



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 45

(2007–2008)

---

Om lov om planlegging og  
byggesaksbehandling  
(plan- og bygningsloven)  
(byggesaksdelen)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning og historikk</b> . . . . .	11	2.3.6	Særlig om Svalbard	27
1.1	Innledning	11	2.3.7	Lovens saklige virkeområde	28
1.2	IKT i byggesaksbehandlingen	14	2.3.8	Forholdet til andre lover og ulovfestet rett	28
1.2.1	Effektiv kommunikasjon	14	2.3.9	Oppgave- og rollefordeling mellom myndighetsorganer og mellom myndigheter og private	28
1.2.2	ByggSøk	15	2.3.10	Bygningsteknisk nemnd	28
1.2.3	Nye elektroniske arbeidsmåter – buildingSMART	15	2.3.11	Forholdet mellom byggesaksregler og kostnader	29
1.2.4	IKT i plan- og bygningslovsammenheng	16	2.3.12	Søknadssystemet	29
1.3	Utviklingstrekk i bygningslovgivningen	16	2.3.13	Saksbehandling	30
1.3.1	Tidlig lovgivning	16	2.3.14	Dispensasjon	31
1.3.2	Bygningsloven av 1924	16	2.3.15	Ansvar og kontroll	32
1.3.3	Bygningslovgivningen etter annen verdenskrig	16	2.3.16	Godkjenning av foretak	32
1.3.4	Perioden 1965–1986	17	2.3.17	Tilsyn	32
1.3.5	Plan- og bygningsloven av 1985	18	2.3.18	Ulovlighetsoppfølging	32
1.3.6	Holt-utvalget	18	2.3.19	Materielle bestemmelser	33
1.3.7	Lov- og forskriftsreformen fra 1995 – egenkontroll og kvalitet	18	2.3.20	Eksisterende bebyggelse	33
1.3.8	Senere endringer	19	2.3.21	Opparbeidelse av veg-, vann- og avløpsanlegg og regulert fellesareal	33
1.3.9	Nye lovforslag	19	2.3.22	Finansiering av fellesinnretninger – kostnadsfordeling	34
1.4	Utenlandsk rett	20	2.3.23	Tilgjengelighet	34
1.4.1	Innledning	20	2.3.24	Brann	34
1.4.2	Søknadssystem og saksbehandling	20	2.3.25	Miljøkrav	34
1.4.3	Godkjenning av foretak for ansvarsrett i byggesaker	21	2.3.26	Gebyr	35
1.4.4	Kontroll og tilsyn	21	2.3.27	Byggfeilforsikring	35
1.4.5	Sanksjonsregler	21			
<b>2</b>	<b>Bygningslovutvalgets utredninger</b>	22	<b>3</b>	<b>Høringene</b>	36
2.1	Bygningslovutvalgets oppnevning og mandat	22	3.1	Høring av NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning I	36
2.1.1	Oppnevning	22	3.2	Høring av NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II	37
2.1.2	Mandat	22			
2.2	NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning I	25	<b>4</b>	<b>Andre forslag</b>	40
2.2.1	Prinsipper for ny lovstruktur	25	4.1	Forslag departementet ikke går videre med	40
2.2.2	Utvalgets prinsipielle vurderinger av enkelte 7hovedspørsmål	25	4.1.1	Innføring av byggfeilforsikring eller garantiordninger	40
2.2.3	Særlig om forslag til regler om utbyggingsavtaler	26	4.1.2	Justering av eiendomsgrenser/urbant jordskifte	40
2.3	NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II	27	4.1.3	Innføring av klagegebyr	40
2.3.1	Innledning	27	4.1.4	Mekling	40
2.3.2	Rettslige normer	27	4.1.5	Byggteknisk nemnd	41
2.3.3	Lovstruktur	27	4.1.6	Obligatorisk sentral godkjenning	41
2.3.4	Lovens formål	27	4.1.7	Koordinering av særlover	42
2.3.5	Lovens virkeområde	27	4.2	Forslag behandlet i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)	42

4.2.1	Formålsbestemmelsen . . . . .	42	<b>6</b>	<b>Søknadssystemet</b> . . . . .	56
4.2.2	Bygningsmyndighetenes oppgaver.	43	6.1	Bakgrunn . . . . .	56
4.2.3	Erstatning av vedtekter med planbestemmelser . . . . .	43	6.2	Gjeldende rett . . . . .	57
4.2.4	Felles prosess for plan- og byggesak	43	6.3	Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag . . . . .	59
4.2.5	Klagebegrensninger . . . . .	43	6.3.1	Søknadssystemet . . . . .	59
4.2.6	Nye dispensasjonsregler . . . . .	43	6.3.2	Søknadsplikstens omfang. Nedre grense for søknadsplikt . . . .	60
<b>5</b>	<b>Sammendrag av departementets forslag til ny plan- og bygningslov (byggesaksdelen)</b> . . . . .	45	6.3.3	Forholdet til plandelen av loven . . .	60
5.1	Innledning . . . . .	45	6.3.4	Særlig om driftsbygninger i landbruket . . . . .	61
5.2	Lovstruktur og inndeling . . . . .	45	6.3.5	Særlig om midlertidige og transportable bygninger, konstruksjoner og anlegg . . . . .	61
5.3	Forskrifter . . . . .	46	6.4	Hovedpunkter i høringsinstansenes syn . . . . .	62
5.4	Søknadssystemet . . . . .	46	6.4.1	Søknadssystemet . . . . .	62
5.5	Saksbehandling . . . . .	47	6.4.2	Søknadsplikstens omfang . . . . .	62
5.5.1	Tredjemannsinteresser – nabovarsling . . . . .	47	6.4.3	Unntak for tiltak som behandles etter annet lovverk . . . . .	63
5.5.2	Forhåndskonferanse . . . . .	47	6.4.4	Særlig om driftsbygninger i landbruket . . . . .	64
5.5.3	Forholdet til andre lover – bygningsmyndighetenes samordningsplikt . . . . .	47	6.4.5	Særlig om midlertidige og transportable tiltak . . . . .	64
5.5.4	Forholdet mellom plan- og bygningsloven og privatrettslige forhold . . . . .	47	6.5	Departementets vurderinger . . . . .	65
5.5.5	Tidsfrister . . . . .	47	6.5.1	Innledning . . . . .	65
5.5.6	Ferdigstilling . . . . .	48	6.5.2	Utforming av søknadssystemet . . . .	65
5.6	Oppgave- og rollefordeling mellom kommunen og private aktører i søknads- og byggefasen . . . . .	48	6.5.3	Søknadsplikstens omfang . . . . .	66
5.7	Kvalitetssikringen av byggesaker . .	48	6.5.4	Unntak for visse tiltak som behandles etter annet lovverk . . . . .	67
5.7.1	Ansvar . . . . .	48	6.5.5	Byggearbeid innenfor en enkelt bedrifts område – gjeldende lov § 86b . . . . .	68
5.7.2	Godkjenning av foretak . . . . .	49	6.5.6	Forholdet til plan . . . . .	68
5.7.3	Kontroll og kontrollansvar . . . . .	49	6.5.7	Særlig om landbruksbygg . . . . .	68
5.7.4	Kommunalt tilsyn . . . . .	49	6.5.8	Særlig om midlertidige tiltak . . . . .	71
5.8	Oppfølging av ulovlig byggearbeid .	49	<b>7</b>	<b>Saksbehandling</b> . . . . .	73
5.9	Opprettelse og endring av eiendom	50	7.1	Bakgrunn . . . . .	73
5.10	Tilknytning til infrastruktur . . . . .	51	7.1.1	Innledning . . . . .	73
5.11	Universell utforming . . . . .	51	7.1.2	Forhåndskonferanse . . . . .	73
5.12	Byggetomta og ubebygd areal . . . .	51	7.1.3	Tredjemannsinteresser – nabovarsling . . . . .	73
5.13	Krav til tiltaket . . . . .	52	7.1.4	Forholdet til andre myndigheter . . .	74
5.14	Krav til særskilte tiltak . . . . .	52	7.1.5	Privatrettslige forhold . . . . .	75
5.15	Eksisterende byggverk . . . . .	53	7.1.6	Tidsfrister . . . . .	75
5.16	Teknisk infrastruktur og refusjon . .	54	7.1.7	Bortfall av tillatelse . . . . .	75
5.16.1	Nye bestemmelser om opparbeidelsesplikt for teknisk infrastruktur . . . . .	54	7.1.8	Sluttkontroll og ferdigattest . . . . .	76
5.16.2	Nye regler om behandling av refusjon . . . . .	54	7.2	Gjeldende rett . . . . .	77
5.17	Andre regler . . . . .	54	7.2.1	Forhåndskonferanse . . . . .	77
5.17.1	Ekspropriasjon . . . . .	54	7.2.2	Tredjemannsinteresser – nabovarsel	77
5.17.2	Utbyggingsavtaler . . . . .	54	7.2.3	Forholdet til andre myndigheter . . .	78
5.17.3	Skjønnsmyndighet . . . . .	54	7.2.4	Privatrettslige forhold . . . . .	79
5.18	Økonomiske og administrative konsekvenser . . . . .	55	7.2.5	Tidsfrister . . . . .	81
			7.2.6	Bortfall av tillatelse . . . . .	82

7.2.7	Sluttkontroll og ferdigattest. ....	84	9.6.5	Opphør av ansvar og skifte av ansvarlige .....	120
7.3	Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag ....	85	9.6.6	Nærmere beskrivelse av ansvar ...	121
7.3.1	Saksbehandling – generelt .....	85	<b>10</b>	<b>Godkjenning av foretak.</b>	
7.3.2	Forhåndskonferanse .....	85		<b>Tilbaketrekking av godkjenning</b>	125
7.3.3	Tredjemannsinteresser – nabovarsel	85	10.1	Bakgrunn.....	125
7.3.4	Forholdet til andre myndigheter...	86	10.2	Gjeldende rett.....	125
7.3.5	Privatrettslige forhold .....	87	10.2.1	Kvalifikasjonskriterier .....	125
7.3.6	Tidsfrister .....	87	10.2.2	Forholdet mellom sentral og lokal godkjenning .....	126
7.3.7	Bortfall av tillatelse.....	88	10.3	Rettsstilstanden i andre land. ....	126
7.3.8	Sluttkontroll og ferdigattest. ....	88	10.4	Norges forskningsråd – Evaluering av byggesaksreformen (2005) .....	127
7.4	Hovedpunkter i høringsinstansenes syn .....	88	10.5	Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag .....	127
7.4.1	Generelt om saksbehandling .....	88	10.6	Hovedpunkter i høringsinstansenes syn .....	128
7.4.2	Forhåndskonferanse .....	89	10.7	Vurdering av Bygningslovutvalgets forslag .....	129
7.4.3	Tredjemannsinteresser – nabovarsel	90	10.8	Departementets forslag.....	130
7.4.4	Forholdet til andre myndigheter...	91	10.8.1	Nærmere om departementets forslag til presiseringer av kvalifikasjonskriteriene .....	130
7.4.5	Privatrettslige forhold .....	92	10.8.2	Forholdet mellom sentral godkjenning for ansvarsrett og lokal godkjenning for ansvarsrett.....	133
7.4.6	Tidsfrister .....	92	10.9	Forholdet til EØS .....	133
7.4.7	Bortfall av tillatelse.....	93	10.10	Tilbaketrekking av godkjenning...	134
7.5	Departementets vurderinger.....	93	10.10.1	Bakgrunn.....	134
7.5.1	Forhåndskonferanse .....	93	10.10.2	Gjeldende rett .....	134
7.5.2	Tredjemannsinteresser – nabovarsel	95	10.11	Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag ....	135
7.5.3	Forholdet til andre myndigheter...	96	10.12	Hovedpunkter i høringsinstansenes syn .....	136
7.5.4	Privatrettslige forhold .....	99	10.13	Departementets vurderinger.....	136
7.5.5	Tidsfrister .....	101	10.13.1	Konsekvenser ved tilbaketrekking av sentral godkjenning.....	137
7.5.6	Bortfall av tillatelse.....	104	10.13.2	Kan tilbaketrekking av godkjenning anses som straff? .....	137
7.5.7	Sluttkontroll og ferdigattest. ....	105			
<b>8</b>	<b>Kvalitet i byggesaker.....</b>	<b>110</b>	<b>11</b>	<b>Kontroll og kontrollansvar .....</b>	<b>139</b>
8.1	Innledning.....	110	11.1	Innledning.....	139
8.2	Byggskadeomfanget.....	111	11.2	Gjeldende rett.....	140
8.3	Bransjestrukturen.....	111	11.3	Rettsstilstanden i andre land.....	140
8.4	Rollefordeling .....	111	11.4	Bygningslovutvalgets forslag .....	140
8.5	Byggesaksreformen.....	112	11.5	Innspill til departementet.....	142
8.6	Utviklingen etter byggesaksreformen .....	113	11.5.1	Høringen av Bygningslovutvalgets forslag .....	142
8.7	Departementets vurderinger av endringsbehov .....	114	11.5.2	Andre innspill til departementet...	142
8.8	Oppsummering.....	115	11.6	Departementets vurderinger.....	144
<b>9</b>	<b>Ansvar.....</b>	<b>116</b>	11.6.1	Innledning.....	144
9.1	Bakgrunn.....	116	11.6.2	Kommunal bygningskontroll .....	144
9.2	Gjeldende rett .....	116	11.6.3	Ivaretagelse av egenkontroll.....	144
9.3	Rettsstilstanden i andre land.....	117	11.6.4	Uavhengig kontroll .....	145
9.4	Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag .....	117			
9.5	Hovedpunkter i høringsuttalelsene	117			
9.6	Departementets vurderinger.....	118			
9.6.1	Kommunens oppgaver.....	118			
9.6.2	Tiltakshavers ansvar .....	118			
9.6.3	Personlig ansvarsrett for selvbyggere med mer .....	119			
9.6.4	Ansvar for kontroll .....	119			

