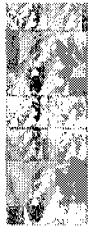




Fylkesmannen i Østfold

KOMM. OG REG. DEP.
08 DES 2005 05/2258-127
Ark. 451.0
Avd. BB BY 1 GAH



Kommunal- og regionaldepartementet
Bolig- og bygningsavdelingen
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Områdene kommunal, justis og samfunnssikkerhet

Deres ref.: 05/2258
Vår ref.: 2005/5326 423.0
31336/2005 AKS
Vår dato: 29.11.2005

Høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Østfold - NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II

Vi viser til departementets brev mottatt 15.07.05, der det bes om høringsuttalelse til NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslov II.

Vi har gjennomgått forslaget, og vil innledningsvis påpeke at Fylkesmannen i Østfold i all hovedsak støtter utvalgets forslag. Mange delvise revisjoner gjennom årene har gjort gjeldende plan- og bygningslov uoversiktlig og lite systematisk, og en ny, helhetlig struktur vil gi en bedre oversikt for brukerne og lette praktiseringen av loven. I tillegg er det gjort en del gode materielle forbedringer.

Nedenfor følger Fylkesmannen i Østfold sine kommentarer til enkelte av lovutkastets kapitler, hvor det påpekes enkelte forhold som vi mener bør vurderes nærmere før ny lov vedtas.

Kap. 7 Lovens formål

Fylkesmannen i Østfold synes at forslaget til ny formålsparagraf i § 1-1 har blitt en god bestemmelse, som synliggjør koblingen mellom plansak (arealplanlegging) og byggesak på en bedre måte enn i dag. Det er positivt at den ikke ramser opp alle særlige hensyn som kan gjøre seg gjeldende ved behandlingen av plan- og byggesaker, men fremhever kun de helt sentrale, spesifikke formål.

Kap. 8 Lovens virkeområde

Vi mener forslaget § 1-2 om lovens virkeområde har fått en god utforming. Vi er enige i at det vanskelig lar seg gjøre å finne en nedre grense for hva som er så smått at det faller utenfor det saklige virkeområdet. Det hadde imidlertid vært ønskelig, ikke minst for tiltakshavere, at det ble gitt noe veiledning om dette, for eksempel i form av rundskriv eller lignende.

Kap. 9 Forholdet til andre lover og ulovfestet rett

Forholdet mellom forvaltningsloven og klage

Det foreslås at det ikke skal kunne klages på forhold som er avgjort i bindende områdeplan eller detaljplan eller ved dispensasjon, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt. I utgangspunktet ser Fylkesmannen at en slik bestemmelse kan være positiv ved at man unngår "omkamp" om forhold som allerede er avgjort. Vi er imidlertid usikre på hvordan en slik bestemmelse vil virke i praksis. Det kan ikke utelukkes at det vil bli uenighet om hvorvidt et forhold er avgjort tidligere.

Samordningsplikt

Det er positivt at kommunen får en hjemmel for å avvise en sak som ikke er ferdig utredet. Dette vil føre til at ansvaret blir lagt hos tiltakshaver.

Privatrettslige forhold

Fylkesmannen finner det viktig at man i forslaget § 21-6 har kodifisert og klarlagt det som i dag anses å være gjeldende rett, om at plan- og bygningsmyndighetene ikke skal ta stilling til privatrettslige forhold. Å ha en klar lovhjemmel for avvisning av søknader i 2. pkt., anses som en klar fordel.

Kap. 13 Søknadssystem og saksbehandling

Forslaget innebærer store endringer med hensyn til fremstillingen av reglene om søknadsplikt. Vi synes den foreslåtte fremstillingen i utgangspunktet er systematisk og god, og at målet om et enklere og mer tilgjengelig regelverk med hensyn til søknadsplikt i stor grad er oppfylt slik forslaget foreligger.

Hovedprinsippet er at søknadsplikten for de ulike typer tiltak fastsettes i § 20-1 og at unntakene for de mindre tiltakene fastsettes i § 20-3 med tilhørende forskrift (dagens SAK) utarbeidet av departementet. Vi forstår prinsippet slik at alle tiltak, uansett størrelse, av de typer som er listet opp i § 20-1, vil være søknadspliktige om det ikke er gitt unntak i § 20-3.

