

Kommunal- og regionaldepartementet
Bolig- og bygningsavdelingen
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Deres ref. 05/2258-1GAH

Oslo, 12.12.2005

NOU 2005:12 HØRINGSUTTALELSE

1. Innledende bemerkninger

Vi viser til mottatt utredning med høringsfrist 1. desember 2005, forlenget til 20.12.2005. Nedenfor følger høringsuttalelsen fra Byggenæringens Landsforening (BNL).

BNL er den nest største landsforening i BNL. Foreningen representerer 15 bransjeforeninger, ca 3 700 medlemsbedrifter med ca 60 000 ansatte og en omsetning på 95 mrd. Plan- og bygningsloven er en av de mest sentrale lover for byggenæringen, med fastsettelse av sentrale rammebetingelser. Utredningen er således av meget stor betydning, og utfallet av bygningslovutvalgets arbeid har direkte betydning for den daglige virksomheten i de fleste av våre virksomheter. Byggenæringens Landsforening favner alle deler av byggenæringen, så vel industriproduksjon og utførende entreprenørvirksomhet som eiendom/forvaltning. BNLs medlemsforeninger har avgitt denne høringsuttalelsen i fellesskap.

BNL er i hovedsak positive til de forslag som fremmes i utredningen. Vi vil i den forbindelse spesielt fremheve utvalgets forslag til ny lovstruktur på søknads- og saksbehandlingsreglene, lovregulering av tilsyn og samordningen mellom plan- og byggesaksbehandlingen.

BNL vil anbefale at det foretas en gjennomgang av regelverket for å klarlegge problemstillinger og endringsbehov som følger av den økende elektroniske informasjonsutvekslingen mellom byggenæringen og myndighetene. E-government, som tar i bruk automatiserte regelsjekkere, reiser nye problemstillinger som må løses for at næringen skal kunne dra full nytte av standardiserte utvekslingsformater for bygningsinformasjon (IFC-teknologi).

BNL ber departementet å vurdere å flytte saksbehandlingsregler fra lov til forskrift. Særlig vil dette gjelde saksbehandlingsregler knyttet til problemstillinger som er tidsbestemt og dermed

utsatt for endring etter hvert som samhandlingen mellom byggenæringen og myndighetene blir mer effektiv.

Det er noen forslag i utredningen som BNL er kritiske til, og som vil kunne få negative konsekvenser for næringen og næringens utøvere. Dette gjelder spesielt forslaget om å fjerne lokal godkjenning, innføring av ulovlighetsgebyr samt deler av saksbehandlingsreglene. Reglene om universell utforming må knyttes til en nærmere nivåsetting med hensyn til de krav som bestemmelsen utløser, slik at denne bestemmelsen ikke får utilsiktet kostnadsdrivende effekter. BNL er ikke enig i at begrepet universell utforming skal inn i lovens formålsbestemmelse.

Nedenfor følger BNLs kommentarer til de enkelte punktene i utredningen, kapittelvis.

2. Til kap. 5. Rettslige normer for saker om tillatelse til tiltak

BNL 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 BNLs mening lite heldig.

På denne bakgrunn støtter BNL 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 BNLs 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.

3. Til 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. BNL støtter denne hovedinndelingen. Innenfor lovens byggesaksdel er det foretatt en kronologisk oppbygning i tråd med den alminnelige saksflyt i byggesakene. Dette gjør etter BNLs 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 BNLs 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 kapittelinnndeling 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 BNL merket seg at utvalget i noen grad har foreslått å flytte detaljbestemmelser fra forskriftsnivå til lovnivå. I arbeidet med den endelige lovtekst vil BNL 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.

4. Til kap. 7. Lovens formål

BNL mener det er behov for en formålsbestemmelse i plan- og bygningsloven som synliggjør hvilke hensyn loven er ment å ivareta.

BNL 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. BNL 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 BNLs 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

BNL stiller seg kritiske til at Utvalget fremhever ovennevnte formål på bekostning av andre viktige formål bak plan- og bygningsloven. BNL 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
- Barns oppvekstvilkår