11.6.5	Kostnader og nytte ved bruk av uavhengig kontroll . . . . .	145	13.5.2	Sanksjoner for overtredelse av plan- og bygningsloven . . . . .	176
11.6.6	Nærmere om uavhengig kontroll . .	146	13.5.3	Overtredelsesgebyr . . . . .	176
11.6.7	Særskilte krav til foretak som skal foreta uavhengig kontroll. . . . .	151	13.5.4	Straff . . . . .	181
			13.5.5	Samordning av sanksjoner. Dobbelstraff . . . . .	181
<b>12</b>	<b>Kommunalt tilsyn. . . . .</b>	<b>153</b>	<b>14</b>	<b>Opprettelse og endring av eiendom . . . . .</b>	<b>182</b>
12.1	Innledning/bakgrunn . . . . .	153	14.1	Bakgrunn . . . . .	182
12.2	Gjeldende rett . . . . .	154	14.2	Gjeldende rett . . . . .	182
12.3	Rettstilstanden i andre land . . . . .	154	14.3	Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag. . . . .	184
12.3.1	Sverige . . . . .	154	14.4	Hovedpunkter i høringsinstansenes syn . . . . .	184
12.3.2	Danmark . . . . .	154	14.5	Departementets vurderinger . . . . .	184
12.3.3	Finland . . . . .	154			
12.3.4	Island . . . . .	154	<b>15</b>	<b>Tilknytning til vannforsyning, avløp og atkomst . . . . .</b>	<b>186</b>
12.3.5	England . . . . .	155	15.1	Bakgrunn . . . . .	186
12.4	Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag. . . . .	155	15.2	Gjeldende rett . . . . .	186
12.5	Hovedpunkter i høringsinstansenes syn . . . . .	156	15.2.1	Plan- og bygningsloven § 65 Vannforsyning . . . . .	186
12.6	Andre vurderinger av tilsyn . . . . .	156	15.2.2	Plan og bygningsloven § 66 nr. 1 Atkomst . . . . .	186
12.7	Departementets vurderinger . . . . .	157	15.2.3	Plan- og bygningsloven § 66 nr. 2 Avløp. . . . .	187
12.7.1	Styrking av tilsynet . . . . .	157	15.3	Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag. . . . .	187
12.7.2	Organisering og finansiering. . . . .	159	15.4	Hovedpunkter i høringsinstansenes syn . . . . .	187
12.7.3	Kompetanse- og ressursbehov. . . . .	159	15.5	Departementets vurderinger . . . . .	188
12.7.4	Gjennomføring av tilsyn . . . . .	160	15.5.1	Endringer i bestemmelsene. . . . .	188
			15.5.2	Særskilt om krav til vannforsyning .	189
<b>13</b>	<b>Oppfølging av ulovlig byggearbeid . . . . .</b>	<b>162</b>	<b>16</b>	<b>Tilknytningsplikt for fjernvarmeanlegg . . . . .</b>	<b>191</b>
13.1	Bakgrunn . . . . .	162	16.1	Bakgrunn . . . . .	191
13.2	Gjeldende rett . . . . .	162	16.2	Gjeldende rett – plan- og bygningsloven § 66a . . . . .	191
13.2.1	Plikt til å følge opp ulovlige forhold	162	16.2.1	Nærmere om tilknytningsplikten . .	191
13.2.2	Pålegg om retting. Forelegg og tvangsmulkt . . . . .	162	16.2.2	Andre spørsmål . . . . .	191
13.2.3	Tilbaketrekking av godkjenning . . .	163	16.3	Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag. . . . .	192
13.2.4	Straff for brudd på plan- og bygningsloven . . . . .	163	16.4	Hovedpunkter i høringsinstansenes syn . . . . .	192
13.3	Bygningslovutvalgets forslag. . . . .	164	16.5	Departementets vurderinger . . . . .	193
13.3.1	Oppfølging av ulovlig byggearbeid med videre . . . . .	164	16.5.1	Krav om tilknytning i plan . . . . .	193
13.3.2	Straff og annen reaksjon for overtredelse av plan- og bygningsloven . . . . .	166	16.5.2	Nærmere om tilknytningsplikten . .	194
13.3.3	Overtredelsesgebyr . . . . .	166	16.5.3	Lovfestet unntak fra tilknytningsplikten . . . . .	194
13.3.4	Straff . . . . .	168			
13.3.5	Samordning av sanksjoner. Dobbelstraff . . . . .	168	<b>17</b>	<b>Universell utforming . . . . .</b>	<b>195</b>
13.4	Hovedpunkter i høringsinstansenes syn . . . . .	169	17.1	Bakgrunn . . . . .	195
13.4.1	Oppfølging av ulovlig byggearbeid .	169	17.1.1	Dagens situasjon. . . . .	195
13.4.2	Overtredelsesgebyr . . . . .	171			
13.4.3	Straff . . . . .	172			
13.4.4	Samordning av sanksjoner. . . . .	172			
13.5	Departementets vurderinger . . . . .	172			
13.5.1	Oppfølging av ulovlig byggearbeid med videre . . . . .	172			

17.1.2	Manneråkutvalget og Syseutvalget	195	18.5.1	Regler som skal sikre tomte mot skade	214
17.2	Gjeldende rett	196	18.5.2	Regler om tomtestørrelse og utearealer	216
17.3	Hovedpunkter i utredningenes forslag	197	18.5.3	Regler om sikring av tomt og ubebygd areal	217
17.3.1	Bygningslovutvalgets forslag på området	197	<b>19</b>	<b>Krav til tiltaket</b>	219
17.3.2	Syseutvalgets utredning NOU 2005: 8		19.1	Bakgrunn	219
	Likeverd og tilgjengelighet	198	19.1.1	Krav til utforming av tiltak	219
17.4	Hovedpunkter i høringsinstansenes syn på NOU 2005: 8 og 2005: 12	200	19.1.2	Krav om plassering og høyde	219
17.4.1	Plassering av regelverket	200	19.1.3	Tekniske krav til byggverk og installasjoner til byggverk	219
17.4.2	Nye bygninger	201	19.1.4	Krav til avfallshåndtering	220
17.4.3	Eksisterende bygninger	201	19.2	Gjeldende rett	220
17.5	Departementets vurderinger	202	19.2.1	Krav til utforming av tiltak	220
17.5.1	Behov for endringer	202	19.2.2	Krav om plassering og høyde	221
17.5.2	Begrepsbruk	203	19.2.3	Tekniske krav til byggverk og installasjoner til byggverk	221
17.5.3	Plassering av reglene	203	19.2.4	Krav til avfallshåndtering	223
17.5.4	Andre regler om bygninger foreslått av Syseutvalget	203	19.3	Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag	224
17.5.5	Innhold i kravene	204	19.3.1	Krav til utforming av tiltak	224
17.5.6	Nye tiltak	204	19.3.2	Krav om plassering og høyde	224
17.5.7	Eksisterende byggverk	204	19.3.3	Tekniske krav til byggverk og installasjoner til byggverk	225
17.5.8	Andre endringer i plan- og bygningsloven som får betydning for universell utforming	205	19.3.4	Krav til avfallshåndtering	225
<b>18</b>	<b>Byggetomta og ubebygd areal</b>	206	19.4	Hovedpunkter i høringsinstansenes syn	225
18.1	Bakgrunn	206	19.4.1	Krav til utforming av tiltak	225
18.2	Gjeldende rett	206	19.4.2	Krav om plassering og høyde	227
18.2.1	Innledning	206	19.4.3	Tekniske krav til byggverk og installasjoner til byggverk	227
18.2.2	Regler som skal sikre byggetomta og tiltaket mot skade	206	19.4.4	Krav til avfallshåndtering	229
18.2.3	Regler om tomtestørrelse og utearealer	208	19.5	Departementets vurderinger	229
18.2.4	Regler om sikring av tomt og ubebygd areal	208	19.5.1	Krav til utforming av tiltak	229
18.3	Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag	210	19.5.2	Krav om plassering og høyde	231
18.3.1	Innledning	210	19.5.3	Tekniske krav til byggverk og installasjoner til byggverk	232
18.3.2	Regler som skal sikre byggetomta og tiltaket mot skade	211	19.5.4	Krav til avfallshåndtering	234
18.3.3	Regler om tomtestørrelse og uteareal	211	<b>20</b>	<b>Krav til særskilte tiltak</b>	236
18.3.4	Regler om sikring av tomt og ubebygd areal	212	20.1	Bakgrunn	236
18.4	Hovedpunkter i høringsinstansenes syn	212	20.1.1	Landbruksbygninger	236
18.4.1	Regler som skal sikre byggetomta og tiltaket mot skade	212	20.1.2	Bygning eller virksomhet som medfører fare eller særlig ulempe	236
18.4.2	Regler om tomtestørrelse og utearealer	213	20.1.3	Skilt- og reklameinnretninger	236
18.4.3	Regler om sikring av tomt og ubebygd areal	213	20.1.4	Varige konstruksjoner og anlegg	237
18.5	Departementets vurderinger	214	20.1.5	Midlertidige og transportable innretninger	237
			20.1.6	Fritidsbebyggelse	237
			20.2	Gjeldende rett	237
			20.2.1	Landbruksbygninger	237
			20.2.2	Bygning eller virksomhet som medfører fare eller særlig ulempe	237

