

# REGJERINGSADVOKATEN

Kommunal- og regionaldepartementet  
Bolig- og bygningsavdelingen  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP.	
02. DES 2005	
05/2258-82	
NO	451.0
AVD.	BB, BY, IQA+H

**Deres ref**  
05/2258

**Vår ref**  
2005-0589 CR/ahc

**Dato**  
30.11.2005

## HØRING: NOU 2005: 12 – MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING II

Det vises til departementets høringsbrev, mottatt her 5. juli 2005. Høringsfristen utløper 1. desember 2005. Regjeringsadvokaten har gått gjennom lovutkastet. Ut fra sitt arbeidsfelt har Regjeringsadvokaten de nedenstående bemerkningene til lovutkastet. Bemerkningene følger kronologien i selve lovutkastet.

Til lovstrukturen, kapittelinnvidlingen og paragrafnummereringen, vil Regjeringsadvokaten bemerke at det synes hensiktsmessig med kapittelvis nummerering av de enkelte bestemmelser slik som det er gjort i lovutkastet. Det samsvarer også med planlovutvalgets lovutkast i NOU 2003: 14. Det kan reises spørsmål ved om også de enkelte ledd i hver paragraf burde vært nummerert. Noen av paragrafene inneholder svært mange ledd. Som et eksempel det kan vises til § 21-7, som inneholder i alt 13 ledd. Det kan lette tilgjengeligheten, også ved henvisninger til bestemmelsene, at leddene er nummerert i selve lovteksten.

Regjeringsadvokaten konstaterer at så vel planlovutvalget i NOU 2003: 14 som bygningslovutvalget i 2005: 12 foreslår at det kan inntas en innledende formålsbestemmelse i en ny plan- og bygningslov. Regjeringsadvokaten har ikke innvendinger mot dette. Når det gjelder utformingen av denne typen bestemmelser, er det alltid kryssende hensyn som gjør seg gjeldende. Det sentrale må være å få frem de overordnede hensyn loven skal ivareta, samtidig som man unngår at formålsbestemmelsen blir alt for detaljert. Regjeringsadvokaten har ikke spesielle innvendinger mot det detaljeringsnivå og de hensyn som er trukket frem i bygningslovutvalgets forslag § 1-1. Til § 1-1 fjerde ledd, skal dog bemerkes at det rent språklig ikke synes å være helt klart hva som ligger i uttrykket "universell utforming". Uttrykket er forklart i utredningen, og det synes på det rene at dette er et viktig hensyn som må ivaretas gjennom lovgivningen. På den annen side viser lovutkastets bestemmelser om funksjonelle krav til byggverk, se § 29-2 og de spesielle bemerkninger til denne, at det for eksempel for boliger og hytter ikke vil stilles krav om at de skal være tilgjengelige for alle. Det prinsippet som er uttrykt i formålsparagrafen fjerde ledd synes dermed ikke å få full anvendelse gjennom lovens konkrete regler. Både av hensyn til at det ligger en viss språklig uklarhet i uttrykket og at prinsippet

POSTADRESSE:  
POSTBOKS 8012 DEP  
0030 OSLO  
ORG. NR. 974 761 378 MVA

TELEFON: 22 99 02 00  
DIREKTE INNVALG: 22 99 02 57  
TELEFAKS: 22 99 02 50  
E-POST: [cr@regjeringsadvokaten.no](mailto:cr@regjeringsadvokaten.no)

BESØKSADRESSE:  
PILESTREDET 19

heller ikke skal gjelde fullt ut, kan det derfor kanskje overveies om det bør sløyfes fra formålsbestemmelsen.

Regjeringsadvokaten har ikke spesielle bemerkninger til lovens saklige virkeområde. Når det gjelder den geografiske avgrensning, har praksis vist at det er en viss usikkerhet med hensyn til den någjeldende plan- og bygningslovens anvendelsesområde utenfor strandlinjen. Det synes vel begrunnet å fastslå at loven også skal få anvendelse inntil en nautisk mil utenfor grunnlinjen. Spørsmålet om lovens anvendelse på Svalbard, foranlediger ikke bestemte bemerkninger fra Regjeringsadvokatens side.

I lovutkastet § 1-15, er det foreslått en ytterligere innstramning i klagereglene. I forhold til den innstramning som trådte i kraft fra 1. juli 2004, er det som en ytterligere tilstramning foreslått at klager skal være avskåret for forhold som er avgjort i bindende områdeplan eller detaljplan eller ved dispensasjon, selv om det ikke er inngitt klage. Utvalget drøfter behovet for en slik tilstramning i klagereglene i NOU kapitel 13 punktum 8. Regjeringsadvokaten har for sin del ikke grunn til å betvile at man med dette vil kunne oppnå en viss effektivisering av i alle fall byggesaksbehandlingen. En mulig effekt vil være at man får flere klager på planstadiet fordi det ikke lenger vil gå an å vente med å påklage til byggesaksstadiet. Likevel må man formentlig legge til grunn at det totale arbeid med klagesaksbehandling vil bli redusert. Man kommer allikevel ikke utenom at dette er en relativt betydelig innstramning i forhold til de klageregler man tidligere har hatt og de man har pr. i dag. Regjeringsadvokaten antar derfor at det kreves relativt sterke grunner for å innføre en slik regel. Det må dessuten vurderes om ikke mye av det samme vil kunne oppnås ved mindre sterke virkemidler, som for eksempel gebyr ved klage.

