dette lyde:

Planlegging etter loven skal samordne statlig, regional og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, samt sikre estetiske hensyn.

Ved å plassere denne bestemmelsen slik, understrekes kommunenes plikt til å sikre at estetiske hensyn først og fremst blir ivaretatt ved planlegging, ikke ved enkeltstående, ofte dårlig begrunnede avslag i enkeltsaker.

Oppgave- og rollefordeling

Da gjeldende lov ble vedtatt i 1995 skjedde det en privatisering av kontroll i byggesaker, uten at dette medførte stor debatt. I ettertid har det vist seg at reglene om kontroll slik de ble utformet, var mer til forvirring enn avklaring. Derfor er det svært positivt at lovutvalget, med dette forslaget, søker å klargjøre alle rollene, og å plassere oppgaver og ansvar for de respektive aktørene i byggesaken. Vi tror, som utvalget, at det i hovedtrekk er riktig å holde på den fordeling av oppgaver som i dag gjelder mellom partene.

Oppgaver og ansvar i byggesaker

Som bransjeorganisasjon for arkitektforetak vil vi særlig fremheve den opprydding og klargjøring som har skjedd i forholdet mellom prosjekterende, utførende og kontrollerende for disse to som ligger i forslaget. Gjeldende lov er ikke så tydelig på dette feltet. Loven sier i dag at det er entreprenøren som til syvende og sist er ansvarlig for at offentlige byggeregler er overholdt, mens praksis og forskrift har et litt annet innhold. Det er derfor bra at loven blir entydig på dette området, og at det understrekes at det skal foreligge et prosjekteringsunderlag utført av kvalifiserte foretak før tillatelse til igangsetting kan gis.

NPA er også enig i forslaget om helhetlig uavhengig kontroll på viktige og kritiske kontrollområder.

Krav til kompetanse i kommunene

Når det gjelder krav til kompetanse i kommunen mener NPA at utvalget kunne ha vært mer konkret, og gått lengre. Kommunen har etter loven svært viktige oppgaver, både som planleggende, godkjennende og kontrollerende myndighet. Kommunen har også en viktig oppgave i å utøve et skjønn i forhold til arkitektonisk utforming. Her skal ikke bare kommunen utøve skjønn i forhold til den konkrete byggesak, men også gjennom kommunal planlegging sikre gode vilkår for den estetiske utvikling i kommunen. NPA mener derfor at det burde være et krav at kommunen skal sikre seg forsvarlig faglig kompetanse, enten ved egne ansettelser, eller gjennom interkommunalt samarbeid. En bestemmelse i loven med krav til kompetanse i kommunene ville virke langt sterkere enn den milde oppfordring til samarbeid som ligger i bygningsloutvalgets forslag.

Det foreslås derfor at følgende tas inn, enten som en egen paragraf under kapittel 2, eventuelt som en tilføyelse til § 2-6:

Det pålegges kommunen å sikre at plan- og byggesaksbehandling etter denne lov utføres av eller i samråd med fagkyndige innen de respektive fagfelt, herunder arkitektfaglig kompetanse.

Byggteknisk nemd

NPA er en av de organisasjonene som har påpekt behovet for et slikt organ. Vi ser derfor positivt på utvalgets forslag. Etter vår oppfatning er det helt i tråd med ansvarsdelingen mellom offentlige og private at det kun er ansvarlig prosjekterende som har adgang til å fremme saker for nemda. Nemda må, som det er sagt, bestå av høyt kvalifiserte medlemmer. Det må legges stor vekt på den enkeltes integritet, og nemda må være hurtig arbeidende for at bruken av den skal være en reell mulighet i en prosjekteringsituasjon.