Vi er likevel av den oppfatning at slik forslaget foreligger, vil det være en forbedring om man i § 20-1 bokstav c), d), og k) sløyfer ordet "vesentlig". Ved å sløyfe begrepet vesentlig i § 20-1 vil vurderingen av om et tiltak er søknadspliktig kun være avhengig av § 20-1, og unntakene vil kun være en vurdering etter § 20-3 og departementets forskrift. Slik forslaget fremstår for oss, må man først vurdere om et tiltak er vesentlig etter § 20-1 og deretter vurdere om tiltaket er unntatt etter § 20-3 med forskrifter.

Bokstavbetegnelse i § 20-1, §20-2 og § 20-3 bør være sammenfallende. Dette er logisk og vil gjøre det lettere for brukerne av plan- og bygningsloven å holde oversikten. Det vil også lette senere revidering av loven.

Når det gjelder regelverket om saksbehandling, finner vi det fornuftig å videreføre det vesentligste i dagens system som er godt innarbeidet hos alle aktører. Med hensyn til bedre systematikk og oversikt, støtter vi videre forslaget om å samle samtlige saksbehandlingsregler i et eget kapittel. Fylkesmannen i Østfold er også av den oppfatning at det ved enkelte elementer i prosessen foreligger potensial for forbedringer. Vi støtter spesielt forslaget om felles prosess for plan- og byggesak, og slutter oss til forslaget slik det foreligger. Det samme gjelder forslaget om å lovfeste en ordning med frivillig mekling i byggesaker. Når det gjelder klageordningen, finner Fylkesmannen imidlertid enkelte betenkeligheter ved ytterligere å stramme inn klageadgangen med hensyn til rettssikkerhetsaspektet – se også våre bemerkninger under pkt. 27.4.6.4.

Kap. 14 - Dispensasjon – plan- og bygningsloven § 7

Søknadsplikt for dispensasjon/dispensasjonsvurdering

Etter gjeldende saksbehandlingsforskrift § 3, må eventuell dispensasjonssak avgjøres før det tas stilling til selve byggesaken. Plan- og bygningsloven § 7 gir en selvstendig hjemmel for avslag, og det vil derfor ikke være nødvendig å ta stilling til byggesaken om dispensasjonssøknaden blir avslått.

Det er klare regler for hvilke tiltak som er søknadspliktige og meldingspliktige, samt hvilke tiltak som er unntatt byggesaksbehandling i plan- og bygningsloven og

saksbehandlingsforskriften. Det fremkommer imidlertid ikke klart hvilke typer tiltak og størrelse med mer som gjør det nødvendig med dispensasjonsbehandling etter § 7. Det har derfor rådet en viss usikkerhet om hvor lite et tiltak må være for ikke å være avhengig av dispensasjon, blant annet om dispensasjonsvurdering må foretas for tiltak som etter dagens regler verken krever søknad eller melding, eventuelt enda mindre tiltak.

I NOU del V, kommentarer til § 1-2, annet avsnitt, side 488, nevnes det at det kan være nødvendig å foreta en konkret dispensasjonsvurdering av selv bagatellmessige tiltak i særlige sårbare områder, noe som for øvrig er i samsvar med vår praksis etter gjeldende plan- og bygningslov. Dette vil bety at selv tiltak som er mindre enn de som er unntatt fra byggesaksbehandling i særlige tilfelle uansett må vurderes med tanke på en eventuell dispensasjonsbehandling.

Fylkesmannen i Østfold vil understreke viktigheten av at det bør komme helt klart frem i den nye loven/forskriftene at dispensasjonsvurderingen delvis er uavhengig av reglene om søknadsplikten og unntakene for byggesaken.

Når det gjelder lovteknisk plassering av dispensasjonsbestemmelsen, støtter vi forslaget om å la denne komme lenger bak i loven for å understreke at det er snakk om en unntaksbestemmelse. På den andre side ville en kronologisk saksbehandlingsoppstilling tilsi at dispensasjonsbestemmelsen i § 21-10 kom før § 20-1 i ny lov, siden en eventuell dispensasjonssøknad må behandles og avgjøres før byggesaken.

