

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
09 DES 2005	
05/ 2258 - 134	
Ark	451.0
Avid.	BB BYLGATT

OBOS
Hovedkontor

Besøksadresse
Hammersborg torg 1

Postadresse
Postboks 6666
St. Olavs plass
0129 Oslo

Telefon 22 86 55 00

Foretaksregisteret
NO 937 052 766 MVA

Deres ref.

Deres brev

Vår ref.

Dato

Oslo, 8. desember 2005
r:\saker\2005\004100+\s-004182\15057.doc

Høring - bygningslovutvalgets delutredning II

1. Innledning

Det vises til departementets høringsbrev av 15. juli d.å. OBOS takker for anledningen til å bli hørt. Vi viser også til kontakt med departementet hvoretter høringsfristen er forlenget til 12. desember d.å.

Innledningsvis vil vi berømme Bygningslovutvalget for å ha gjort et omfattende og grundig arbeid som gir et godt grunnlag for reformer av plan- og bygningslovgivningen. I det store og hele kan vi slutte oss til utvalgets anbefalinger. Der vi har særlige kommentarer er det redegjort for disse i detalj nedenfor.

Vi er særlig fornøyd med at man etter lovforslaget vil få en mer hensiktsmessig inndeling av loven i deler, kapitler og paragrafer; at loven blir mer pedagogisk og at regler for eksempel om tidsfrister samles på et eller noen få steder.

Vi finner imidlertid å bemerke at Bygningslovutvalgets utredning er meget omfattende. NOU 2005:12 er på nærmere 550 sider og hviler i tillegg på NOU 2003:24 på ytterligere 220 sider. Bygningslovutvalgets arbeid må også ses i sammenheng med Planlovutvalgets to innstillinger og i en viss utstrekning Syse-utvalgets innstilling i NOU 2005:8. Det underliggende materiale er følgelig meget omfattende og den relativt sett korte høringsfristen gjør at det nødvendigvis har vært vanskelig å foreta en uttømmende vurdering av alle aspekter ved de spørsmål som behandles.

Som en følge av dette finner vi grunn til å presisere at det forhold at vi ikke kommenterer et forhold ikke uten videre skal forstås dit hen at vi slutter oss til utvalgets forslag. Vi tar forbehold om at det kan være aktuelt å komme tilbake til saken, og da vi antar at det kommende lovarbeidet vil måtte foregå i lang tid, muligens i flere år framover, regner vi med at det vil være mulig å komme med skriftlige innspill også etter at den formelle høringsfristen har gått ut.

2. Generelle bemerkninger i forhold til behovet for ny bygningslovgivning

OBOS er en sentral aktør for boligbygging i Oslo-området. OBOS har de siste 3 årene hatt til sammen 15 planforslag til behandling. Bare i 2004 igangsatte OBOS bygging av 1025 boliger og ferdigstilte 714 boliger.

I tillegg til boligbygging forvalter OBOS-gruppen mer enn 100.000 boliger i Oslo og omegn, mens OBOS Forretningsbygg AS eier, utvikler og driver næringsbygg. Vi har daglig befattning med de spørsmål som hører inn under plan- og bygningsloven med forskrifter og kan således trekke på rike erfaringer, både på godt og vondt.

Problemer med dagens lovgivning som vi særlig vil framheve er følgende:

- Manglende forutsigbarhet m h t tidsforbruk, både administrativt og ved politisk behandling
- Manglende forutsigbarhet når det gjelder hvilke kriterier som vektlegges, bl.a. når det gjelder "skjønnhetsparagrafen".
- Manglende mandat hos saksbehandlere, som ofte gir negative utslag når andre saksbehandlere settes på saken (ny person gir nye retningslinjer etc.).
- Stor usikkerhet med tanke på kommunenes adgang til å pålegge private utbyggere å dekke kostnader til teknisk og sosial infrastruktur gjennom s.k. utbyggingsavtale.
- Unødvendig omfattende saksbehandling ved "innfyllingsprosjekter" som krever omregulering (eller dispensasjon) fra gjeldende reguleringsplan
- Svært vid klageadgang, mangelfulle rutiner for behandling og unødig tidsforbruk i klagesaker, særlig i saker som opplagt må anses avklart tidligere i forbindelse med plansak.