Søknadssystem

Søknadsplikt for tiltak

NPA bifaller forslaget om at alle tiltak i prinsippet skal være søknadspliktige. Vi ser likevel at det kan være avgrensingsproblemer for de ulike typer tiltak, og forutsetter at en revidert saksbehandlingsforskrift tydeliggjør dette. En revidert forskrift må også omfatte dokumentasjonsmengden i forhold til kategorier for tiltak. Dokumentasjonskravet bør bestemmes etter kompleksitet og innvirkning på omgivelsene. Det bør også konkret fastsettes hva som er minstekrav til dokumentasjonsplikt overfor naboer.

Tettbygde strøk kan være sårbare for overtredelse av lovens alminnelige bestemmelser om avstand, høyde og utnyttelsesgrad. Det foreslås derfor mulighet for differensiering av grensene for mindre tiltak som erstatning for dagens ordning med melding for tilbygg og frittliggende bygg på bebygd eiendom. En åpning for differensiering må gi kommunen anledning til å sette strengere grenser for disse sakene enn loven gir der det er berettiget. Dette kan f. eks. løses gjennom reguleringsbestemmelser til konkrete planer.

Forslaget om søknadsplikt for driftsbygninger i landbruket og å fjerne bestemmelsen om byggverk innen en enkelt bedrifts område støttes.

Krav om prosjekteringskompetanse ved utarbeidelse av rammesøknad

I særmerknadene til § 21-2: Søknad om tillatelse skriver Bygningslovutvalget (s 497):”

Ansvarssøknadene må dekke det omsøkte. Alle oppgaver skal være dekket med ansvar. De nærmere detaljer må reguleres i forskrift, jf. forslagetets siste ledd, og utvalget anbefaler at det ved søknad om rammetillatelse som innebærer prosjektering, stilles krav om søknad om ansvarlig prosjekterende i tillegg til ansvarlig søker.

I dag er det en uklar situasjon med varierende praksis kommunene imellom når det gjelder krav til ansvarsrett for ansvarlig prosjekterende. Kvaliteten på rammesøknaden og det prosjektmateriale som denne bygger på, er av helt avgjørende betydning for en vellykket byggesak og en god prosess. Det er i denne fase de viktigste avgjørelser i byggesaken fattes, ikke minst mht. til de forhold som har størst interesse for berørte naboer, allmennhet og myndigheter. At dagens regelverk ikke på tilstrekkelig vis sikrer at kvalifiserte aktører tar ansvar for denne fasen, må være et brudd på den tankegang og de forutsetninger som reformen i sin tid bygget på, og gjør det vanskeligere å oppnå den ønskede kvalitetsheving. En bedre kvalitet på prosjekter ved rammesøknad vil medføre færre endringer videre i prosessen og dermed en økt effektivisering av kommunens ressurser.

NPA mener på denne bakgrunn at den foreslåtte ordlyden i § 21-2 er for generell. Dette må presiseres tydeligere. Vi foreslår en endret formulering av § 21-2 annet ledd:

Dersom tiltaket ikke kan forestås av tiltakshaver, jf. § 20-1 andre ledd, skal det sammen med søknad om tillatelse søkes om ansvarsrett for ansvarlig søker og ansvarlig prosjekterende for arkitektonisk utforming. Videre skal det, så langt det er nødvendig, søkes om ansvarsrett for øvrige ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende for prosjektering og utførelse, jf. kapittel 23. Søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen kan tildele ansvarsretter, og skal vedlegges nødvendig dokumentasjon for at foretaket er godkjent etter § 22-1. Søknaden skal være undertegnet av foretaket som søker om ansvarsrett.

Forholdet plansak og byggesak

NPA støtter forslaget om innføring av muligheten for gjennomføring av en felles prosess for plansak og byggesak.

Klageordningen

NPAs medlemsbedrifter innehar ofte rollen som ansvarlig søker. Forslagene som innebærer endringer i behandling av forholdet til naboer og gjenboere berører dermed våre bedrifter i stor utstrekning.