20.2.3	Skilt- og reklameinnretninger . . . . .	238	22.2	Gjeldende rett . . . . .	261
20.2.4	Varige konstruksjoner og anlegg . .	238	22.3	Hovedpunkter	
20.2.5	Midlertidige og transportable			i Bygningslovutvalgets forslag. . . . .	263
	innretninger . . . . .	238	22.3.1	Krav om selvstendig bebyggelse. . .	263
20.2.6	Fritidsbebyggelse . . . . .	239	22.3.2	Krav om at veggen skal være	
20.3	Hovedpunkter			offentlig . . . . .	263
	i Bygningslovutvalgets forslag. . . . .	239	22.3.3	Vegbredde og rørdimensjoner . . . .	263
20.3.1	Landbruksbygninger . . . . .	239	22.3.4	Sikring av senere	
20.3.2	Bygning eller virksomhet som medfører			opparbeidelseskostnader . . . . .	263
	fare eller særlig ulempe . . . . .	240	22.3.5	Bortfall av hjemmel til å stille krav	
20.3.3	Skilt- og reklameinnretninger . . . . .	240		til teknisk kvalitet på anleggene . . .	264
20.3.4	Varige konstruksjoner og anlegg . .	240	22.3.6	Kommunal overtakelse av anlegget	264
20.3.5	Midlertidige og transportable		22.3.7	Opparbeidelse av regulert fellesareal	
	innretninger . . . . .	240		og av parkbelte i industriområder .	264
20.3.6	Fritidsbebyggelse . . . . .	240	22.4	Hovedpunkter	
20.4	Hovedpunkter			i høringsinstansenes syn . . . . .	264
	i høringsinstansenes syn . . . . .	241	22.4.1	Krav om selvstendig bebyggelse. . .	264
20.4.1	Landbruksbygninger . . . . .	241	22.4.2	Krav om at veggen skal være	
20.4.2	Bygning eller virksomhet som			offentlig . . . . .	265
	medfører fare eller særlig ulempe. .	242	22.4.3	Vegbredde og rørdimensjoner . . . .	265
20.4.3	Skilt- og reklameinnretninger . . . . .	243	22.4.4	Sikring av senere	
20.4.4	Varige konstruksjoner og anlegg . .	243		opparbeidelseskostnader . . . . .	265
20.4.5	Midlertidige og transportable		22.4.5	Kommunal overtakelse av anlegget	265
	innretninger . . . . .	243	22.4.6	Opparbeidelse av regulert fellesareal	
20.4.6	Fritidsbebyggelse . . . . .	244		og av parkbelte i industriområder. .	265
20.5	Departementets vurderinger . . . . .	245	22.5	Departementets vurderinger . . . . .	265
20.5.1	Landbruksbygninger . . . . .	245	22.5.1	Krav om selvstendig bebyggelse. . .	265
20.5.2	Bygning eller virksomhet som		22.5.2	Krav om at veggen skal være	
	medfører fare eller særlig ulempe. .	245		offentlig . . . . .	266
20.5.3	Skilt- og reklameinnretninger . . . . .	246	22.5.3	Vegbredde og rørdimensjoner . . . .	266
20.5.4	Varige konstruksjoner og anlegg . .	249	22.5.4	Sikring av senere	
20.5.5	Midlertidige innretninger. . . . .	249		opparbeidelseskostnader . . . . .	266
20.5.6	Fritidsbebyggelse . . . . .	250	22.5.5	Kommunal overtakelse av anlegget	266
			22.5.6	Opparbeidelse av regulert fellesareal og	
				av parkbelte i industriområder . . . .	267
<b>21</b>	<b>Eksisterende byggverk . . . . .</b>	<b>252</b>	<b>23</b>	<b>Refusjon . . . . .</b>	<b>268</b>
21.1	Bakgrunn . . . . .	252	23.1	Bakgrunn . . . . .	268
21.2	Gjeldende rett – de enkelte		23.2	Gjeldende rett . . . . .	268
	bestemmelser . . . . .	252	23.3	Hovedpunkter	
21.2.1	Vedlikehold og utbedring. . . . .	252		i Bygningslovutvalgets forslag. . . . .	271
21.2.2	Endring, reparasjon eller bruksendring			Hovedpunkter	
	med videre av bestående byggverk	253	23.4	Hovedpunkter	
21.2.3	Andre bestemmelser i plan- og			i høringsinstansenes syn . . . . .	275
	bygningslovgivningen. . . . .	253	23.5	Departementets vurderinger . . . . .	276
21.2.4	Ferdigstillelse . . . . .	255	<b>24</b>	<b>Gebyr . . . . .</b>	<b>281</b>
21.3	Hovedpunkter		24.1	Bakgrunn . . . . .	281
	i Bygningslovutvalgets forslag. . . . .	255	24.2	Gjeldende rett . . . . .	281
21.4	Hovedpunkter		24.3	Hovedpunkter	
	i høringsinstansenes syn . . . . .	256		i Bygningslovutvalgets forslag. . . . .	281
21.5	Departementets vurderinger . . . . .	256	24.4	Hovedpunkter	
21.5.1	Videreføring av gjeldende § 89 . . . .	257		i høringsinstansenes syn . . . . .	282
21.5.2	Andre bestemmelser. . . . .	258	24.5	Departementets vurderinger . . . . .	283
21.5.3	Ferdigstillelse . . . . .	259			
<b>22</b>	<b>Opparbeidelsesplikt . . . . .</b>	<b>261</b>			
22.1	Bakgrunn . . . . .	261			



<b>25</b>	<b>Opphevelse av de særskilte skjønnsretter</b> . . . . .	285	27.2	Kapittel 17 Utbyggingsavtaler . . . . .	306
<b>26</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene</b> . . . . .	286	27.3	Kapittel 18 Opparbeidelsesplikt og refusjon av utgifter til veg, vann og avløp mv . . . . .	306
26.1	Innledning . . . . .	286	27.4	Kapittel 20 Søknadsplikt . . . . .	311
26.2	Lovstruktur . . . . .	287	27.5	Kapittel 21 Krav til innhold og behandling av søknader . . . . .	316
26.3	Søknadssystemet . . . . .	287	27.6	Kapittel 22 Godkjenning av foretak for ansvarsrett . . . . .	326
26.4	Saksbehandling . . . . .	288	27.7	Kapittel 23 Ansvar i byggesaker . . . . .	328
26.4.1	Forhåndskonferanse . . . . .	288	27.8	Kapittel 24 Kvalitetssikring og kontroll med prosjektering og utførelse av tiltak . . . . .	331
26.4.2	Tidsfrister . . . . .	289	27.9	Kapittel 25 Tilsyn . . . . .	334
26.4.3	Forholdet til andre lover og ulovfestet rett . . . . .	291	27.10	Kapittel 26 Opprettelse og endring av eiendom . . . . .	336
26.5	Godkjenning av foretak for ansvarsrett . . . . .	291	27.11	Kapittel 27 Tilknytning til infrastruktur . . . . .	337
26.6	Bruk av uavhengig kontroll . . . . .	292	27.12	Kapittel 28 Krav til byggetomta og ubebygd areal . . . . .	338
26.7	Økt kommunalt tilsyn . . . . .	295	27.13	Kapittel 29 Krav til tiltaket . . . . .	341
26.8	Oppfølging av ulovlige byggearbeid	296	27.14	Kapittel 30 Krav til særskilte tiltak . . . . .	345
26.9	Materielle bestemmelser . . . . .	297	27.15	Kapittel 31 Krav til eksisterende byggverk . . . . .	347
26.10	Tilknytning for vannforsyning, avløp og atkomst . . . . .	297	27.16	Kapittel 32 Ulovlighetsoppfølging . . . . .	352
26.11	Tilknytning til fjernvarmeanlegg . . . . .	298	27.17	Kapittel 33 Gebyr og undersøkelse på fast eiendom . . . . .	358
26.12	Universell utforming . . . . .	298	27.18	Kapittel 34 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser og endringer i andre lover . . . . .	359
26.12.1	Eksisterende byggverk . . . . .	298			
26.12.2	Nye byggverk . . . . .	299			
26.13	Krav til tiltaket . . . . .	301			
26.13.1	Krav til avfallshåndtering . . . . .	301			
26.14	Krav til særskilte tiltak . . . . .	301			
26.15	Eksisterende byggverk . . . . .	302			
26.16	Særlig om opparbeidelse av veg-, vann- og avløpsanlegg . . . . .	303			
26.17	Refusjon . . . . .	303			
26.18	Gebyr . . . . .	304			
<b>27</b>	<b>Merknader til de enkelte paragrafer i lovforslaget</b> . . . . .	305		<b>Forslag til lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)</b> . . . . .	361
27.1	Kapittel 16 Ekspropriasjon . . . . .	305			





DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 45

(2007–2008)

## Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 4. april 2008,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Innledning og historikk

#### 1.1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet legger med dette fram forslag til ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven. Hovedsiktemålet med endringene er en oversiktlig og brukervennlig lov som sikrer kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet i byggeprosessene. Samtidig må loven og forvaltningen av denne, fremme en bærekraftig utvikling og god arkitektonisk og universell utforming av tiltak som også ivaretar hensynene til helse, miljø og sikkerhet. Bygg og anlegg innebærer store samfunnsmessige investeringer. Det er derfor viktig at lovgivningen sikrer en forutsigbar og effektiv byggesaksbehandling, som kjennetegnes av åpenhet og medvirkning fra berørte interesser og myndigheter. Med de omstillingskostnader lovendringene medfører, er det en grunnleggende forutsetning for departementet at endringene skal føre til forbedringer som i større grad sikrer at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Departementet vil samtidig understreke at det er effektiviserende å videreføre ordninger som fungerer godt og som alle brukerne er vel kjent med.

Lovforslaget er hovedsakelig basert på Bygningslovutvalgets utredninger; NOU 2003: 24 Mer

effektiv bygningslovgivning og NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II.

Lovforslaget legges fram i en tid som har vært preget av svært høy byggeaktivitet. Byggefeil, manglende tilsynsaktivitet, oppgitte forbrukere og useriøsitet i byggenæringen har tiltrukket seg medias og sentrale bygningsmyndigheters oppmerksomhet. Parallelt har samfunnets fokus på allmenne og globale utfordringer økt. Behovet for omfattende reduksjoner av klimagassutslippene og å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne likestilling med hensyn til deltakelse i samfunnet er eksempler på slike utfordringer. Byggeskikk og stedsforming har igjen fått oppmerksomhet, særlig knyttet til fravær av omsorg for tettstedenes egenart og karakter. Departementet legger vekt på å møte disse utfordringene i de forslag som legges fram og som må følges opp i det videre arbeid med forskrifter til loven.

En utfordring for bygningslovgivningen er at den skal fungere effektivt og sikkert i både store og små kommuner, for store og små foretak, i kompliserte så vel som i enkle byggetiltak. Departementet vil både ved utvikling av regelverket og gjennom sin veiledningsvirksomhet ta særlig hensyn til at kompetanse og kapasitet er svært varier-

ende i norske kommuner og i bygge- og anleggsnæringen. Det er departementets inntrykk at mange kommuner, gjennom en lengre periode med høy byggeaktivitet, har hatt vansker med å tiltrekke seg og beholde kompetent arbeidskraft. Dette har gitt negative utslag for forutberegnelighet og tidsbruk i kommunale saksbehandlingsprosesser, samt for kvaliteten og omfanget av kommunalt tilsyn med byggevirksomheten. Brukerundersøkelser gjennomført av Statens bygningstekniske etat viser imidlertid at kommunene gjennomfører tiltak for å effektivisere saksbehandlingen slik at de fleste kommunene overholder de tidsfristene som er gitt i loven. Mer enn 100 kommuner kan nå tilby mottak av elektroniske byggesøknader og meldinger via ByggSøk. Norge er blant de ledende land i verden i arbeidet med elektronisk saksbehandling og byggeprosesser.

#### *En moderne og effektiv lov*

Det sentrale forvaltningsansvaret for plan- og bygningsloven er delt mellom Miljøverndepartementet, som har ansvaret for plandelen, og Kommunal- og regionaldepartementet som har ansvaret for byggesaksdelen. Siden vedtakelsen av plan- og bygningsloven i 1985 har ikke loven vært gjenstand for en helhetlig gjennomgang. Hyppige lovendringer, helt siden bygningsloven av 1965, har ført til en til dels uoversiktlig og fragmentert lov. Departementet vil derfor framheve at utredningsgrunnlaget og lovutviklingsprosessene i de to departementer har gitt anledning til å foreta koordinerte og mer gjennomgripende strukturelle endringer av hele loven. Siktemålet er at en ny plan- og bygningslov skal framstå som en moderne lov, med en logisk lovstruktur som gjør den bedre tilgjengelig for alle brukere av loven.