Av våre forventninger til ny lov vil vi særlig framheve:

- Det er ønskelig med større forutsigbarhet på tid i alle faser av byggesaken. I så måte mener vi at ny lov slik forslaget nå foreligger ikke vil avhjelpe problemet i vesentlig grad, dette fordi prosessen frem til definert "komplett søknad" fortsatt i alt for stor grad skjer på basis av byråkratiets forutsetninger og definisjoner.
- Vi har stadig forhåpninger om at utbyggingsavtalene ville få klarere definerte rammer og tidligere avklaringer slik at forutsigbarheten bedres.
- Vi noterer med tilfredshet at plansak og byggesak kan få parallell saksbehandling i mindre saker.
- Vi ønsker en betydelig innsnevring i den svært vide klageadgang i byggesaker og noterer at noen bedringer i så måte er foreslått.
- Det er sterkt ønskelig at saksbehandlerne helt fra startfasen har et klart mandat, og at møter mellom offentlige myndigheter og utviklere gis bedret status (juridisk). Det må være slik at forhold som er avklart i saken ikke utsettes for vilkårlige endringer fordi man bytter saksbehandler.

3. OBOS' merknader til de enkelte bestemmelser

Lovens innledende bestemmelser, formålsparagraf , prinsippet om universell utforming med mer

Lovforslaget § 1.1 siste avsnitt lyder: *"Prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn for planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak"*.

Ønsket om en høyest mulig tilgjengelighetsgrad for funksjonshemmede og andre med spesielle behov er selvsagt et godt formål. Vi slutter oss også til hovedintensjonen, men er betenkt over de konsekvenser dette vil kunne få. Det er alltid lett å la seg blende av et godt formål og ikke se at dette må balanseres opp mot andre hensyn som er saklige og relevante.

Vi noterer oss at utvalgets relativt omfattende drøftelse av denne problematikken er lite konkret med tanke på hvilke standarder man faktisk mener skal gjelde. Det blir i det hele tatt mye lek med begreper, samtidig som det gjentatte ganger understrekes betydningen av at universell utforming skal legges til grunn på alle stadier i bygningsmyndighetenes behandling av byggesaker.

OBOS er sterkt bekymret for hvordan utvalgets drøftelse kommer til å bli lest og forstått hos bygningsmyndighetene, allerede i dag har vi opplevd eksempler på at bygningsmyndighetene legger inn krav om s.k. universell utforming som ikke kan utledes av noen forskrift. Blir den nye formålsparagrafen en blanco-fullmakt for bygningsmyndighetene til å stille hvilke krav som helst bare det anses å ivareta dette hensynet?

Dersom formålsparagrafen av bygningsmyndighetene leses som et absolutt krav til at alle boliger skal være brukbare for alle, nær sagt uavhengig av grad av funksjonshemming, vil dette i mange tilfelle kreve tiltak med betydelige kostnader på opptil flere 100 000 kr. pr boenhet, som ikke vil stå i noe rimelig forhold til hva man oppnår. Denne kostnaden blir det i siste instans forbrukerne som må betale i form av økte boligpriser.

I enkelttilfeller vil vi også oppleve at prosjekter ikke kan realiseres og at rehabiliteringsprosjekter ikke gjennomføres fordi kostnadene blir for store med forslumming som konsekvens. Erfaringer fra Sverige, som har innført slike krav, tyder på at dette kan bli konsekvensen.

Ved framtidig utarbeidelse av forskrifter er det derfor svært viktig at det åpnes for et fornuftig skjønn i enkeltsak.

Avslutningsvis under dette punkt vil vi understreke at vi støtter utvalgets anbefaling om at det ikke opprettes noen egen klagesaksbehandling for saker vedrørende universell utforming og viser til utvalgets begrunnelse for dette.

Innskrenket klagerett for forhold som tidligere er avgjort i forbindelse med planprosessen

Lovforslaget § 1-15 lyder: *"Det kan allikevel ikke klages på forhold som er avgjort i bindende områdeplan eller detaljplan eller ved dispensasjon, og hvor klagefristene for disse vedtakene*

er utløpt. Dersom det finnes hensiktsmessig kan klagen realitetsbehandles i stedet for å avises”.

Vi støtter fullt ut første setning, men foreslår at siste setning utgår. Siste setning legger opp til ”omkamp” på vedtak fattet i planer på høyere nivå.

Dersom setningen skal beholdes finner vi ordet *hensiktsmessig* uheldig idet terskelen for hva som skal til for likevel å tillate realitetsbehandling, tilsynelatende legges svært lavt. Utvalget har åpenbart ment at det tross alt skal noe til for å realitetsbehandle klagen – eksempelet som brukes er at det er tvil om forholdet har vært behandlet i forbindelse med plansaken. Problemet er at det i ordet *hensiktsmessig* vanskelig kan leses noen begrensning i adgangen til å realitetsbehandle klagen overhodet, og det blir mer eller mindre fullstendig overlatt til saksbehandlerens frie skjønn å ta klagen under behandling.