Generelt ser vi positivt på innføringen av et mindre gebyr for klage. Det er ikke uvanlig at byggesaker forsinkes betydelig fordi naboer klager. Det er heller ikke uvanlig at det fremsettes klage på forhold som ikke er i strid med lov eller reguleringer. Etter vår oppfatning er det alt for enkelt å fremsette en klage i forhold til de konsekvenser det kan få for tiltakshaver. Hadde det vært mulig for kommunen å avvise en klage som er fremsatt uten å ha forankring i et klart grunnlag, så ville begrunnelsen for et gebyr stått mye svakere. Etter gjeldende lov er kommunen er nødt til å behandle enhver klage, uansett grunnlag, like alvorlig. Dermed er det dårlig ballanse i forholdet mellom naboer og gjenboere og tiltakshaver.

Forslaget om å fjerne klageadgangen på forhold som allerede er avgjort i bindende plan eller dispensasjon, kan også være forenkende. All erfaring viser imidlertid at det er langt vanskeligere å få en tilfredsstillende fremstilling av konsekvensene for naboer og gjenboere i en regulerings sak enn når det fremmes søknad om et konkret tiltak. En konsekvens av forslaget kan derfor lett bli at reguleringsplaner blir for detaljerte slik at alle tenkelige forhold naboer kan være opptatt av forsøkes innarbeidet i planen. Vi mener derfor at dette forslaget må følges av klarere bestemmelser med krav til innhold i planforslag, gjerne på forskriftsnivå.

Godkjenningsordningen

Obligatorisk sentral godkjenning

Vi er enige i forslaget om å gjøre den sentrale godkjenningen obligatorisk. Det er ingen saklig grunn til at kvalifiserte foretak skal kunne søke godkjenning lokalt og sentralt som to parallelle muligheter. Sentral godkjenning som eneste mulighet gir klare ansvarsområder: Statens Bygningstekniske Etat gir godkjenning, kommunene tildeler ansvarsrett.

Det må være en forutsetning at Statens Bygningstekniske Etat, som det godkjennende organ, tilføres tilstrekkelige ressurser og faglig kompetanse, herunder også arkitektfaglig.

Vi forutsetter at forskrift om godkjenning beholder nåværende muligheten til unntaksvis å tildele ansvarsrett til spesielt kvalifiserte personer der forutsetningene for dette er tilstede. Likeledes mener vi det er riktig å beholde muligheten til å gi selvbyggere ansvarsrett uten forutgående sentral godkjenning.

Tilbaketrekking av godkjenning

Virkingen av obligatorisk godkjenning vil bli at tilbaketrekking vil bli langt alvorligere. Vi forutsetter derfor at praksis vil bli at det først og fremst er ansvarsretten som trues, og at godkjenning bare trekkes i svært alvorlige tilfeller.

Det bør også vurderes om BE kan være klageinstans ved advarsel om, eller tap av ansvarsrett. I slike saker må det være krav om hurtig saksbehandling.

Godkjenning innen fagområder

NPA har ved en rekke anledninger påpekt det uheldige i den utviklingen som har vært når det gjelder nåværende inndeling i godkjenningsområder. Det er derfor lett å slutte seg til Bygningslovutvalgets forslag om å la godkjenningsområdene knyttes til de tre hovedbestemmelsene om materielle krav til byggverket i lovforslagets §§ 29-3, 29-4 og 29-5, om arkitektonisk utforming, tekniske krav og krav til tekniske installasjoner.

Vi vil på det sterkeste oppfordre til å la inndelingen i godkjenningsområder bli entydig fastsatt i en ny godkjenningsforskrift. Den uforutsigbare endring i praksis som vedvarende har skjedd gjennom Godkjenningskatalogen er ikke akseptabel. Det er heller ikke akseptabelt med dagens tilfeldige selvbestemte avkrysning for egne fagområder.