Den foreslåtte bestemmelsen i lovutkastet § 2-6, foranlediger ikke innholdsmessige bemerkninger fra Regjeringsadvokatens side. Det kan spørres om det rent språklig bør gjøres en harmonisering i bestemmelsens første ledd, slik at det enten brukes entallsform om plan- og bygningsmyndigheten, eller at det i annen linje bør stå flertallsformen dem.

I lovutkastet kapitel 12, er det i § 12-5 foreslått at det kan foretas felles behandling av plan- og byggesak. Regjeringsadvokaten er enig i at dette fremstår som en hensiktsmessig forenkling av saksbehandlingen. For øvrig er det ikke bemerkninger til bestemmelsen.

Lovutkastets tredje del gjelder bygninger m.v. I § 20-1 gjenfinner vi bestemmelsene som i dag i det vesentlige fremgår av plan- og bygningsloven § 93. Lovutkastet viderefører ikke sontringen mellom søknadspliktige og meldepliktige tiltak, men realiteten synes å være at den samme ordningen videreføres ved at unnlatt svar fra bygningsmyndigheten innen tre uker, innebærer at søknaden regnes som imøtekommet, jf. § 21-7 tredje ledd. Regjeringsadvokaten har ingen innvendinger mot en slik forenkling av regelverket. Til oppreiningen av tiltak i § 20-1 første ledd, skal bemerkes at en problemstilling som har vært opp i praksis er om bestemmelsen om plassering av midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg får anvendelse for visse installasjoner innen landbruket. Når det for eksempel gjelder mobile jordblandeverk, har det vært antatt at disse kan plasseres uten hinder av plan- og bygningsloven, så lenge det ikke er kommersielt innrettet. Det kan være grunn til å klargjøre hvordan slike tiltak skal bedømmes etter lovutkastet § 20-1. Så vidt det kan sees, er dette ikke kommentert i bemerkningene.

Til den tekniske utformingen av § 20-1 siste ledd, kan det påpekes at bestemmelsen muligens vil bli klarere om unntaket som nå står innledningsvis i bestemmelsen, flyttes til slutt. Bestemmelsen kunne da omformuleres til at "søknad, prosjektering, utførelse og kontroll av tiltak som nevnt i første ledd skal forestås av foretak med ansvarsrett i samsvar med bestemmelse gitt i kapitel 22 og 23. Dette gjelder likevel ikke tiltak som nevnt i første ledd bokstav j, eller når det følger av bestemmelsene §§ 20-2 eller 20-3."

Regjeringsadvokaten har ikke bestemte bemerkninger til de øvrige bestemmelser i kapitel 20.

Til kapitel 21, krav til innhold og behandlingen av søknader, vil Regjeringsadvokaten kort påpeke at den foreslåtte plikt til å føre referat og undertegne dette under forhåndskonferanser, jf. § 21-1, nok kan være nyttig. Det forekommer ikke sjelden at det oppstår uenighet i ettertid om hva som faktisk passerte under en forhåndskonferanse. Om regelen skal være absolutt, eller om det bør være tilstrekkelig at referatet oversendes til tiltakshaver og andre deltagere i konferansen straks etterpå, for eksempel innen tre dager, kan kanskje diskuteres. Dette vil avhenge noe av hva slags teknisk utstyr kommunale saksbehandlere vil kunne ha med seg for å utarbeide referater, og også andre forhold. Primært må det være de kommuner som er høringsinstanser som belyser om en slik regel vil skape praktiske problemer av betydning.

De følgende bestemmelser i kapitel 21 foranlediger ikke bemerkninger herfra, før man kommer til dispensasjonsbestemmelsen i § 21-10. I en samlet ny plan- og bygningslov, kan det være grunn til nøye å overveie om en bestemmelse om dispensasjon skal gjøres generell, eller om det skal være ulike dispensasjonsbestemmelser for henholdsvis dispensasjon fra planer og fra lovens byggesaksregler. Bygningslovutvalgets dispensasjonsbestemmelse, er ment å gjelde for alle de forhold som i dag dekkes av plan- og bygningsloven § 7, og Regjeringsadvokaten har ikke innvendinger mot at man lager en slik generell bestemmelse. Det reiser imidlertid spørsmål ved om hvor i en samlet lov bestemmelsen bør innplasseres. Planlovutvalget har foreslått en dispensasjonsbestemmelse i sitt lovutkast kapittel 19, som § 19-1. Bygningslovutvalget har foreslått dispensasjonsbestemmelsen i kapittel 21. Det er mulig den beste innplassering i en samlet lov vil være å innta en dispensasjonsbestemmelse i lovens kapittel 1, for eksempel som § 1-16.