Andre forhold ved dispensasjonssaker

Fylkesmannen får mange dispensasjonssaker til behandling, og det kan i enkelte kommuner synes som om det å gi en dispensasjon snarere er regelen enn unntaket. Noe av grunnen kan være at kommunens saksbehandlere og politikere ofte foretar en alminnelig interesseavveining i forhold til berørte naboer, og glemmer eller ikke forstår, at det først må foretas en vurdering av om det foreligger særlige grunner. En klargjøring av disse forhold og eventuell en innstramning av dispensasjonsadgangen synes derfor gunstig.

Det er også et generelt problem at kommunene ikke sender søknader om dispensasjon til fylkeskommunen, jf § 7 tredje ledd. Vi må derfor enten returnere sakene til kommunene eller innhente fylkeskommunens uttalelse i ettertid. Dette skyldes delvis at kommunene ikke husker det, men det skyldes også at fylkeskommunen vanligvis ikke gir noen uttalelse til søknader de får oversendt. Østfold fylkeskommune har ikke gjort noen avtaler med kommunene om å begrense sine uttalelser til spesielle typer saker, så de skal derfor ha tilsendt alle saker som skal avgjøres av det faste utvalg for plansaker. Det ville vært gunstig om enkelte saker ble unntatt fra denne oversendelsesplikten, da det ut fra dagens praksis sjelden gis noen uttalelse. Vi vil også nevne at Fylkesmannens miljøvernområde for en del type saker gir uttalelse både for seg og fylkekommunen etter gjensidig avtale.

Det synes riktig at søkeren har et klart ansvar for selv å grunngi sin søknad.

Det er videre fornuftig at det fremkommer av lovteksten at det ikke kan dispenseres fra saksbehandlingsreglene.

Kap. 18 Oppfølging av ulovlig byggearbeid mv.

Fylkesmannen finner det helt på sin plass at det blir opprettet en egen bestemmelse om overtredelsesgebyr som er ment å skulle finansiere kommunens ulovlighetsoppfølging. At gebyret skal tilfalle kommunen synes mer nærliggende enn at gebyret tilfaller staten, da det er kommunen som i hovedsak vil være belastet med arbeidet. Ikke bare ville dette flytte kostnadene over fra de mange lovlydige som innretter seg etter regelverket, til de som ikke

gjør det. I tillegg vil kommunene kanskje også ta regelverket mht. ulovlighetsoppfølging bedre i bruk enn hva som er tilfelle i dag. En del kommuner er gode på det, mens mange muligens kvier seg for å ta tak i disse sakene pga. kostnadene ved dette.

Kap. 20 Forholdet til eksisterende bebyggelse

Lovforslagets § 31-2 og § 31-3

Slik gjeldende lov § 89 er formulert, fremgår det ikke klart at første ledd gjelder vedlikeholdsplikt mens andre ledd gjelder krav om utbedring. Vi slutter oss til at det er behov for en bedre systematisering av § 89, slik at todelingen kommer klarere frem.

Vi ser også behovet for en tydeligere ansvarsplassering i en bygnings driftsfase, fordi det er mange ulike eier- og driftsformer.

Lovforslagets § 31-4

Fylkesmannen støtter forslaget om å gjøre tredje ledd i gjeldende § 91 klarere. Vi er også enig i at det er hensiktsmessig og mer oversiktlig å samle bestemmelser om dispensasjoner i en paragraf.

Kap. 22 Finansiering av fellesinnretninger – kostnadsfordeling

Refusjon

Fylkesmannen mener at det er positivt at forslaget går ut på å forenkle revisjonsinstituttet, og gjøre det lettere for brukerne å anvende de nye refusjonsreglene.

Kap. 23 Tilgjengelighet

Dagens regler i plan- og bygningsloven ivaretar ikke hensynet til tilgjengelighet, brukbarhet og universell utforming i tilstrekkelig grad. Fylkesmannen i Østfold mener at ved å innta prinsippet om universell utforming som et særskilt angitt grunnhensyn i lovens formålsbestemmelse, kan bidra til at dette hensynet vektlegges ved alle typer avgjørelser etter loven, bl.a. ved dispensasjoner. Dette vil etter vår mening fremme tilgjengeligheten.