Noe av hensikten med ny lovgivning på dette området har så langt vi har kunnet forstå vært å kutte ned på saksbehandlingstiden bl.a. gjennom å avskjære ”serieklager” hvor samme klage fremmes gang på gang på forskjellige stadier av plan- og byggeprosessen, muligens i ren utmattings- og forhalingshensikt. Man bør derfor ikke lage unntak for hovedregelen som er så vide at denne i realiteten nulles ut.

Følgelig bør ordet *hensiktsmessig* byttes ut med noe mer kvalifiserende ord, for eksempel kan setningen i stedet lyde *Dersom sterke grunner taler for det kan klagen... el.l.*

Felles prosess

Lovforslaget § 12-5 lyder: *”I saker der forslag til detaljplan er i samsvar med overordnet plan, kan søknad om rammetillatelse følge planforslaget gjennom saksbehandlingen for plan og behandles felles med planforslaget. Valg av saksbehandlingsmåte kan foretas i oppstartmøte”*

Forslaget om felles prosess der detaljplan og rammetillatelse undergis en felles behandling får vår fulle tilslutning og vil kunne forenkle enkelte saker betydelig.

Søknadssystemet

Kapittel 20 – lovforslaget § 20-1: Tiltak som krever søknad og tillatelse.

Det registreres at adgangen til melding utgår i forslaget. Dette innebærer at vi står igjen med at et tiltak enten er søknadspliktig eller ikke søknadspliktig. For vår del vil ikke dette ha store konsekvenser, og vi har følgelig ingen sterke synspunkter. Vi antar imidlertid at det vil påføre bygningsmyndighetene en noe større arbeidsbyrde som forutsetningsvis vil være til fortrengsel for andre oppgaver. Vi har for så vidt merket oss at utvalget forutsetter at behandlingsmåten i utgangspunktet ikke skal være mer omfattende eller tidkrevende enn etter dagens ordning, men tror dette forutsetter en bevissthet og en viss disiplin hos bygningsmyndighetene for å hindre ”oversaksbehandling”.

Behandlingen av søknaden i kommunen, Forhåndskonferanse, kommunens samordningsplikt, tidsfrister, forhandlinger og mekling

Kapittel 21 – lovforslaget § 21-1 Forhåndskonferanse.

Denne bestemmelsen må ses i sammenheng med saksbehandling og tidsfrister. For å gi tiltakshaver stor grad av forutsigbarhet, er det viktig at kommunens representanter har de nødvendige fullmakter, at krav til søknaden defineres godt nok og at ansvarsfordelingen mellom tiltakshaver og kommunen klargjøres. Det er derfor avgjørende at partene møter godt forberedt til forhåndskonferanse, og at konklusjonen fra denne gis tilstrekkelig status i den videre saksutredning og behandling.

Det ligger i lovforslaget at tiltakshaver får betydelig meransvar i forhold til utredning og avklaring med andre offentlige etater og andre berørte. Omfanget må avklares i forhåndskonferansen slik at tiltakshaver med stor grad er sikker på at søknaden er komplett ved innsending. Kommunens tidsfrister begynner å løpe ved registrert komplett søknad, og det må ikke bli slik at en hvilken som helst saksbehandler kan kjøpe seg mer tid ved å konkludere med at søknaden ikke er komplett.

Vi vil derfor be om at forhåndskonferansens innhold og status vurderes ytterligere av departementet.

Lovforslaget § 21-5: Den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt.

Lovforslaget overfører samordningsarbeidet, men ikke ansvaret, til tiltakshaver. Vi har ikke noe i mot dette, men innser at vi må sikre tilstrekkelig og kompetente ressurser til arbeidet. Dette vil sannsynligvis medføre økte kostnader hos tiltakshaver, og dersom dette ikke skal påføre tiltaket ekstra kostnader sett i forhold til dagens ordninger, må offentlige gebyrer reduseres tilsvarende.

Historisk sett har det vist seg vanskelig å få redusert gebyrer, og vi står i fare for å påføre den private part nye kostnader. Vi ber derfor om at dette forholdet vurderes spesielt av departementet, jf. også det som framgår av våre kommentarer til kapittel 38 om gebyrer nedenfor.

Lovforslaget § 21-7: Bygningsmyndighetenes tidsfrister.