BNL reagerer spesielt sterkt på at utvalget velger å ta inn begrepet ”universell utforming” i formålsbestemmelsen. Universell utforming er et nytt begrep med et foreløpig uklart innhold. NOU 2005:6 ”Likeverd og tilgjengelighet” definerer universell utforming som ”*en utforming som virker inkluderende ved å ta høyde for ulike brukerforutsetninger*”. Dette er etter BNLs oppfatning meget vagt. Det er uheldig å fremme et forslag som vil kunne skape nye diskusjoner om hva som er tilstrekkelig og dermed redusere forutsigbarheten, og dessuten kunne bidra til kostnadsdrivende effekter som ikke er tilsiktet. Det bemerkes at setningen vedrørende universell utforming har fått en svært konkret utforming. Det vises i den forbindelse til at prinsippet skal ligge til grunn både for planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Dette i kontrast til for eksempel prinsippet om bærekraftig utvikling. En slik konkretisering hører ikke hjemme i en formålsparagraf. Hvis den mot formodning skulle bli stående, enten i § 1-1 eller andre steder, må det gjøres en avgrensning i forhold til hvilke tiltak som omfattes. Slik bestemmelsen nå står, skilles det ikke mellom store eller små tiltak, for eksempel hytter og næringsbygg.

5. Til kap. 8. Lovens virkeområde

Når det gjelder spørsmålet om lovens geografiske virkeområde, har BNL ingen synspunkter på hvorvidt loven bør gjelde for Svalbard. BNL 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 BNLs 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. BNL er enig i at utformingen av disse bestemmelsene, og eventuelle tilhørende forskrifter, vil ha langt større praktisk betydning enn den foreslåtte § 1-2. BNL ser det imidlertid ikke som problematisk at bestemmelsen har fått en så generell form, og har heller ingen forslag til bedre presisering eller avgrensning.

6. Til 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 BNLs 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 oppstilling 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 BNLs 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 BNL støtte opprettelsen av en arbeidsgruppe som foreslått. I den forbindelse vil BNL 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 BNLs 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 BNL 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 BNLs 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 BNL usikre på om § 21-6 bidrar til noen klargjøring av forholdet til privatrettslige forhold.

7. Til kap. 10. Oppgave og rollefordeling mellom myndighetsorganer og mellom myndigheter og private

BNL 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 pbl.

BNL 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.

8. Til kap. 11. Byggteknisk nemnd

Utvalget foreslår at det opprettes en Byggteknisk 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.

BNL 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 BNL 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 BNLs syn at det ikke vil være formålstjenelig å etablere en ny offentlig instans. Det synes lite formålstjenelig å etablere en nemnd uten myndighet gjennom lovregulering. En faglig rådgivende nemnd bør kunne løses ved en frivillig bransjeorganisering.

9. Til kap 13. Søknadssystem og saksbehandling

9.1. 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 BNL er dette et sentralt punkt, i og med at hoveddelen av våre medlemmer som bruker loven i sitt daglige virke ikke er jurister. BNL er derfor tilfreds med forslaget om å forenkle søknadssystemet ved blant annet å innføre et ”ett-spors-system”.

9.2. Forholdet plan- og byggesak

BNL er meget positive til utvalgets forslag om en sammenslåing av behandlingen av detaljplan og rammesøknad med felles varslings, 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.

9.3. 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.

BNL 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. BNL foreslår derfor at dagens 4-måneders regel videreføres.

9.4. Tidsfrister

Når det gjelder tidsfrister, støtter BNL videreføringen av dagens fristregler, og er positive til at fristreglene samles i én bestemmelse. BNL 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 BNLs 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. BNL 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.

9.5. Forholdet til naboer

BNL 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 BNLs 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 prosjektutformingen 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. I et slikt møte vil naboer kunne få en bred og grundig presentasjon av prosjektet med mulighet for å komme med spørsmål/innspill. Møtet vil kunne bidra til å avverge eventuelle konflikter. På bakgrunn av dette vil BNL vil anbefale en lovfesting av at slike informasjonsmøter bør avholdes ved bygge-og anleggsprosjekter i tettbygde strøk.

9.6. Megling

BNL 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. BNL forutsetter at meglingsordningen er frivillig og at den foregår på kommunenivå. Videre forutsettes at kommunene får nødvendig opplæring i håndtering av meglingsinstituttet.

10. Til 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.

BNL støtter bygningslovsutvalgets forslag til dispensasjonsregler.

11. Til kap. 15. Oppgaver og ansvar i byggesaker. Kontroll av tiltak

11.1. Samlet beskrivelse av ansvar

Den samling av ansvarsbeskrivelser som foreslås av lovutvalget er en forbedring som BNL 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.

11.2. Ansvarlig søker

BNLs erfaringer med at ansvarlig søker har overtatt rollen som samordner er positive. Ansvarsbeskrivelsen for søkeren slik den er omtalt i utredningen kan imidlertid tolkes til å omfatte samordning *ut over* det som er knyttet til samordning av ansvarsretter og søknadsprosessen, og som postkassefunksjon for myndighetene i utførelsesfasen. BNL vil i den forbindelse presisere at det er viktig at søkeransvaret ikke utvides til å omfatte andre forhold enn de som følger av oppgaven som bindeledd mot bygningsmyndighetene.