Verken Planlovutvalget eller Bygningslovutvalget ble i sine mandater bedt om å vurdere spørsmålet om eventuelt å dele plan- og bygningsloven i en planlov og en byggesakslov. Begge utvalg har anbefalt at det utarbeides forslag til en ny felles plan- og bygningslov, blant annet ut fra at dette ivaretar hensynet til forenkling, brukervennlighet, kvalitet og rettssikkerhet på en bedre måte enn to separate lover.

Med bred støtte i høringen legger departementene fram forslag til en ny, felles plan- og bygningslov.

Ny lov vil bestå av seks deler:

Første del: Almennlig del

Andre del: Plandel

Tredje del: Gjennomføring

Fjerde del: Byggesaksdel

Femte del: Håndhevings- og gebyrregler

Sjette del: Sluttbestemmelser

Vi viser i denne sammenheng til Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), lagt fram av Miljøverndepartementet, og gjør oppmerksom på at forslag til lovens almennelige del og plandelen er presentert her. Fellesbestemmelser i loven vedrørende formål, avvikling av vedtekstsystemet, felles prosess for plan- og byggesak, klagebegrensning, dispensasjon med mer er lagt fram i Miljøverndepartementets lovproposisjon.

#### *Rasjonelle byggeprosesser*

Departementet legger vekt på at ny plan- og bygningslov skal framstå som en effektiv lov. En logisk lovstruktur er et godt utgangspunkt. Reglene må utformes slik at de er forståelige og enkle å praktisere for alle aktører. Departementet foreslår et nytt søknadssystem med reduksjon av antall «spor». De mange og ulike meldingsordningene foreslås avvirket. De erstattes av en inndeling etter omfang og betydning. Omfattende og betydningsfulle tiltak forutsetter bruk av profesjonelle aktører. Lovforslaget fokuserer dermed tydeligere på profesjonalitet og ansvar enn tiltakenes størrelse, slik tilfellet er i dag. Departementet legger samtidig stor vekt på klare materielle og prosessuelle regler som ikke etterlater store muligheter for tolkingstvil og avvik. Dette er en viktig forutsetning for økt elektronisk kommunikasjon i byggesaksprosessen.

Effektivitet i byggesaksprosesser knyttes oftest til krav om forutberegnelighet i saksbehandlingen, både i forhold til klare krav til søknadens innhold, tidsbruk og det materielle innhold i det endelige resultat. Departementet styrker i lovforslaget viktige virkemidler i denne sammenheng, som forhåndskonferansen og bruk av tidsfrister i saksbehandlingen. Departementet understreker samtidig at hensynet til effektivitet ikke må true rettssikkerheten til dem som berøres.

Med en effektiv lovgivning mener departementet et regelsett som fungerer mer etter sin hensikt, enn «byggesaksreformen» fra 1995. I tillegg til de elementer som er nevnt over, mener departementet det er helt sentralt at aktørene i byggesaken opptre i samsvar med det ansvar loven pålegger dem. For å bedre etterlevelsen av loven foreslår departementet derfor både en styrking av kommunens tilsyn, økt bruk av uavhengig kontroll og en skjerping av reglene om oppfølging av ulovligheter.

### *Kvalitet i byggesaker*

Omfanget av byggefeil er fortsatt alt for høyt i Norge. Etterhvert gamle anslag går ut på at byggefeil årlig koster samfunnet 12–15 milliarder kroner. Tallene er omtrentlige overslag og er omdiskuterte, men omfanget av byggefeil og byggskader er uansett så høyt at det utgjør et problem både for samfunnet, bygge- og anleggsnæringen og den enkelte huskjøper. «Byggesaksreformen», som innførte en tydeligere arbeidsdeling mellom kommunen og de private aktørene i byggeprosessen, har ikke hatt den effekten på byggkvaliteten som var forventet. Dette kommer blant annet fram av evalueringen i regi av Norges Forskningsråd (2002–2004), hvor konklusjonen likevel antyder en bedring i feil og mangler og at årsaken til at feil oppstår, er mer sporbar.

Byggenæringen har i et opphetet marked fått mye negativ oppmerksomhet. Etterspørsel etter fagfolk, byggevarer og kvalitet i det bygde miljø synes å ha vært større enn det som kan leveres. I kjølvannet av dette oppleves svake rettigheter for forbrukere som møter useriøse aktører og manglende oppfølging fra myndighetenes side av ulovlig byggevirkosomhet. Dette er etter hvert blitt et betydelig problem for boligkjøpere og den seriøse delen av næringen.

Regjeringen, i samarbeid med næringen og arbeidstakerorganisasjonene, arbeider på et bredt felt i kampen mot useriøsitet, sosial dumping og svart arbeid i byggenæringen og i andre næringer. Byggenæringen har selv tatt skikkelig fatt i denne utfordringen blant annet gjennom sitt samarbeidsprosjekt med myndighetene; «Seriositet i byggenæringen» som ble startet i 2002. Kommunal- og regionalministeren har tatt initiativ til og fått etablert et bredt samarbeidsforum sentralt mellom berørte departementer for å holde et sterkt fokus på husbyggeres og huskjøperes situasjon i møte med den useriøse delen av byggenæringen.

Departementet finner grunn til å belyse disse initiativene for å understreke at selv om plan- og bygningslovgivningen er det viktigste styringsredskapet i det offentlige påvirkning av byggkvalitet, er den ikke det eneste virkemiddelet i dette bildet. Kvaliteten kan ikke være et myndighetsansvar alene. Her har alle aktører i byggeprosessen et ansvar, både tiltakshaverne, de prosjekterende, utførende, kontrollerende, eierne og forvalterne, ved siden av de mange myndigheter som er involvert i en byggesak.

Gjennom de lovforslag som legges fram, er det departementets intensjon å presentere klare regler om både søknadsprosessen, ansvar, kontroll og til-

syn som kan gi mer effektive rammer for at denne krevende samhandlingen skal gi bygg med god kvalitet.

### *Miljø-/Klimautfordringen*

Norske bygg står for omtrent 40 prosent av energibruken i Norge. Å redusere energibruken i bygg er derfor et viktig energi-, miljø- og klimapolitisk mål. Lovarbeidet har fokus på at en ny lov gir effektive rammer for en bærekraftig utvikling av bygge- og anleggsvirkosomheten. Lovforslaget legger opp til å kunne redusere klimagassutslippene blant annet gjennom hjemmel i plan- og bygningsloven som skal sikre at det ikke brukes olje ved oppvarming i nye bygg, og forankring av krav om avfallsplan i byggesaker. Videre tydeliggjøres rammene for energi- og andre miljøkrav til bygg og materialer i bygg, som vil implementeres gjennom nye tekniske forskrifter til loven. Som varslet i St.meld. nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk, vurderes forbud med hjemmel i plan- og bygningsloven mot å erstatte gamle oljekjeler med nye i bestående bygg, herunder sikring mot at det ikke legges om fra olje til strøm ved utskifting av oljekjeler i bestående bygg.

Framtidas bygg må tåle større påkjenninger fra et stadig våtere og heftigere klima. Klimaendringene påvirker blant annet nedbørmengder og ras- og skredfare som det må tas hensyn til ved planlegging og gjennomføring av byggevirkosomheten. Dette vil departementet følge opp i forskriftsarbeidet.

Nye energikrav til bygninger trådte i kraft 1. februar 2007. Energikravene ble da skjerpet med rundt 25 prosent i forhold til tidligere krav. Det er en uttrykt målsetting å videreføre denne miljøsattingen ved å vurdere energikravene minst hvert femte år.

### *Universell utforming*

Prinsippet om samfunnsmessig likestilling og universell utforming har hatt en framtreddende plass i lovarbeidet. Departementet har deltatt i samarbeidsprosesser med andre departementer i deres arbeid med å forankre prinsippet om universell utforming på alle samfunnsområder.

Regjeringen har besluttet at krav til universell utforming av bygg, anlegg og uteområder skal gis i plan- og bygningslovgivningen. Departementet presenterer her hvordan kravene om universell utforming til både nye og eksisterende bygg, anlegg og uteområder skal implementeres. Skal ambisjonene på dette området kunne innfris, er det

ikke tilstrekkelig kun å fokusere på nye, konkrete krav til fysisk tilrettelegging og utforming. Departementet mener oppmerksomheten like mye må rettes mot andre virkemidler som styrkes i loven, blant annet tydeliggjøring av ansvarsfordelingen i byggesaken, økt bruk av uavhengig kontroll og skjerpning av kommunalt tilsyn og lovens håndhevingsbestemmelser. Et aktivt forhold til dette virkemiddelsettet, særlig fra kommunenes side, mener departementet er nødvendig for raskt å kunne oppnå gode resultater innenfor dette området. Prinsippet om universell utforming er foreslått tatt inn som særskilt grunnhensyn i lovens formålsbestemmelse. Forskriftshjemlene i loven skal åpne for dynamisk angivelse av tekniske krav basert på den til enhver tid gjeldende kunnskap om materialer og løsninger.

#### *Forholdet mellom arealplaner og byggesaker*

Det er nært samspill mellom lovens byggesakdel og plandel. Byggesaksbehandlingen er viktig for å sikre gjennomføring av vedtatte planer i forbindelse med nye byggetiltak. Denne viktige funksjonen blir videreført i den nye loven. Søknadsplikt gir myndighetene mulighet for å forhåndsvurdere tiltak og hindre at de gjennomføres i strid med bindende arealplaner på linje med andre materielle bestemmelser etter loven. Også adgangen til å bruke midlertidig bygge- og deleforbud gir i praksis kommunen mulighet til å foreta en konkret skjønnsmessig vurdering av om et tiltak bør gjennomføres eller ikke blir videreført.

Bygningslovutvalget har i NOU 2005: 12, kap. 13.1.2.2 gitt en nærmere omtale av forholdet mellom plan- og byggesak. Som utvalget peker på er det visse tiltak som ikke går inn under ordningen med søknad og behandling eller meldeplikt og som derved ikke fanges opp av den ordinære kommunale forhåndsvurderingen av tiltaket, selv om de faller inn under rettsvirkningen av planer. Dette kan gjelde tiltak som enten er unntatt fra, eller faller utenfor bestemmelsene om byggesaksbehandling. Her vil de nye bestemmelsene om søknad og tillatelse sammen med den nye plandelen av loven i hovedsak bli videreført selv om de har fått en noe annen form og redigering i ny lov, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Tiltaksbegrepet for planer, jf. § 1-6, er videre enn etter § 20-1 som regulerer søknadsplikt for tiltak etter byggesaksdelen.

Eventuelle brudd på loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven vil ligge innenfor plan- og bygningsmyndighetenes ansvarsområde, og kan føre til etterfølgende pålegg om stans eller retting. Dersom tiltaket ikke krever melding eller søknad,

men likevel omfattes av loven, må tiltakshaver selv vurdere virkningene av planen, og lovligheten av å gjennomføre tiltaket. Tiltakshaver må vurdere behovet for dispensasjon fra planen, jf. forslag i Ot.prp. nr. 32 til ny § 19-1, men kan få veiledning fra kommunen. Departementene vil i forbindelse med iverksettingen av loven gi nærmere veiledning om kommunens informasjonsplikt og om tiltakshavers plikt til å sette seg inn i gjeldende bestemmelser, herunder arealplaner før gjennomføring av tiltak.