Vi slutter oss til forslaget om tidsfrister. Vi støtter særlig at det innføres tidsfrister for fylkesmannens behandling av klagesaker, som foreslått i § 21-7, ellefte ledd. Vi erfarer dessverre jevnlig at saker blir liggende i måneder og til dels år hos fylkesmannen før det treffes en avgjørelse. Vi merker oss at forslaget til frist er 12 uker, men at det inviteres til synspunkter på dette. Vi stiller spørsmål om fristen ikke burde være enda kortere, for eksempel 8 uker. Vår erfaring er at de klager som inngis svært sjelden får medhold, og at med en mer effektiv organisering hos fylkesmannen og en saksbehandlerkultur som ikke legger opp til oversaksbehandling burde dette være fullt mulig. Det er et faktum at det vesentligste tidsforbruk ved offentlig saksbehandling ikke er behandlingstid, men liggetid. I de saker der det virkelig er behov for en utvidet frist får man heller benytte muligheten til særlig fristfastsettelse i lovforslaget § 21-7, ellefte ledd, 2. punktum.

Den største utfordringen blir allikevel å få kontroll på tidsbruket frem til tidsfristene begynner å løpe. Vi har erfaring fra bruk av tidsfrister i forbindelse med reguleringssaker, og er ikke overbevist om at innføring av tidsfrister her har gitt en innsparing i totalt tidsforbruk. Dette skyldes i hovedsak uklare rammer for hva planforslag skal omfatte og hvordan forslag skal behandles av offentlige myndigheter forut for definert start av tidsfristperioden.

Vi ser fare for at tilsvarende blir tilfellet i byggesaker, og ønsker at departementet vurderer dette nærmere.

Lovforslaget § 24-1, femte ledd lyder ” *kommunen kan iverksette muntlig saksforberedelse, herunder innkalle tiltakshaver, søker, naboer, gjenboere og andre med rettslig klageinteresse til forhandlinger og mekling.* ”

I vår høringsuttalelse til NOU 2003:24 av 2. februar 2004 stilte vi oss tvilende til mekling.

Vi merker oss at utvalget har underkastet dette spørsmålet en omfattende drøftelse. Argumentasjon for mekling i innstillingen og den brede plass dette spørsmålet har fått over nærmere 25 sider i NOU 2005:12 bærer i en viss utstrekning preg av at man har blitt ”frelst” på mekling som metode. OBOS finner imidlertid ikke de argumenter som anføres ubetinget overbevisende i forhold til de mothensyn som gjør seg gjeldende.

Det argumenteres i innstillingen for mekling i byggesaker ved å vise til eksempler på meklingsordninger innen entrepriser og husleieretten, men overser tilsynelatende at det i disse tilfellene helt og fullt er et forhold mellom private parter. Prinsipielt er det noe som ikke stemmer når man legger opp til at det skal megles om noe som i siste instans er et offentlig myndighetsvedtak og med den myndighet som skal treffe avgjørelsen som megler. Slik vi ser det er det overveiende sannsynlig at bygningsmyndighetene kommer til å bli oppfattet som en part i saken, og ikke som en uhildet mellommann som meglere i andre sammenhenger er.

Vi forutsetter at søknaden ligger innenfor bestemmelsene i overordnede planer, og dersom det er tilfellet stiller vi spørsmålsteget ved grunnlaget for en mekling. Det er således i de tilfeller hvor det kreves dispensasjon fra bestemmelser i overordnede planer at mekling kan være aktuelt. I slike tilfeller antar vi at tiltakshaver allerede i forkant har forsøkt å komme til enighet med berørte parter uten å oppnå enighet.

Vi frykter også for at man ved meklingsordningen indirekte skal påføre utbygger økte utgifter, fordi man her får et økt press mot å gi innrømmelser man i utgangspunktet ikke er forpliktet til. Selv om meklingen skal være frivillig, vil det fort oppstå et press på å møte til mekling og med et tilhørende press for å oppnå enighet, der den som forutsettes å gi mest i praksis alltid er utbygger.

Vi finner videre at utvalgets flertall neppe kan ha foretatt noen realistisk vurdering av hva en noenlunde omfattende meklingsordning kommer til å kreve av ressurser og kompetanse fra kommunenes side og om denne innsatsen står i noe rimelig forhold til det en vil oppnå.

Vi ser dessverre ikke for oss at meklingsadgangen vil fremme effektiv saksbehandling, men ser derimot for oss muligheten for økt byråkratisering og uklare ansvarslinjer.

Vi går følgelig imot lovfesting av mekling, vi viser for øvrig til utvalgets dissenterende medlemmers begrunnelse og kan i det vesentligste slutte oss til denne.

Kapittel 28 – Byggfeilforsikring:

Det vises til utredningens side 457 følgende. Her drøftes behovet for byggfeilforsikring, og det konkluderes med at man ikke anbefaler lovfestet noen slik ordning.