Regjeringsadvokatens arbeidsfelt gir ikke grunn til noen spesielt syn på om dispensasjonsvilkårene bør skjerpes, slik som det er foreslått fra bygningslovutvalget. Det som imidlertid bør påpekes, er at det i dag gjør seg gjeldene en viss usikkerhet knyttet til om den endelige vurdering av om dispensasjonsvilkårene foreligger tilligger plan- og bygningsmyndighetene, eller om deres vurdering skal kunne overprøves direkte for en domstol ved søksmål. I RG 2004 side 1176, er det av Agder lagmannsrett lagt til grunn at sluttvurderingen ikke kan overprøves direkte av domstolene, men at kontrollen med forvaltningens dispensasjonsvedtak må følge de alminnelige regler om gyldighetskontroll av forvaltningen. Det vises til lagmannsrettens drøftelse i dommen. Som et realargument for at det også bør være løsningen i en ny lov, kan det anføres at den dommer som får en enkeltsak til behandling, ikke vil ha samme erfaringsgrunnlag og samme sammensatte kompetanse til å vurdere om dispensasjonsvilkårene foreligger, som plan- og bygningsmyndighetene vil ha. Videre kan det anføres at dispensasjonsspørsmålet ofte vil ha slik politisk karakter, at det av den grunn ikke bør overlates til domstolene å avgjøre om dispensasjonsvilkårene foreligger. På den annen side er det også praksis i annen retning når det gjelder kontroll med dispensasjonsvedtak. For så vidt kan det vises til drøftelsen i NOU 2005: 12 kapittel 14.8.4. Det sentrale poeng når man gir en ny lov må i alle fall være å avklare punkter som eller vil innvitte til prosess og rettssaker. Med den uklarhet som har foreligget rundt den eksisterende plan- og bygningslov § 7 og kompetansen ved domstolprøving, er det all mulig grunn til å avklare i en eventuell Ot.prp. om vilkårene for dispensasjon i § 21-10 første ledd om "særlig grunner" og at "bestemmelsen det dispenseres fra ikke bli vesentlig tilsidesatt, og fordelene ved å gi dispensasjon anses for å være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering" skal foretas med endelig virkning av forvaltningen eller kunne overprøves direkte ved en domstol.

Regjeringsadvokaten har ikke bestemte bemerkninger til de følgende kapitler i lovutkastet, frem til og med kapittel 28. Til kapittel 29, krav til tiltaket, vises til tidligere kommentar til § 29-2. Det følger av de spesielle bemerkninger til bestemmelsen at det for eksempel for boliger og hytter ikke skal stilles krav om at de skal kunne brukes av alle. Det vil være den enkelte tiltakshaver/beboers behov som vil være styrende. Dette følger av at funksjonskravet gjelder

"sin funksjon". Formentlig vil det tilsvarende også innebære at det for eksempel for driftsbygninger i landbruket, ikke i alminnelighet vil stilles bestemte krav til tilgjengelighet eller spesiell tilrettelegging for personer med særlige behov. I lys av dette er det imidlertid grunn til å vurdere om den foreslåtte § 1-1 fjerde ledd er et dekkende uttrykk for realiteten for lovutkastet.

Regjeringsadvokaten har for øvrig ikke bemerkninger til kapitel 29, kapitel 30 eller kapitel 31.

Når det gjelder lovutkastet kapitel 32, om byggteknisk nemnd, er Regjeringsadvokaten enig i at en slik nemnd kan ha mye for seg.

De følgende kapitler i lovutkastet, kapitel 33, 34 og 35, er enten behandlet i andre sammenhenger (utbyggingsavtaler) eller foreløpig ikke utredet (ekspropriasjons- og skjønnsreglene). Når det gjelder kapitel 36, om refusjon av utgifter til vei, vann og avløp m.v., foranlediger ikke det kommentarer fra Regjeringsadvokatens side.

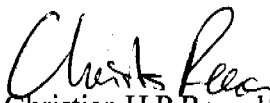
Kapitel 37, om ulovlighetsoppfølging, er – dessverre – et praktisk viktig kapitel. Regjeringsadvokaten kan slutte seg til forslaget, som i all hovedsak synes å samsvare med de någjeldende bestemmelser i plan- og bygningsloven kapitel XIX, og bestemmelsene om straffeansvar i kapitel XVIII. Det heter i de spesielle bemerkninger til § 37-5, NOU 2005: 12 side 539, at Rt 2002 side 209 fortsatt vil være av interesse. Dette synes å være noe for svakt. Ettersom det her ikke er tilsiktet endringer av rettsstilstanden, må det også etter lovutkastet være slik at det fortsatt er avgjort ved Rt 2002 side 209 i hvilken utstrekning domstolene kan prøve forelegg i medhold av plan- og bygningsloven § 114 eller lovutkastet § 37-5.

For øvrig har ikke Regjeringsadvokaten bemerkninger til lovutkastet.

\*\*\*\*\*

Denne høringsuttalelsen sendes departementet med vanlig post med referansenummer 05/2258.  
I tillegg sendes den per e-post til [bygningslov@krd.dep.no](mailto:bygningslov@krd.dep.no).

Med hilsen  
**REGJERINGSADVOKATEN**

  
Christian H P Reusch  
advokat