Den nye plandelen som foreslås i Ot.prp. nr. 32 viderefører kommuneplanens arealdel og reguleringsplan som de viktige kommunale arealplanformene for å fastlegge arealbruk og for gjennomføring av tiltak. Lovforslaget innebærer likevel enkelte nye bestemmelser og ordninger som har betydning for reglene i bygningsdelen. Som eksempler på nye elementer nevnes regional planbestemmelse og en del nye hjemler for planbestemmelser og hensynssoner i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner. Blant annet er vedtekstsystemet innarbeidet i hjemmelsgrunnlaget for generelle kommuneplanbestemmelser, jf. § 11-9. Også adgangen til å gi reguleringsbestemmelser etter § 12-7 er gjort mer konkret enn i tilsvarende bestemmelse i dagens lov. Felles for de nye lovreglene er at flere nye hensyn får tydeligere hjemmel for å kunne ivaretas i ny lov. Eksempler er miljøkrav og krav om universell utforming. Det betyr også at planene får mer sammensatt innhold som må følges opp i behandlingen av søknader for konkrete tiltak. Miljøverndepartementet vil gi nærmere veiledning om innholdet i de nye planbestemmelsene i forbindelse med iverksettingen av den nye loven. Dette vil også omfatte reglene om samordnet plan- og byggesaksbehandling, kontroll med arealbruk, ulovlighetsoppfølging med mer.

## **1.2 IKT i byggesaksbehandlingen**

### **1.2.1 Effektiv kommunikasjon**

IKT benyttes i dag i mange deler av plan- og byggesaksprosessene både hos myndighetene og næringsen, og denne utviklingen vil fortsette. Komplexiteten i kravene til det som bygges, utfordrer kunnskap og kapasitet hos dem som skal delta i byggeprosessene. Det er departementets oppfatning at det er kvalitets- og kostnadsmessige gevinster å hente i mer effektive prosesser og bedre ressursutnyttelse gjennom mer bruk av IKT hos myndigheter og bygge-, anleggs- og eiendomsnæringen.

Mange aktører har gjennom lang tid benyttet IKT for eget bruk, men utvekslingen av informasjon

nen mellom aktørene (tegninger, beskrivelser, dokumentasjon av utført arbeid, oppfyllelse av myndighetskrav og utført kontroll) har foregått ved overlevering av papirversjoner fra person til person, fra foretak til foretak og fra foretak til myndigheter. Det er hevdet at så mye som 25–30 % av byggekostnadene kan skyldes oppsplitting av prosesser og dårlig kommunikasjon. Samme informasjon blir i gjennomsnitt gjenskapt sju ganger i byggeprosessen. Dette er både unødvendig arbeid og kilder til prosjekterings- og byggefeil. Det er behov for å forbedre og effektivisere denne informasjonsutvekslingen og måtene det samarbeides på. Målet må være å få til utveksling av informasjon ved hjelp av elektronisk samhandling og kommunikasjon uten gjentakelse og spill av ressurser og kvalitet. Lovgivningen må stimulere til en slik utvikling.

### 1.2.2 ByggSøk

Saksbehandlingssystemet ByggSøk er utviklet og driftes av Statens bygningstekniske etat. ByggSøk skal bidra til å fremme mer effektive prosesser i plan- og byggesaksbehandlingen ved å tilrettelegge for elektroniske tjenester på internett. Pr. januar 2008 tilbyr 100 kommuner mottak av elektroniske byggesøknader og meldinger via ByggSøk, og 60 % av befolkningen bor nå i kommuner som kan motta byggesøknader og meldinger på nett. Med ByggSøk kan søker fylle ut og sende søknader på internett. I systemet er det integrert en kvalitetssjekk som sikrer at søknaden ikke kan sendes før alle nødvendige opplysninger er gitt i saken.

Utgangspunktet for arbeidet med ByggSøk er å legge til rette for at alle involverte aktører i plan- og byggesaksprosjekter deler og gjenbraker informasjon. For å få til dette er det nødvendig med standardisering og elektronisk utveksling av informasjonen. Kommunikasjonen mellom aktørene skal kunne foregå elektronisk.

I ByggSøk-bygning er reglene i plan- og bygningsloven identifisert og omsatt til en standard for elektronisk innsending av søknader til kommunen. Informasjonsteknologien sikrer at de riktige aktørene leverer fra seg riktig informasjon til riktig tidspunkt i en søknadsfase. Med ByggSøk-plan er det laget en kanal for innsending av planforslag til kommunen basert på en tilsvarende standardisert form. I praksis er ByggSøk et verktøy som bidrar til bedre kvalitet på og mer effektive prosesser for søknader og planforslag. ByggSøk er basert på åpne internasjonale standarder for informasjonsutveksling for å sikre en god integrasjon med næringens framtidige datasystemer .

### 1.2.3 Nye elektroniske arbeidsmåter – buildingSMART

Store deler av bygge-, anleggs- og eiendomsnæringen, med flere norske aktører i førersetet, har de senere årene samlet seg i prosjekter som arbeider med å etablere en elektronisk infrastruktur i næringen. Gjennom den internasjonale organisasjonen IAI (*International Alliance for Interoperability*) arbeides det med å utvikle åpne internasjonale standarder for utveksling av informasjon i plan- og byggesaksprosesser, såkalte IFC-standarder (*Industry Foundation Classes*). Utviklingen av slike standarder, med tilhørende regler for hvilke prinsipper som gjelder for utveksling av informasjon og implementeringen av dem, går under betegnelsen buildingSMART.

BuildingSMART-teknologien åpner for nye muligheter. Basert på slike standarder blir det mulig å lage tredimensjonale datamodeller av hele det bygde miljø, såkalte bygningsinformasjonsmodeller (BIM). Ved hjelp av slik teknologi kan det utvikles verktøy for å foreta simulering og kvalitetssikring av bygningsinformasjon før det bygges i virkeligheten. Slike verktøy skal gjøre det lettere å prosjektere og bygge løsninger som møter framtidige kvalitetskrav om blant annet energibruk, universell utforming, avfallshåndtering med mer, ikke bare i byggefasen, men også i drifts- og vedlikeholdsfasen.

Med IFC-standarder på plass, som også gjør en i stand til å kommunisere med standarder for geografisk informasjon og informasjon om blant annet veg, åpner det seg muligheter for nye tjenester i ByggSøk. Det innebærer at det i plan- og byggesaksprosessen kan gis mer støtte til forslagstillere og søker slik at kommunen får saker som er bedre forberedt enn det som er tilfellet i dag. Forutsigbarheten vil bli større for forslagsstillere, og begge parter vil få mer effektive prosesser og høyere kvalitet på sluttproduktet. I tillegg åpner det seg muligheter til å lage tjenester der prosjekteringsgrunnlaget «automatisk» kan sjekkes mot offentlige regler. Ansvarlig prosjekterende kan få sjekket sitt prosjekt mot krav i teknisk forskrift på samme måte som det i dag er mulig å sjekke et tekstdokument mot skrivefeil og grammatikk. Den samme teknologien vil byggherren kunne benytte til å sjekke prosjektet mot kontraktskrav eller andre interne krav til prosjektet. På denne måten vil næringen og myndighetene kunne benytte samme informasjon til forskjellige formål avhengig av rolle og behov.

### 1.2.4 IKT i plan- og bygningslovsammenheng

Myndighetene på statlig, fylkes- og kommunalt nivå er gjennom sitt forvaltningsansvar, og som premisgiver etter lovverket, viktige aktører i bygge-, anleggs- og eiendomsnæringens verdikjede. Bygge-, anleggs- og eiendomsnæringen har en omfattende informasjonsutveksling, hvor offentlige myndigheter er avgivere eller mottagere. Offentlige myndigheter har således en sentral rolle i tilretteleggingen for elektronisk samhandling og økt bruk av IKT i samarbeid med næringen. Et viktig bidrag er å utforme et regelverk som støtter opp om denne utviklingen. Departementet legger derfor vekt på at ny lovgivning skal legge til rette for gode saksbehandlingsprosesser gjennom klare materielle og prosessuelle regler.

## 1.3 Utviklingstrekk i bygningslovgivningen

### 1.3.1 Tidlig lovgivning

I Norge ble det tidlig gitt regler for å sikre en viss regulering av arealutnyttelsen, særlig gate- og vegbredder, med sikte på å sikre framkommeligheten og skille områder fra hverandre for lettere å kunne begrense branner. De gamle norske «landskapslovene» (Frostating, Gulating) hadde også bestemmelser som påla leilendinger vedlikeholdsplikt av bygningene på gården. Magnus Lagabøters landslov fra 1276 gjentok disse bestemmelsene. Bestemmelsene levde videre i blant annet Christian IV's og Christian V's norske lover. Det ble gitt egne bygningslover for Christiania, Bergen og Trondheim i henholdsvis 1827, 1830 og 1854.

I tiden før industrialiseringen var det ikke behov for noen stram regulering av arealbruken. Bare i de aller tetttest befolkede stedene, det vil si i byene, var det behov for vedtekter om forhold som gatelinjer, branngavler og renovasjon. I byene økte folketallet sterkt, noe som førte til stor aktivitet på bygningslovgivningens område.

Den første alminnelige bygningslov ble vedtatt i 1845, og gjaldt for alle byer, kjøpe- og ladesteder og for et byggebelte på 75 alen utenfor bygrensen. I medhold av loven ble det opprettet en bygningskommisjon og en reguleringskommisjon i alle byer. Reguleringskommisjonen ble straks pålagt å legge fram forslag om hvilke deler av byen loven burde gjelde for, og hvordan gater og plasser innenfor dette området burde reguleres. Ellers inneholdt loven detaljerte tekniske bestemmelser, og svært detaljerte bestemmelser om ildsteder og

murpiper. Loven hadde som overordnet mål å være et redskap som kunne motvirke nye brannkatastrofer.

På 1800-tallet var hovedformålet lagt på brannsikring, kommunikasjon, hygieniske krav (sunnhetskrav) og byggeteknisk kvalitet. Visse estetiske krav kom inn mot slutten av århundret. Sikring av en bedre styring av arealdisponeringen ble også tilagt stadig større vekt og ble lagt inn i bygningslovgivningen. Reelt sett har denne lovgivningen således hele tiden omfattet både bygningsmessige og planleggingsmessige forhold.

Prinsippene fra 1845-loven ble ført videre i en ny bygningslov av 1896 som gjaldt for byer og tettsteder utenfor Christiania, Bergen og Trondheim. Det nye i loven var at det ble innarbeidet bestemmelser om en mengde nye bygningsmaterialer som ikke var forutsett i den tidligere loven. Allerede de første lovene for Christiania og Bergen inneholdt detaljerte regler om oppmåling og deling av eiendom. Tilsvarende regler ble etter hvert også tatt inn i de andre bygningslovene.

### 1.3.2 Bygningsloven av 1924

Bygningslovene fra omkring århundredskiftet var gode lovarbeider for sin tid, men de kunne ikke sikre en sunn og harmonisk byggeskikk. Dertil var de for svake, overlot for mye til tilfældighetene, og satte for lite inn på den samfunnsmessige regulering av byggevirksomheten. I tillegg kom en rivende utvikling i byggevirksomheten med blant annet elektrisitet, nye byggemåter og betong som bygningsmateriale. Det ble klart at de gamle bygningslovene ikke strakk til under denne voldsomme utviklingen. De ble utsatt for kritikk, blant annet påstander om at de fordyret byggetiltakene.

Dette medførte at det ble vedtatt en ny bygningslov i 1924, som var en felles lov for alle norske byer og for noen områder på landet. Loven ga utførlige regler så vel for byplaner som for tomteregulering. Regelverket omfattet blant annet bygningsmyndighetene, byplanlegging, tvangsvervelse, refusjon for erverv av grunn og opparbeidelse av gater og plasser, deling av grunn, «om byggeforetagender», sikkerhet og kontroll, samt tilsyn med eldre bygninger, krav til tomter og sanksjonsbestemmelser.

### 1.3.3 Bygningslovgivningen etter annen verdenskrig

Etter andre verdenskrig gjaldt fortsatt lov om bygningsvesenet av 1924, med tilhørende byggeforskrifter fra 1928. Den folkevalgte innflytelsen på



bygge- og regulerings saker i kommunene ble etter hvert sterkere. Myndighet kunne i større grad tillegges kommunene, samtidig som en ved kommunale vedtekter til loven kunne foreta lokale tilpasninger av lovgivningen.