OBOS ser ikke noe behov for å lovfeste en slik ordning og kan i det vesentligste tiltre utvalgets vurderinger på dette punkt. Vi vil få påpeke at seriøse aktører i bransjen alltid vil sikre seg, og forbrukernes interesser er ivaretatt gjennom forbrukervernlovene, herunder bustadoppføringslova, avhendingslova og borettslagslova. Bortsett fra skader på tredjemanns eiendom og interesser, mener vi dagens lovverk dekker alles interesse.

Dersom det skulle være behov for ytterligere ordninger bør departementet vurdere lovpålagt byggherreansvarforsikring istedenfor Byggfeilforsikring. Slik lovverket er i dag, er forbrukernes interesser ivaretatt, og forhold mellom to profesjonelle parter bør partene kunne avklare på egen hånd. Tredjemannsinteressene er imidlertid ikke ivaretatt.

Dersom utfallet av lovprosessen likevel skulle bli å lovfeste byggfeilforsikring, må dette samordnes med andre lover som nevnt.

Kapittel 29 – Krav til tiltaket – videreføring av "Skjønnhetsparagrafen"

Lovforslaget § 29-3 stiller krav om arkitektonisk utforming, herunder at tiltaket "etter kommunens skjønn har en god estetisk utforming...". Bestemmelsen er ment å erstatte dagens "skjønnhetspragraf" i pbl. § 74 nr. 2. Det er for oss usikkert om begrepet "god estetisk utforming" vil medføre noen realitetsendring i forhold til "rimelige skjønnhetshensyn", og noen materiell endring er heller ikke tilsiktet fra utvalgets side. Begrepet "god estetisk utforming" er for øvrig det samme begrep som stortingskomiteen mente skulle legges til grunn for "skjønnhetsparagrafen" ved lovrevisjonen i 1995.

Det er på det rene at estetiske hensyn med årene har fått en øket betydning i samfunnet, for så vidt i tråd med den alminnelige velstandsutviklingen. Dette hensynet må også utbyggerne, uavhengig av offentlig regulering, iaktta i forbindelse med sine prosjekter idet et bygg som anses som stygt eller uestetisk vil oppfattes som lite attraktivt for sluttbrukeren og følgelig være tungt omsettelig. I hvert fall i forbindelse med større utbyggingsprosjekter har utbygger i praksis alltid nedlagt betydelige ressurser i tiltakets arkitektoniske utforming ved hjelp av egne og engasjerte arkitekter. Det kan i denne sammenheng spørres om en offentlig saksbehandler er i en bedre posisjon til å vurdere dette spørsmålet enn utbygger og hans arkitekter og i siste instans markedet.

Avgjørelsen om hva som er god estetisk utforming er i det hele tatt en vurdering som i liten grad er egnet for myndighetsutøvelse. Det er også en standard som er så flytende at det er diskutabelt om man vinner noe av varig verdi ved et strengt skjønn i dag fordi synet på hva

som er god estetisk utforming kan være noe helt annet i morgen. En rekke av de bygg man i dag anser for "stygge" ble i sin tid klappet fram av en samlet arkitektstand.

OBOS er imot at "skjønnhetsparagrafen" videreføres i sin nåværende form. Vi ser liten nytteverdi i denne paragrafen. Bestemmelsen er bekymringsfull idet den gir kommunen betydelig myndighet på et skjønnsmessig grunnlag, og det har skjedd at man i enkelttilfeller har gått svært langt i å anviser detaljendringer.

Bestemmelsen har et potensiale for å misbrukes som en blanco-fullmakt til å nekte utbygginger som kommunene av en eller annen grunn er imot, men som man på grunn av plan- og bygningslovens karakter av rettighetslov ikke har annen formell grunn til å nekte.

Vi mener derfor at denne paragrafen bør tas ut i sin foreslåtte form. Den kan muligens erstattes av en form for unntaksbestemmelse som gir bygningsmyndighetene adgang til å gripe inn i spesielle tilfelle.

Vi finner grunn til å presisere at det ovenfor anførte har sin gyldighet først og fremst i forhold til boligbygginger – som er OBOS' primære anliggende. Vi ser at det i forhold til industri- og forskjellige former for næringsbygg herunder bl.a. havneskur, lagerhaller og bensinstasjoner der en mer rendyrket funksjonalisme vil være dominerende både i materialvalg og utforming er større behov for en slik bestemmelse og har derfor ikke noen innvendinger mot at bestemmelsen videreføres i den foreslåtte form for denne typen bygg.