Materielle krav

Det er fortjenstfullt at det er gjort en opprydding og strukturering av de materielle krav i loven, og at disse bestemmelsene er samlet på en oversiktlig måte. Det kan likevel innvendes at det ikke kan leses av reglens plassering i hvilken grad de kan prioriteres i forhold til hverandre. Dette avspeiles også til en viss grad i at noen regler er svært detaljerte, som f.eks. §§ 27-3 og 29-6, mens andre må oppfattes som mer overordnede, som f.eks. §§ 29-2 og 29-3. Det anbefales en nærmere vurdering av reglens innbyrdes plassering for å tydeliggjøre de ulike nivåer reglene befinner seg på.

Krav til byggetomta

Etter NPAs oppfatning er det fornuftig med en presisering om at det stilles krav til estetisk utforming også til uteområder i § 28-7, ikke bare generelt til tiltak som i § 29-3.

Krav til tiltaket

Kapittel 29 er et av de områdene der det er tydelig å se ulikheten i nivået på innholdet i de enkelte paragrafene. Etter NPAs oppfatning er det §§ 29-2 og 29-3 som inneholder de overordnede krav til brukbarhet og utforming. Disse paragrafene burde derfor komme først i kapitlet.

Uansett er det veldig bra at loven med forslaget til § 29-3 tydeliggjør begrepet arkitektonisk utforming, som et område der det skal stilles krav til tiltaket. Vi finner grunn til å presisere at utvalgets oppfatning slik det kommer til uttrykk i særmerknadene på s 518 bør tillegges betydning for innholdet i ny saksbehandlingsforskrift når det gjelder hva det skal redegjøres for i søknaden:

Byggverks fysiske utforming skal tilfredsstillende krav til estetikk og funksjonalitet. Kravene knyttes til byggverkets utseende, uterom mellom byggverk, innvendig planløsning og rom, og opparbeidede utearealer. Bygningslovutvalget foreslår å la slike krav være knyttet til arkitektonisk utforming som en egnet felles betegnelse. Det har ikke vært utvalgets mening å senke de estetiske kvalitetskravene til tiltak, men rydde opp i begrepene som brukes.

Eksisterende bebyggelse

NPA er enig i at det er riktig å dele gjeldende § 89 i to slik det er gjort i forslaget. Derved synliggjøres plikten til vedlikehold, og kommunens rett til å gi pålegg som et selvstendig forhold, adskilt fra en eventuell utbedringsplikt. Det klargjør også forskjellen, slik at vedlikeholdsplikten gjelder byggverket, slik det er.

Når det gjelder § 31-3 mener vi det er nødvendig med en klargjøring. Slik bestemmelsen er formulert synes det uklart hvorvidt adgangen til pålegg gjelder generelt. Det kan se ut som om det er gjort et unntak for bestemte typer byggverk, der tungtveiende hensyn må foreligge før pålegg kan gis. Etter de generelle merknadene i pkt 20.4.4 er det imidlertid dette som er ment som hovedregelen, at adgangen til pålegg bare skal gjelde for bestemte typer byggverk, og bare der tungtveiende hensyn til brukbarhet, helse, miljø, sikkerhet og bevaringsverdighet gjør det nødvendig. Vi anbefaler derfor at det gjøres en språklig bearbeidelse slik at bestemmelsen blir klarere.

Vi tror det er en riktig tanke, at byggets ansvarlige først og fremst kan pålegges å dokumentere at byggverkets tilstand er i samsvar med det lov og forskrift kan kreve ut fra lovlig bruk. Vi synes derfor at adgangen til å gi pålegg om slik dokumentasjon bør være mindre begrenset enn adgangen til pålegg om konkret utbedring. Vi er også enige i at nærmere regler bør foreligge i en forskrift. Forskriften bør etter vår mening være slik at adgangen til å gi pålegg om utbedring er betinget av at kommunen finner tilstanden mangelfull, etter forutgående dokumentasjon, og eventuelt etter behandling av dispensasjonssøknad. Det bør være lettere å lage en god forskrift med dette utgangspunktet enn slik gjeldende § 89 er formulert.

Ovenstående utgjør NPAs uttalelse.