11.3. 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 reglenes 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.

BNL 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.

BNL 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!

BNL 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. BNL forventer i den forbindelse at det i forskrift gis konkrete eksempler på hva som oppfattes som ”viktig” og ”kritisk”.

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

12. Til kap. 16. Godkjenning av foretak

12.1. Godkjenningsordningen

Utvalget har konkludert med at sentral godkjenning beholdes som en offentlig godkjenning. BNL 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. Se nærmere om dette under avsnitt 17 om tilsyn.

12.2. Sentralisert godkjenning

Lokal godkjenning i kommunene foreslås fjernet. Forslaget fremmes som et ledd i å effektivisere og som et bidrag til kompetanseheving. BNL 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 mao. 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.

BNL 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.

BNL er uenig i lovutvalgets konklusjon og ber om at ordningen med lokal godkjenning beholdes.

12.3. Nærmere om hva som godkjennes

Lovutvalget er opptatt av at godkjenningsordningens karakter har endret seg siden innføring av reformen av 1997. Ordningen er i dag en registreringsordning for foretak som fyller visse system og kompetansekrav, men at knytningen til den personlige kompetansen er redusert. Dette er en riktig utvikling slik vi bedømmer ordningens virkemåte

Lovutvalget er inne på behovet for ledelsesmessig kompetanse, som 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. Vår konklusjon er at dette underbygger behovet for at godkjenningsordningen forankres i foretakene.

BNL 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.

BNL mener det vil være vanskelig å trekke inn kompetansemessige aspekter knyttet til administrasjon og ledelse. 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 godkjenningsordningen vil derfor være de etablerte formelle kompetanseelementene som grunnlag for at foretaket påtar seg ansvar, kombinert med tilsyn som etterprøver hvorvidt den praksis som utøves i prosjektene er ansvarlig.

13. Til kap. 17. Tilsyn

Tilsynsaktiviteten er nøkkelen til en mer dynamisk godkjenningsordning 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. BNL støtter utvalgets forslag til tiltak for å forsterke rapporteringen til BE.

13.1. Klarlegging av tilsynsbegrepet

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.

13.2. 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.

13.3. 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 bragt i orden.

13.4. Finansiering av tilsyn

Tilsynet må finansieres som del av det alminnelige byggesaksgebyret som utlignes på samtlige søknader. Videre bør kommunene pålegges å skille ut i sine budsjetter den andelen av inntektsgrunnlaget som avsettes til tilsyn. Avsatte midler til tilsyn bør knyttes til et nærmere angitt tilsynsomfang, slik at dette kan underlegges revisjonsmessig kontroll. Tilsynet bør som et minimum omfatte 20 % av byggesakene. Det er viktig å ikke gjøre finansieringen av tilsynet avhengig av at det avdekkes feil. Det sentrale er omfanget av tilsynet og at dette får et økende omfang enn i dag. Et tilsyn som bekrefter en positiv kontrollsituasjon er ikke mislykket og kommunen må selvsagt ha kostnadsdekning for dette. En annen sak er om det bør være adgang til timeavregning for særskilt arbeidskrevende oppfølgingsaker som det ikke er mulig å budsjettere for.

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.

14. Til 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.

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

BNL 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.

BNL 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 BNL å kunne støtte utvalgets forslag.

Kap 18.8.3 Overtredelsesgebyr

BNL 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 gebyrfastsettelsen.

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 BNLs 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 BNLs 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 BNLs 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.

15. Til kap. 20 Forhold til eksisterende bebyggelse

BNL 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.

16. Til 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.

BNL 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. BNL 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.

BNL 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.

17. Til kap. 25 Miljøkrav

BNL støtter en forankring av krav til avfallsplaner i plan- og bygningsloven og at dette knyttes til ansvarssystemet (s 437), og den ordinære byggesaksprosessen. BNLs 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.

18. Til kap. 27 Finansiering av byggesaksbehandling – gebyr

BNL 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 en 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.

BNL er imidlertid kjent med at man f.eks i Drammen kommune 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 BNLS 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 BNL 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 lovtæksten.

Ta gjerne kontakt med advokat Hanne Krüger, tlf. 23087536, hanne.kruger@ebanett.no dersom det skulle være spørsmål i anledning høringsuttalelsen.

Med hilsen

BYGGENÆRINGENS LANDSFORENING

Sverre A. Larssen
Administrerende direktør