Den daglige håndheving av loven lå primært til kommunenes plan- og bygningsmyndigheter. Vedtak av forskrifter, vedtekter og reguleringsplaner, samt avgjørelse av dispensasjoner og klager ble avgjort i departementet. Bygningsloven var fortsatt preget av en rekke detaljbestemmelser om blant annet byggemåte og materialbruk, ytterligere detaljert i byggeforskriften. Dette bandt opp utviklingen av nye teknikker og materialer. Så lenge myndighetene ikke endret lovgivningen, var det vanskelig å ta nye metoder i bruk uten å gå vegen om dispensasjoner. Forsynings- og gjenreisningsdepartementet reviderte forskriften i 1949, men i stor grad etter samme lest som før. Materialer og konstruksjoner måtte i stor grad godkjennes av departementet.

Etter vedtakelsen av 1924-loven og videre framover i første halvdel av 1900-tallet, førte utviklingen til en betydelig endring av de felter av samfunnslivet hvor bygningsloven skulle sikre visse minstekrav. Nye bygningsmaterialer og metoder i byggevirksomheten kom til, trafikksituasjonen fikk en omveltning gjennom en mangedobling av antall biler, og by- og tettstedsbefolkningen økte sterkt. Den tiltakende konsentrasjonen av bosettingen gjorde seg også i større grad gjeldende utover i distriktene.

Dette førte til at 1924-loven ble avløst av bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7. Den var en alminnelig planleggings- og reguleringslov som gjaldt for alle slags arealer i alle kommuner. Loven hadde utførlige regler om arealdisponeringen og omfattet dermed atskillig mer enn bare bygningsvesenet. Den tok i tillegg sikte på å være et instrument ved løsningen også av helt andre samfunnsoppgaver, blant annet når det gjaldt befolkningsutviklingen og bosettingsmønsteret.

Bygningsloven av 1965 videreførte hovedprinsippene fra 1924-loven, men var i større grad en ramme- og fullmaktslov. De bygningstekniske detaljkravene ble fjernet fra loven og lagt i forskriftene. For første gang fikk man en bygningslov som gjaldt for hele landet, men med noen begrensninger i forhold til blant annet driftsbygninger i landbruket og fritidsbebyggelse. Landet var inne i en sterk økonomisk vekstperiode. Det førte med seg økt utbyggingspress, behov for nye tekniske løsninger og større fleksibilitet i planlegging og gjennomføring av utbyggingen.

Den folkevalgte innflytelse i kommunene ble ytterligere styrket. Fylkesmannen ble ny bygningsmyndighet og overtok etter hvert mange av departementets oppgaver som ledd i stadig større desentralisering av departementets myndighet. Fylkesmannen fungerte blant annet som dispensasjons- og klagemyndighet, med myndighet til å stadfeste reguleringsplaner og vedta ekspropriasjon. Fylkesmannen fikk en utbyggingsavdeling som skulle bistå kommunene med plan- og byggesaksbehandlingen. Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972 og fikk da ansvar for plandelen av bygningsloven. Da fylkeskommunen ble opprettet i 1976, overtok den ansvaret for fylkesplanarbeidet fra fylkesmannen.

Bygningsloven av 1965 la opp til et system med oversiktsplan ved hjelp av regionplan og tilknyttede vedtekter. Videre utviklet loven systemet med detaljplan i form av reguleringsplan, på grunnlag av 1924-lovens ordning med byplaner. Dessuten ble ordningen med byggetillatelse og krav til og kontroll med byggearbeider bygget ut og gjort mer detaljert.

En rekke av de tekniske detaljbestemmelsene i 1924-loven ble overført til byggeforskriftene. De tekniske forskriftene ble for øvrig gjenstand for en prinsipiell endring, i det man tok sikte på å innføre funksjonskrav i stedet for de tidligere detaljerte minimumskravene til de enkelte konstruksjonsdeler og materialer. På denne måten ville man åpne for en utvikling og effektivisering av byggevirksomheten, ved at de enkelte deler av byggverkene kunne utføres på ulike måter så lenge de tilfredstilte de krav som ble angitt for den ferdige bygningsdel.

#### 1.3.4 Perioden 1965–1986

Utviklingen mot stadig mer varierte bygningsmessige løsninger og variert materialbruk gjorde det helt nødvendig å fjerne detaljreguleringen av hvordan det skulle bygges. De nye byggeforskriftene av 1969 hadde fremdeles krav til bygningsdelers og bygningers tekniske egenskaper, men inneholdt lite om hvordan bygningene skulle utføres for å oppfylle kravene. Forskriftene ble formulert slik for å gjøre det mulig for byggevarerprodusenter, prosjekterende og utførende å kunne utvikle nye metoder og produkter innenfor rammene av forskriftens egenskapskrav (funksjonskrav). For å forklare hvordan myndighetene mente kravene kunne oppfylles, fikk veiledningen til forskriften større betydning enn tidligere. Utviklingen av standarder for produkter og metoder for byggebransjen ble stadig mer omfattende. Forskriften fastslo

at kravene i bygningslovgivningen skulle anses oppfylt hvis det ble brukt materialer og metoder etter Norsk Standard.

Utviklingen medførte at byggeprosesser og byggesaker ble mer kompliserte. På bakgrunn av blant annet «Forenklingsutvalgets» (Mathisenutvalget) utredning NOU 1976: 27 ble det ved lovendring 26. mai 1978 nr. 34 gjennomført en rekke endringer i bygningsloven og tilgrensende regelverk. Bygningsrådene ble tillagt større myndighet etter flere lover, organiseringen av kommunenes saksbehandling ble forenklet og åpnet for mer lokal tilpasning. Mindre byggverk ble tillatt oppført uten tillatelse, og det ble lagt til rette for nærmere koordinering av og samarbeid mellom de forskjellige organer og sektormyndigheter. Ved innføringen av lov 23. juni 1978 nr. 70 om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven) ble mye av regelverket om oppmåling og deling av eiendom overført til denne loven. Det ble i 1983 vedtatt ytterligere regler for å forenkle byggesaksbehandlingen. Endringene bygde på forslagene i Byggesaksutvalgets delutredning I, NOU 1982: 13. Det ble blant annet foretatt en desentralisering av myndighet ved at dispensasjonsmyndighet ble overført fra fylkesmannen til bygningsrådet.

Meldingssystem for mindre byggearbeider ble innført i 1985. Samme år ble Byggeforskrift 1985 gitt som et nytt ledd i utviklingen av mer tidsriktige forskrifter. Bruken av funksjonskrav ble utvidet, slik at alle løsninger og materialer som tilfredstilte det angitte funksjonsnivå, kunne benyttes.

### 1.3.5 Plan- og bygningsloven av 1985

En større revisjon av plan- og bygningsloven ble vedtatt i 1985. Loven fastholdt prinsippene fra tidligere lovgivning, men utvidet og presiserte krav om kommunal og fylkeskommunal planlegging. Det var nødvendig å gjøre plansystemet smidigere og bedre tilpasset den enkelte kommunes behov. Dessuten var det behov for nye regler som ga større sikkerhet for at beslutninger om bruk og vern av grunn og andre naturressurser, ble truffet på grunnlag av samordnede planer, og ikke ut fra mer isolerte og kortsiktige hensyn.

Før endringene ble satt i kraft 1. juli 1986 ble det også innarbeidet endringer i lovens byggesaksregler om ytterligere forenklinger, bedre samarbeid mellom berørte myndigheter og regler om ekspropriasjon og refusjon. Det alt vesentlige av loven ble også gjort gjeldende for driftsbygninger i landbruket og for fritidsbebyggelse. Den kommu-

nale bygningskontroll fikk «rett», men ikke «plikt» til å kontrollere.

Enda en fase i utviklingen av en enklere og mer bransjetilpasset forskrift kom ved Byggeforskrift 1987, med mer overordnede krav enn tidligere. En del nye temaer kom inn, blant annet krav om energioptimering. Ved endringslov 21. april 1989 nr. 17 ble hensynet til barns interesser styrket i loven. Ved ny endring 16. juni 1989 ble det innført et nytt kapittel VIIa om konsekvensutredninger i loven.

### 1.3.6 Holt-utvalget

1985-loven gjaldt i hovedsak reform av plansystemet. Byggesaksreglene gjennomgikk ikke store forandringer, og dagens byggesaksregler har fremdeles åpenbare trekk fra 1924-loven. I perioden 1965–1985 ble det gjennomført i alt ca. 200 større og mindre endringer av plan- og bygningsloven.

På 1970- og 80-tallet kom det en del reaksjoner på tungvint byggesaksbehandling, uoversiktlig regelverk og manglende forutsigbarhet. Verken Forenklingsutvalgets eller Byggesaksutvalgets utredninger hadde ført til gjennomgripende endringer i systemet. Det ble derfor nedsatt et nytt utvalg som skulle vurdere hele saksbehandlings-systemet, med utgangspunkt i behovet for forenkling og effektivisering. Dette utvalget – Holt-utvalget – foreslo i sin innstilling NOU 1987: 33 et helt nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivningen. Dette skulle medføre ny lovstruktur, nye saksbehandlingsregler (blant annet mer muntlig saksbehandling), bedre samordning, innføring av tidsfrister og nytt plansystem. Særlig det siste ble ansett for å være kontroversielt, et nytt plansystem var allerede innført og måtte få tid til å virke. Holt-utvalgets forslag ble derfor ikke direkte fulgt av noe lovforslag, men hovedidéer knyttet til blant annet bruk av forhåndskonferanser, tidsfrister, trinnsvis og typebestemt saksbehandling og mer integrert plan- og byggesaksbehandling har ligget til grunn for senere lovendringer.

### 1.3.7 Lov- og forskriftsreformen fra 1995 – egenkontroll og kvalitet

I perioden etter vedtakelsen av plan- og bygningsloven av 1985 la både kommuner, bransjemiljøer, forsknings- og undervisningsmiljøer og andre fagmiljøer mye ressurser inn i arbeidet for å redusere saksbehandlingstiden i kommunene.

Samtidig viste forskning at det var behov for å dreie fokus fra effektivitet i offentlig saksbehand-

ling til kvaliteten på byggingen. Utviklingen siden slutten av 80-årene viste at et hovedproblem i forhold til plan- og bygningslovgivningen var manglende etterlevelse av regelverket. Det framsto som stadig klarere at de byggverk som ble oppført, i for stor grad ikke var i samsvar med krav i lov og forskrift. Byggefeil syntes å ha et stort omfang i Norge. Manglende kvalitet fører til at samfunnet taper store summer, trolig flere milliarder per år. Det ble derfor ansett nødvendig å sette inn tiltak gjennom regelverket som kan heve kvaliteten.

«Byggesaksreformen», lov av 5. mai 1995 nr. 20, trådte i kraft i 1997. Lovendringen hadde som hovedintensjon å legge bedre til rette for å sikre kvaliteten på det som bygges. Reglene om ansvar og kontroll ble endret slik at ansvaret for at regelverket er fulgt, som hovedprinsipp ble lagt på den som faktisk utfører jobben. En sentral godkjenningsordning for de ansvarlige for tiltakene ble opprettet. Reglene for sanksjoner ble klargjort, og det ble innført tvangsmulkt som nytt sanksjonsmiddel. Det ble foretatt en omfordeling av oppgaver og roller i byggesaken, der de private aktørene fikk en mer framtrædende plass. Det ble innført et nytt opplegg for bygningskontroll basert på at kontroll skal utføres av andre enn kommunen, enten ved dokumentert egenkontroll eller ved uavhengig kontroll. Kommunens rolle ble mer avgrenset til saksbehandling og tilsyn. Regler for forhåndskonferanse ble innført, samt trinnvis og typebestemt saksbehandling.

Lovreformen gjaldt gjennomføringen av de materielle kravene, men ikke kravene i seg selv. Et viktig unntak var kravene til estetikk, som ble skjerpet under Stortingets behandling. De tekniske forskriftene ble også gjennomgått. Det ble laget ny teknisk forskrift som ble gjort enda mer funksjonsrettet enn tidligere, og det ble lagt større vekt på miljø og energi.