Kapittel 32: Byggteknisk nemnd

Det foreslås opprettet et nytt organ for vurdering og godkjenning av tekniske løsninger. Nemnda skal finansieres gjennom gebyrer.

Tidligere er slike vurderinger foretatt av BE i samarbeid med forskningsmiljøene hos Sintef og Norges Byggforskningsinstitutt.

Vi er usikre på hvor mye som egentlig vil oppnås gjennom en egen byggteknisk nemnd. Vi antar at det vil være personer fra de samme miljøene som i stor grad vil utgjøre den nye nemnda, så kompetansen vil således være tilnærmet den samme. Hvis man egentlig ender med å resirkulere den samme kompetansen blir den eneste endringen hvem som skal finansiere godkjenningsordningen. Utvalget ønsker å legge dette på bransjen uten at det foreligger forslag om tiltak for å redusere kostnader på annet hold. Konsekvensen av dette er økte kostnader for tiltakshaver, som igjen må dekkes av huskjøpere og leietakere. På slike premisser anbefaler vi ikke at man oppretter en byggteknisk nemnd.

Vi foreslår ellers at dagens ordninger med godkjenninger opprettholdes.

Kapittel 37: Ulovlighetsoppfølging.

Dette kapitlet reiser en rekke spørsmål av så vel prinsipiell som praktisk art. OBOS er i utgangspunktet fullstendig enig med utvalget i at oppfølging av ulovligheter og et effektivt sanksjonssystem er av stor viktighet for bygningslovgivningens totale effektivitet. Dersom noen kan spekulere i å bryte reglene i visshet om at bygningsmyndighetene enten ikke følger opp, eller fordi sanksjonene som anvendes vurderes som totalt sett mindre kostbare eller byrdefulle enn en lojal etterlevelse av reglene, vil disse kunne skaffe seg et konkurransefortrinn i forhold til de lovlidige aktørene i markedet. De som i utgangspunktet er lovlidige vil demoraliseres av å være vitne til at lovbrudd lønner seg og i sin ytterlighet risikerer man at hele systemet kommer i miskreditt.

Det er følgelig et behov for effektive sanksjoner mot ulovligheter, men sanksjonene må også være forholdsmessige i forhold til overtredelsens art og alvorlighet og prosedyrene for å ilegge sanksjoner må være innhegnet med tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier.

Lovforslaget § 37-7, overtredelsesgebyr

Utvalget foreslår her en helt ny reaksjonsmåte for overtredelser av bygningslovgivningen. Overtredelsesgebyret representerer en form for administrativ bøtelegging som ikke skal regnes som formell straff.

For myndighetene representerer dette betydelige fordeler idet gebyrene kan utmåles direkte av fagmyndighetene, uten påtalemyndighetens mellomkomst, men også for overtrederen må det antas å være visse fordeler med en reaksjonsform som ikke medfører det stigma en formell straffereaksjon fører med seg.

OBOS er betinget positiv til at overtredelsesgebyr innføres som reaksjonsform. Det er imidlertid på det rene at dette er en reaksjon som ligger svært nær bøtelegging ved forelegg og som av store deler av allmennheten og i media uten tvil vil bli oppfattet på samme måte, samtidig som overtrederen stort sett berøves de rettssikkerhetsgarantier han nyter godt av i en formell straffesak. Vi finner det mangelfullt at utvalget ikke i større grad drøfter de rettssikkerhetsmessige spørsmål innføringen av et overtredelsesgebyr reiser, utover noen knappe henvisninger til grunnlovens § 96 og EMK. Det er ikke foreslått at det skal være noen særlige mekanismer for å ivareta rettssikkerheten for den angivelige overtrederen, den som ilegges overtredelsesgebyr er henvist til alminnelig forvaltningsklage – som normalt ikke gis oppsettende virkning - eller å ta ut ordinært sivilt søksmål.

OBOS er betenkt over at forvaltningen på denne måte får svært vide fullmakter til å ilegge straffelignende sanksjoner i form av betydelige gebyrer uten at det er noen adgang til å få spørsmålet underkastet en uavhengig prøving uten å gå veien om ordinært sivilt søksmål og uten at det legges inn noen spesielle sikkerhetsmekanismer i forbindelse med den administrative klageprosessen som er alternativet.

Det bemerkes i denne sammenheng at gebyrer etter veitrafikkloven kan bringes inn for tingretten til overprøving og at vedtak om overtredelsesgebyr etter børsloven kan bringes inn for børsklagenemnda som er et uavhengig organ.