Kap. 24 Brann

Fylkesmannen har liten befatning med brannvern faglige spørsmål i sin behandling av klagesaker etter plan- og bygningsloven. Vi antar i likhet med utvalget at det er behov for økt kompetanse på området, både i kommunene og i foretakene, og anser at de ulike grepene som er gjort – særlig mht. brannteknisk sluttdokumentasjon i § 21-9 – bidrar til å styrke brannsikkerheten.

Kap. 25 Miljøkrav i bygningsretten

25.4 Estetikk som miljøfaktor

Fylkesmannen i Østfold opplever gjeldende estetikkbestemmelse i plan- og bygningsloven § 74 nr. 2 som en vag og lite tilgjengelig rettsregel. For en tiltakshaver vil det ofte være vanskelig å se om et tiltak holder seg innenfor lovens krav. For Fylkesmannen som klageinstans opplever vi at det nokså sjelden avslås tiltak med hjemmel i denne bestemmelsen, og at i de tilfeller der den brukes, ligger det ikke arkitektfaglige betraktninger i bunnen. Vi er enige med utvalget i at kommunen i mye større grad enn i dag må bruke områdeplaner og detaljplaner som juridisk verktøy for å fremme estetiske hensyn.

Når det gjelder den språklige endringen av lovteksten fra "rimelige skjønnhetshensyn" til "god estetisk utforming", er vi usikre på om dette bidrar noe særlig til å klargjøre selve bestemmelsen.

25.8 Forslag til endringer i reglene i kapittel XV om eksisterende byggverk

Fylkesmannen i Østfold støtter utvalgets forslag om å innlemme miljøhensyn i bygningsretten i større grad enn i dag. En henvisning til miljø bør derfor innlemmes i både §§ 89, 91 og 92 b. Vi er imidlertid enige i at man ikke kan legge store begrensninger på adgangen til å rive næringsbygg. Gamle næringsbygg kan være så upraktiske og utidsmessige at det blir en netto miljøgevinst å rive og å oppføre nytt. Man bør derfor i stedet for forbud ta sikte på å stimulere til at tiltakshaver vurderer alternativer til riving der den tekniske levetid til bygget ikke er omme.

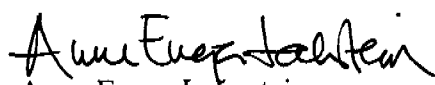
Kap. 27 Finansiering av byggesaksbehandlingen - gebyr


Fylkesmannen støtter utvalgets forslag om at begrensningen til selvkost skal tas inn i lovteksten i stedet for forskriften. Dette er et så sentralt element at det bør fremgå av lov, og ikke forskrift. Vi tror at en del av klagen som Fylkesmannen behandler muligens ville kunne unngås, dersom selvkostprinsippet synliggjøres på en bedre måte.

27.4.6.4 Klage og veiledning

Fylkesmannen støtter i utgangspunktet utvalgets forslag om å innføre et beskjedent gebyr for kommunens behandling av klagesaker, dersom dette kan bidra til å redusere unødvendige og uberettigede klager. Vi ser imidlertid også en rekke betenkeligheter ved å innføre et slikt gebyr. Først og fremst gjelder dette hensynet til rettssikkerheten, og særlig overfor klager fra naboer og andre som ufrivillig blir påført en sak man i utgangspunktet ikke ønsker. Vi ser også at en del tid kan gå med til tilbakebetaling av klagegebyr, både i saker der klagen tas til følge og i saker som klageinstansen finner tvilsom. Tid vil også gå med til innkreving der gebyr ikke blir betalt, og muligens også til klage over klagegebyret.

Med hilsen


Anne Enger Lahnstein


Trond Rønningen
direktør

Saksbehandlere:
Anita Kotte Syversen
Håkon Mikarlsen
Maylis Kielland
Henning Grønnern
Kirsten Grimsrud

Kopi: Øvrige Fylkesmannsembeter pr. e-post