### 1.3.8 Senere endringer

Det ble satt i gang et omfattende evalueringsarbeid av Byggesaksreformen av 1995 med sikte på å kartlegge utvikling av kvaliteten, rollefordelingen mellom kommunen og aktørene, dialogen i byggeprosessen, konsekvenser for bedrifter, registrering av saksbehandlingstid med videre. Denne evalueringen, som ble gjennomført i regi av Norges Forskningsråd, ble ferdigstilt i 2004.

Samtidig har det vært en relativt sterk offentlig debatt om saksbehandlingstid, dokumentasjonskrav, kvalifikasjonskrav og liknende. Det har blant annet ført til et privat lovforslag om flere tidsfrister

i kommunal saksbehandling, i tillegg til andre krav om forenklinger. Forslaget ble fulgt opp med lovendringer som trådte i kraft 1. juli 2003. Hovedinnholdet var innføring av maksimalfrist for kommunenes byggesaksbehandling, en del forskjellige frister for andre deler av saksbehandlingen, samt noen forenklinger ellers. Det ble også iverksatt sanksjoner for overtredelse av tidsfrister, først og fremst tilbakebetaling av saksbehandlingsgebyr.

Stortinget vedtok i april 2005 lovregulering av utbyggingsavtaler. Utgangspunktet for lovendringen var at utbyggingsavtaler kan være et viktig og velfungerende verktøy ved utbygging, samtidig som det er viktig å forhindre bruk av press og urmelige avtaler. Lovendringen innførte bestemmelser som gjør det mulig å bruke utbyggingsavtaler til gjennomføring av kommunale planer innenfor bestemte kriterier som nødvendighet og forholdsmessighet. Stortinget presiserte samtidig at sosial infrastruktur, som skoler, barnehager og sykehjem ikke kunne omfattes av utbyggingsavtaler. Lovbestemmelsene trådte i kraft sommeren 2006.

Det har parallelt pågått et omfattende arbeid med standardisering av dokumentasjon, blanketter med videre, samt utvikling av bedre rutiner både i kommuner og bransjer. Samtidig har det vært nedlagt et stort arbeid i utvikling av elektronisk byggesaksbehandling gjennom ByggSøk.

### 1.3.9 Nye lovforslag

Parallelt med Kommunal- og regionaldepartementets framleggelse av lovproposisjonen om ny byggesaksdel av plan- og bygningsloven har Miljøverndepartementet den 15. februar 2008 lagt fram Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) om ny plandel av loven. Til sammen vil de to proposisjonene gi grunnlag for å kunne foreta en koordinert, strukturell endring av hele loven. Siktemålet er at en ny plan- og bygningslov skal framstå som en robust og moderne lov med en logisk lovstruktur som gjør den bedre tilgjengelig for alle brukerne av loven.

Historien viser at lovgivningen innenfor dette feltet har en svært dynamisk karakter. Med sin store samfunnsmessige betydning og de store verdiene som er knyttet til bygge- og anleggsvirksomheten, vil samfunnet og brukerne også i framtiden stille krav om et oppdatert regelverk. Endrede rammeforutsetninger, ny kunnskap, utvikling av nye byggemetoder, økt bruk av IKT i byggeprosessen med mer forutsetter derfor at utviklingen av plan- og bygningslovgivningen vil være en kontinuerlig prosess.

## 1.4 Utenlandsk rett

### 1.4.1 Innledning

Det er mange fellestrekk ved de enkelte lands behandling av plan- og bygningsrettslige problemstillinger. Ønsket om en offentlig styring gjennom arealplanlegging og søknadsbehandling er gjennomgående det system de fleste land bygger på for å ivareta samfunnsinteresser og byggekvalitet.

Departementet har ikke funnet grunn til å utrede utenlandsk rett i utstrakt grad. Plan- og bygningslovens system skiller seg noe ut fra andre lands valg av løsninger.

Nedenfor gjengis hovedpunkter i de nordiske land sine bygningsregler på sentrale områder.

### 1.4.2 Søknadssystem og saksbehandling

#### *Innledning*

Det er felles plan- og bygningslov i alle de nordiske land unntatt Danmark, som har to atskilte lover. Plandelen av lovverket er underlagt Miljøverndepartementet i alle landene.

Lovverket er også under revisjon i Sverige og Island. Finland har nylig fått ny lov som innebærer vesentlige endringer i forhold til tidligere lov og er nå i ferd med å implementere den nye loven. I Danmark vurderes kun mindre justeringer av gjeldende lov.

Hensikten med lovendringene trekker i samme retning; mot sterkere planstyring, ønske om bedre samordning og fleksibilitet mellom plansaker og byggesaker, ønske om bedre kvalitet i byggetiltakene og til dels forenklinger. Danmark hadde i utgangspunktet sterkest planstyring og fokuserer nå mest på fleksibel byggesaksbehandling.

#### *Sverige*

Sverige fikk ny «Plan- och Bygglag» i 1987, og i 1995 ble en del av loven skilt ut i en egen «Byggnadsverklag». Sistnevnte gjelder de tekniske krav til byggverk.

Søknader om byggetillatelse inneholder to typer søknader: Søknad om «bygglov» og «bygganmälan». Ved søknader om «bygglov» (tillatelse til tiltak) vurderes prosjektet primært i forhold til plangrunnlaget og eventuelle samfunnskrav til tiltaket. Det må også søkes om «bygglov» for en rekke tiltak som ikke er direkte byggeprosjekter, for eksempel parker, idrettsanlegg med mer. For byggetiltak må det i henhold til Plan- och Bygglagen også sendes inn «bygganmälan» (melding om byggetiltak), hvor myndighetene vurderer bygge-

tiltakets tekniske og funksjonelle innhold også i forhold til Byggnadsverkloven. Det er vedtatt endringer i loven som trer i kraft 1. januar 2008. Endringene innebærer at søknad om bygglov forenkles noe i forhold til enmanns- og tomannsboliger. Frittstående boder (friggebodar) som ikke overstiger 15 kvadratmeter, kan oppføres uten bygglov. Det vil ikke lenger være noen begrensning i forhold til antallet boder som kan oppføres.

Byggherren må innhente separate godkjenninger fra andre offentlige instanser der dette er aktuelt. Kommunen plikter da å opplyse om hvilke instanser det må innhentes tillatelser fra, og dette skal gjøres under «byggsområdet» som avholdes etter at søknad er sendt inn.

Dersom byggetiltaket ikke behøver godkjenning i forhold til plangrunnlaget (det vil si at detaljplan fastslår at det ikke er nødvendig), er det likevel plikt til å sende inn en «bygganmälan». Byggherren må gi beskjed til kommunen om hvilke planer han har for å bygge, og byggherren og kommunen har en dialog om dette. I disse sakene er kommunen også tilsynsmyndighet, og den har anledning til å foreta byggeplassbefaring.

#### *Danmark*

Gjeldende bygningslov er fra 1995 og ble sist revidert i 1998. Planloven er fra 1992 og ble revidert så sent som i 2002.

Det er to byggesaksreglementer; ett for småhusbebyggelse og ett for andre tiltak. I begge reglementer skilles det mellom søknadspliktige tiltak og meldepliktige tiltak.

Ved søknadspliktige tiltak vurderer myndighetene om tiltaket er i tråd med gjeldende regulering, mens det forutsettes at byggherren selv påser at alle tekniske og formelle krav til bygget blir overholdt. Det kreves byggetillatelse før oppstart av arbeidene.

Ved meldepliktige tiltak vil det ikke være nødvendig å prøve tiltaket mot gjeldende regulering, men det må sendes inn tilstrekkelig dokumentasjon til at kommunen kan vurdere om den vil kreve at tiltaket må behandles som søknadspliktig. For tiltak som kun er meldepliktige, kan byggearbeid startes opp etter en fastsatt tidsfrist, uten egentlig byggetillatelse. Men det forutsettes at byggherren påser at alle krav oppfylles, og at kommunen ikke har reagert med krav om for eksempel mer dokumentasjon innen fristen.

I «Veiledning for fleksibel byggesaksbehandling» er det sterkt oppfordret til økt bruk av forhåndskonferanser ved både søknadspliktige og meldepliktige tiltak. Dette skal sikre at det er samme forståelse av tiltakets rammebetingelser og

at ikke byggherren påbegynner et arbeide i god tro og i etterkant får pålegg om annen utførelse eller mer omfattende formelle prosedyrer.

### 1.4.3 Godkjenning av foretak for ansvarsrett i byggesaker

#### *Sverige*

I Sverige er det byggherren som har totalansvaret for at tiltaket blir utført i samsvar med loven. Det er imidlertid et krav at byggherren knytter til seg en såkalt kvalitetsansvarlig. Ordningen med kvalitetsansvarlig skal gi myndighetene en viss garanti for at byggherren har tilstrekkelig kunnskap og erfaring for å kunne ta ansvar for byggeprosessen. Den kvalitetsansvarlige skal blant annet påse at kontrollplanen følges og bistå byggherren med tilsyn med kvalitetsstyringen og -sikringen i prosjektet slik at de vesentligste tekniske egenskapskravene oppfylles.

Godkjenning av kvalitetsansvarlig kan enten skje sentralt gjennom et akkreditert sertifiseringsorgan (riksbehörighet) eller det kan skje lokalt av Byggnadsnämnden for det konkrete oppdraget. En beslutning om riksbehörighet er tidsbegrenset og gjelder kun for et begrenset arbeidsområde. Ordningen med riksbehörighet er frivillig. Det er enkeltpersoner og ikke foretak som godkjennes som kvalitetsansvarlige. Det stilles krav om at kvalitetsansvarlig har den utdanning og praksis som er nødvendig og relevant for oppdraget. Med mindre det foreligger særskilte omstendigheter, skal Byggnadsnämnden godta kvalitetsansvarlig som har riksbehörighet.

Det er ikke foreslått endringer i denne ordningen.

#### *Danmark*

Byggherren har totalansvaret for at tiltaket blir utført i samsvar med loven. Det er ikke satt kompetansekrav til byggherren eller til de aktørene som han måtte engasjere.

Det finnes ingen formelle godkjenningsordninger, og det foreligger for tiden ingen planer om å etablere det.

### 1.4.4 Kontroll og tilsyn

#### *Sverige*

I Sverige kan kontrollen utføres enten ved dokumentert egenkontroll eller av såkalt frittstående sakkyndige. For å kunne anses som frittstående

kreves det at den sakkyndige ikke har deltatt i prosjekteringen eller utførelsen av prosjektet. I særlige tilfeller kan også kontrollen utføres av Byggnadsnämnden.

Ansvar for tilsyn påhviler den enkelte kommune. Tilsyn innebærer primært dokumentgjennomgang av byggherrenes egenkontroll, men innebærer også besøk på byggeplasser. Hensikten med tilsynet er å kontrollere at byggherren følger opp godkjent kontrollplan, og tilsynet er i stor grad basert på stikkprøver. I mange kommuner er tilsyn nedprioritert på grunn av ressursituasjonen.

#### *Danmark*

Danmark har privat egenkontroll og kommunalt tilsyn. Bygningsmyndighetene skal kunne etterse at bygget er tilfredsstillende i henhold til tekniske krav som er satt til bygget, og kommunene har egen bygningskontroll for fysisk kontroll av byggene. Det gjennomføres ikke tilsyn med foretakenes systemer, kun dokumenttilsyn og byggeplasztilsyn.

### 1.4.5 Sanksjonsregler

Sanksjonsmulighetene er i prinsippet de samme i alle de nordiske landene.

Bygningsmyndighetene i Sverige kan ilegge bøter dersom det avdekkes ulovligheter. Det er tre ulike typer bøter; ordinær bot, tilleggsbot og særskilt bot. Hvilken bot som ilegges, vil blant annet bero på overtredelsens karakter.