På denne bakgrunn framstår rettssikkerheten åpenbart som for dårlig ivaretatt i Bygningslovutvalgets forslag og vi forutsetter at departementet vurderer dette nærmere dersom man beslutter å gå videre med utvalgets forslag om å innføre overtredelsesgebyr.

Vi forutsetter videre at departementet i forskrift fastsetter både maksimumsgrenser for gebyrene, og også at det gis nærmere regler for saksbehandlingen i gebyrsaker.

Lovforslaget § 37 – 8, straff

Utvalget drøfter hvorvidt overtredelser av Plan- og bygningsloven bør være straffbart i framtiden. OBOS synes dette er et spørsmål som er vel verdt å diskutere nærmere. Regelmessig vil en trussel om strafferettslige sanksjoner være en nødvendighet som en siste utvei for å sikre respekten for lovverket og offentlige myndigheters vedtak. Fellesnevneren for de fleste andre forvaltningslover er imidlertid fraværet av andre hensiktsmessige sanksjoner. Innen bygningsrettens område kan det konstateres at det så vel etter dagens lovgivning som etter utvalgets forslag vil være en hel katalog av administrative sanksjoner til myndighetens disposisjon. Administrative sanksjoner vil for alle praktiske formål være mer hensiktsmessige å ilegge enn sanksjoner i form av formell straff. Når en ser omfanget av de administrative sanksjoner som er foreslått – særlig forslaget om overtredelsesgebyr, som for alle praktiske formål må sidestilles med en bøtStraff - kan det spørres om det overhodet er noe rom for tradisjonelle straffereaksjoner i tillegg, særlig i lys av forbudet mot dobbeltstraff som er nedfelt i EMK.

OBOS ser imidlertid at man bør ha mulighet for å reagere med straff som ytterste virkemiddel, men forutsetter – som utvalget legger opp til i sin drøftelse - at straff reserveres for de groveste overtredelsene.

Et annet spørsmål er hva som skal være strafferammen for brudd på bygningslovgivningen og utvalget foreslår her en strafferamme på inntil 2 års fengsel under særlig skjerpene omstendigheter. OBOS er mer skeptisk til behovet for en slik utvidelse av strafferammen.

I de virkelig alvorlige tilfellene av brudd på bygningslovgivningen vil normalt også andre lovbestemmelser være overtrådt, for eksempel forurensningsloven eller kulturminneloven som har strafferammer på hhv. inntil 5 år og 2 års fengsel. Argumentet for en økt strafferamme for plan- og bygningsloven for å understreke "lovens betydning som miljølov" er ikke i seg selv overbevisende – det hadde vel da vært vel så nærliggende å skjerpe bestemmelsene i spesiallovene på miljørettens område.

Vi har vansker med å se at en overtredelse som utelukkende gjelder bygningslovgivningen skal kvalifisere til den foreslåtte skjerpene strafferammen på 2 år. OBOS anbefaler følgelig at strafferammen for brudd på plan- og bygningsloven settes til fengsel i 1 år. Og at siste ledd i lovforslaget § 37 – 8 sløyfes.

Prinsippet om at overtredere betaler og at tvangsmulkt og overtredelsesgebyr skal tilfalle kommunen, lovforslaget § 37-4, annet ledd og 37-7, tredje ledd.

Vi slutter oss til utvalgets forslag, og er spesielt enig i at det er overtredere som skal finansiere alle kostnader knyttet til overtredelsen.

Vi slutter oss også til forslaget om at de beløp som inndrives gjennom tvangsmulkt og overtredelsesgebyrer skal tilfalle kommunekassen, men finner grunn til å påpeke at all den stund begrunnelsen for dette er at man skal styrke kommunens evne til å håndheve bygningslovgivningen bør det eksplisitt framgå at de midler som inndrives kun skal brukes til dette formål. Dersom så ikke skjer tror vi for det første at kommunenes evne til slik oppfølging vil forbli svak og for det andre vil fristelsen til å bruke gebyrer som et rent fiskalt tiltak kunne bli stor for en kommune med anstrengt økonomi.

Kapittel 38: Gebyrer

OBOS aksepterer i utgangspunktet prinsippet om at bygningsmyndighetenes virksomhet delvis finansieres gjennom gebyrer.

Vi stiller imidlertid spørsmålstegn ved kommunenes praktisering av prinsippet om selvkost. Vi viser i denne anledning til HL's undersøkelse som er referert i innstillingen, og som dokumenterer et sprik i offentlige gebyrer som må anses uforklarlig dersom en skal forutsette at de nevnte gebyrer skulle stå i forhold til kommunens innsats med byggesaken. Dette gjelder selv om beregningsmåten sikkert kan diskuteres og en tar høyde for forskjellen mellom press- og fraflyttingskommuner.

OBOS er av den oppfatning at kommunene pr. i dag antagelig står for fritt til å fastsette gebyrer selv og ønsker derfor at man vurderer en sentral fastsettelse av gebyrene, gjennom standardiserte satser fastsatt i forskrift fra departementet.

Å stole på veiledere eller andre retningslinjer av lavere rang er neppe tilstrekkelig for å gardere mot at kommunen "legger selvkosten på strekk". I denne anledning bemerker vi at uvalget anfører at: *"Det kan dessuten vanskelig forsvares å multiplisere et grunngebyr med antall boenheter der boenhetene har slike likhetstrekk at kommunens behandling forenkles."*

Vi har erfart at det nettopp er dette kommunene gjør i enkelte saker. Vi har gjennom vår virksomhet i selskapet OBOS Nye Hjem AS avdekket flere eksempler på at gebyrene neppe kan være basert på selvkostprinsippet. Dette gjelder særlig i de tilfeller der gjentakelseeffekten er stor.

Som eksempel kan det vises til at OBOS Nye Hjem AS måtte betale 247.400 kroner i gebyr (24.740 kroner per bolig) i forbindelse med søknad om oppføring av 10 like 2-mannsboliger på Freidigtunet i Oslo. OBOS Nye Hjem AS betalte i tillegg 113.400 kroner i gebyr (11.340 kroner per bolig) i forbindelse med søknad om oppføring av 10 like rekkehus på Fredigtunet. Boligene var i hovedsak helt like, og medførte neppe et slikt arbeid som det ble krevd gebyr for.

Videre har man eksempel på at man ved rehabilitering i borettslag med 5 like bygninger må sende inn 5 likelydende rammesøknader og senere søknader om igangsettingstillatelse. Dette registreres som 5 ulike saker i etaten, og tiltakshaver må betale 5 likelydende gebyrer. OBOS mener dette er prinsipielt galt ut fra selvkostprinsippet. Vi har en rekke tilsvarende eksempler.

Ellers vil den generelle hovedutfordringen i gebyrfastsettelsen være å avstemme de offentlige ytelser og kostnader mot de nye oppgavene som legges over fra det offentlige og over på tiltakshaver. Utvalgets forslag innebærer at flere oppgaver overføres til tiltakshaver, hvilket i utgangspunktet burde medføre lavere kostnader for det offentlige, men uten at dette medfører endringer i gebyrnivået. Vi ser en stor fare i at gebyrene forblir på dagens nivå med den konsekvens at utbygger i realiteten "betaler dobbelt".

Organisering, kostnader og gebyrer i forbindelse med omleggingen bør derfor utredes nærmere.

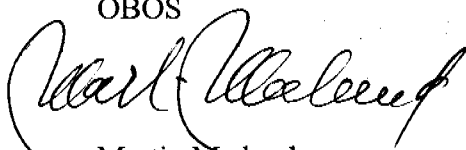
Vi er enig i at det innføres gebyr for behandling av klagesaker. Dette vil sannsynligvis redusere klagesaksomfanget. Dersom klagegebyret settes tilstrekkelig lavt – for eksempel til ½ R – vil dette neppe i urimelig grad beskjære mulighetene for selv de mindre bemidlede til å få en seriøs klagesak prøvet, samtidig som man vil avverge en del håpløse klager som framsettes mer eller mindre i ren treneringshensikt og som regel har vært prøvet en eller flere ganger tidligere i prosessen.

4. Avslutning – oppsummering og konklusjoner

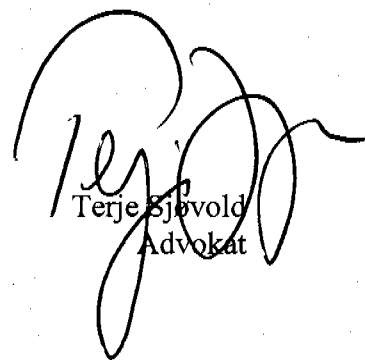
Oppsummeringsvis er OBOS stort sett tilfreds med forslaget til ny lov slik det framkommer av utvalgets utredning.

På grunn av den relativt korte tid som har vært til rådighet for å avgi høringsuttalelse tas det likevel forbehold om at det er forhold som ikke er tilstrekkelig belyst og vi tar derfor et generelt forbehold om at det kan bli aktuelt å avgi supplerende uttalelser i etterkant av høringen.

Med vennlig hilsen
OBOS



Martin Mæland
Adm. dir.



Terje Sjøvold
Advokat