Ordinære bøter gis dersom det avdekkes igangsetting av søknadspliktige tiltak, bruksendring eller tiltaket er tatt i bruk uten nødvendige tillatelser. Størrelsen på boten tilsvarer fire ganger satsene for byggetillatelsene (minimum SEK 500). Boten tilfaller kommunen. Ved lovendring med ikrafttreden 1. januar 2008 ble størrelsen på boten økt til ca. SEK 2 000.

I tillegg til den ordinære boten kan det ilegges en tilleggsbot som fastsettes ut fra byggets størrelse (SEK 500,- per kvadratmeter bruttoareal som tiltaket har omfattet). Tilleggsboten tilfaller staten.

For visse typer overtredelser, for eksempel dersom arbeid utføres uten at det finnes en kvalitetsansvarlig, ilegges det en særskilt avgift som tilfaller kommunen.

Fra 1. januar 2008 økes størrelsen på avgiften betydelig, fra maksimum SEK 1 000 til SEK 20 000.

I Sverige nedlegges i tillegg bruksforbud, og dette regnes i praksis som det sterkeste virkemiddel mot bygging uten byggetillatelse.

## 2 Bygningslovutvalgets utredninger

### 2.1 Bygningslovutvalgets oppnevning og mandat

#### 2.1.1 Oppnevning

Bygningslovutvalget ble oppnevnt av Kongen i statsråd 15. mars 2002. Bakgrunnen for oppnevningen var at regjeringen så behov for en gjennomgående revisjon av bygningslovgivningen. Det er ikke tidligere foretatt noen helhetlig gjennomgang av dette lovverket, og mange delrevisjoner gjennom årene har gjort loven uoversiktlig og lite systematisk.

Regjeringen ønsket å ha et lite og effektivt utvalg. Det viktigste utvelgelseskriteriet var at medlemmene skulle være teoretisk kyndige og ha praktisk innsikt i plan- og bygningslovgivningen, i tillegg til at de representerte ulike faginteresser.

Det var ikke representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet i utvalget. Departementets og utvalgets behov for samordning og kontakt ble ivaretatt ved at utvalgets sekretariat ble lokalisert i departementet.

Utvalget har bestått av følgende medlemmer (angitt arbeidssted ved oppnevning):

Nils Terje Dalseide, Elverum, utvalgsleder, sorenskriver i Sør-Østerdal tingrett

Elisabeth Stenwig, Oslo, advokat hos Regjeringsadvokaten

Anne E. Prøsch Hage, Oslo, advokat i Huseiernes landsforbund

Bente Haugrønning, Klæbu, bygningsseksjon i Trondheim kommune

Tor Saghaug, Oslo, direktør i Rådgivende Ingeniørers Forening

Audun Sture, Askøy, byggmester og leder av Askøy Byggsenter AS

Halvor Westgaard, Oslo, sivilarkitekt og fagsjef i Norges Praktiserende Arkitekter ANS

Liv Zimmermann, Bærum, assisterende direktør i plan- og bygningsetaten, Oslo kommune.

Flere utvalgsmedlemmer har skiftet arbeidssted i utvalgsperioden. I utvalgets funksjonstid ble Monica Mæland, kommunalråd i Bergen, løst fra sitt verv. Kommunal- og regionaldepartementet oppnevnte 1. november 2002 Bente Haugrønning

som nytt medlem til erstatning for Monica Mæland.

#### 2.1.2 Mandat

Bygningslovutvalgets mandat ble fastsatt ved kongelig resolusjon 15. mars 2002 og lyder:

##### *Innledning*

Bygg og anlegg innebærer store samfunnsmessige investeringer og det er derfor viktig at bygningslovgivningen ikke blir et unødige hinder for en rask og effektiv byggesaksbehandling. En god bygningslovgivning må bidra til kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet i byggeprosessen og dessuten ivareta hensynet til en god estetisk utforming, tilgjengelighet og helse, miljø og sikkerhet. Regelverket skal legge til rette for en avveining mellom utbygges-, det offentliges- og allmennhetens/andre parters interesser til beste for alle involverte i prosessen. Loven bør være oversiktlig og brukervennlig og tilpasset de ulike typer av tiltak som omfattes av regelverket.

Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 har gjennomgått flere delrevisjoner siden byggesaksdelen fikk sin nåværende form i 1965, uten at det har vært foretatt noen helhetlig gjennomgang. Loven er derfor blitt uoversiktlig og lite systematisk. Lovutvalget for byggesaker skal foreta en total gjennomgang av bygningslovgivningen. Dette omfatter først og fremst byggesaksdelen av plan- og bygningsloven, men vil også i samarbeid med Planlovutvalget kunne omfatte hele loven når det gjelder å vurdere en ny lovstruktur.

##### *Utvalgets arbeid*

Utvalget skal foreta en total gjennomgang av bygningslovgivningen med sikte på forenkling. Enklere og raskere prosesser vil gi grunnlag for kostnadsreduksjoner for både boligprosjekter og øvrige byggetiltak og virke motiverende for igangsetting av nye tiltak. Utvalget bør legge vekt på å utrede og foreslå lovregler eller endringer i eksisterende bestemmelser eller fjerning av bestemmelser der utvalget selv mener det er behov for

reform. Fordeling av regelverket på lov og forskrift bør vurderes dersom utvalget finner det nødvendig. Av spørsmål som utvalget bør vurdere, peker departementet særlig på:

#### *Lovens struktur*

Utvalget bør så tidlig som mulig ta kontakt med Planlovutvalget for å utarbeide grunnlag for ny lovstruktur, som begge utvalg kan arbeide videre etter. Utvalget bør ta stilling til de anbefalinger som Lovstrukturutvalget har gitt i NOU 1992: 32. Lovens struktur bør gjennomgås blant annet med henblikk på forenkling og brukervennlighet for alle aktuelle brukere, det vil si utbyggere (både privatpersoner og bedrifter) og forvaltningsmyndigheter. Loven er svært varierende i fremstillingen og systematikken, og temaene kan synes å ha manglende sammenheng. En nærmere sammenheng mellom plansak og byggesak vil også føre til behov for gjennomgang av strukturen, samtidig som språket trenger forenkling.

Utvalget bør også vurdere om en del av de tekniske kravene kan skyves til forskrift, eller eventuelt gjøres til gjenstand for standardisering.

Dagens lov har et «to-sporet» system med adgang til å gi lokale vedtekter for hele eller deler av kommunen og bestemmelser til kommuneplan og detaljplan innenfor de enkelte planområdene. Utvalget bør vurdere om det er nødvendig å opprettholde systemet med egne kommunale vedtekter i tillegg til bestemmelser i kommuneplan og detaljplan.

#### *Formål*

Det må vurderes hvorvidt lovens formålsbestemmelse også dekker bygningslovgivningens område. Det bør vurderes om en mer generell formålsbestemmelse er mer hensiktsmessig fremfor dagens bestemmelse som inneholder kasuistiske innslag av særinteresser som skal ivaretas. Formålsbestemmelsen må utformes i samråd med Planlovutvalget.

#### *Virkeområde*

I gjeldende plan- og bygningslov er det i § 1 annet ledd fastsatt at Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard. Denne bestemmelsen er imidlertid ikke benyttet. Det er derimot fastsatt bestemmelser om arealplanlegging i planområdene på Svalbard i lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard. Justis- og politidepartementet er dessuten gitt fullmakt til å fastsette

bestemmelser om bygningsvesenet på Svalbard i medhold av lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 4. Langt på vei synes derfor behovet for å la plan- og bygningsloven gjelde for Svalbard å være oppfylt på annen måte. Utvalget bes imidlertid vurdere om det likevel er behov for egne bestemmelser i loven om anvendelsen på Svalbard. En slik vurdering må skje i samarbeid med andre myndigheter.

Utvalget bør vurdere hensiktsmessigheten av å innføre en saklig angivelse av hvilke områder som loven skal gjelde for, under hensyntagen til særlovgivning som også regulerer bygging og drift av ulike typer infrastruktur. En slik vurdering må også ses i sammenheng med vurderingen av formålsbestemmelsen.

Utvalget bør vurdere hvorvidt reglene for virkeområde i sjø er tilstrekkelige og hensiktsmessige, for eksempel i forhold til undersjøiske tiltak eller tiltak som er festet til havbunnen, også av midlertidig karakter.

#### *Forholdet til annet regelverk*

Forholdet mellom bygningslovgivningen og aktuelle særlover bør vurderes for å unngå unødvendig dobbeltbehandling av samme tiltak etter flere lover, men slik at krav til helse, miljø og sikkerhet og andre sentrale hensyn blir tilstrekkelig ivaretatt på en samfunnsmessig rasjonell måte.

#### *Rollefordelingen mellom bygningsmyndighetene og utbyggerne*

Utvalget bør vurdere, og komme med konkrete forslag til, hva det offentlige rolle i byggesaker bør være, og hvilke opplysninger og hvilke forhold som er nødvendig for bygningsmyndighetene å vurdere. Erfaringer med overgang fra kontroll til tilsyn, samt tilsvarende diskusjoner på andre sektorer, vil kunne være viktige grunnlag.

#### *Forholdet mellom plansaker og byggesaker*

Planlovutvalget åpner for diskusjon om en sterkere integrering mellom plansaker og byggesaker, noe som til en viss grad er basert på at svært mange reguleringsplaner i dag blir til på bakgrunn av innsendte planer knyttet til konkrete prosjekter. Utvalget bør vurdere om det er mulig med felles prosess og vedtak for detaljert reguleringsplan og byggesaksbehandling, og om nabovarsling og andre offentlige myndigheters medvirkning kan skje som en del av planbehandlingen i stedet for i byggesaken. Det bør også vurderes å foreta en reduksjon av lovens materielle (tekniske) bestemmelser

slik at man ikke får parallelle bestemmelser i plan og lovgivning.

#### *Søknadssystem og saksbehandling*

Ved «byggesaksreformen» som trådte i kraft i 1997, ble det innført nye regler om ansvar, godkjenning og kontroll, samtidig som dokumentasjonskravene ble utvidet. Dette har ført til større variasjoner mellom kommunene når det gjelder krav til søknadene. Det har også ført til større press for å få flere saker behandlet som «melding», det vil si at man slipper krav til ansvarlige foretak, kontrollplaner med videre. Det er ikke dokumentert om det er regelverket eller den enkelte kommunes organisering som er utslagsgivende for de store forskjellene. Departementet har satt i gang et prosjekt for å kartlegge sakstyper og forskjeller i saksbehandling, med sikte på å vurdere hva som er de grunnleggende kravene i den offentlige saksbehandlingen, og hvordan kommunene best kan håndtere dette.

Et hovedformål med utvalgets gjennomgang av søknads- og meldingssystemet skal være forenkling. Utvalget må ta utgangspunkt i reformen fra 1997 basert på de foreløpige evalueringer og vurdere reglene med sikte på enklere prosesser for kommunenes behandling av de enkelte byggesaker. Det bør i denne sammenheng vurderes ytterligere bruk av tidsfrister.

Utvalget bør vurdere om det er mulig å komme frem til et system for søknad/melding til kommunen som er tilpasset de behov kommunen har for å vurdere tiltaket i forhold til de kravene som er utpekt som viktige. Vurderingen må ta utgangspunkt i en diskusjon om hvilken rolle kommunen skal ha i byggesaken og hvilke opplysninger den trenger for å kunne ivareta denne rollen. Utvikling av kommunens tilsynsfunksjon må vurderes i denne sammenheng.

#### *Materielle bestemmelser om byggetomta, bebyggelsen og særlige bygg og anlegg*

Utvalget bør gjennomgå disse bestemmelsene med sikte på en mer hensiktsmessig fordeling mellom lov, forskrift og standarder, og fordeling mellom lovgivning og kommunale planer.

I tillegg er det behov for å vurdere de bestemmelser som angir kommunalt skjønn, der det er behov for opprydding og avgrensning blant annet av hensyn til likebehandling og forutberegnelighet i saksbehandlingen. En del av disse kravene er gjenstand for standardisering med hensyn til dokumentasjon, og utvalget bør vurdere om standardisering kan redusere behovet for lovfesting.

#### *Tilgjengelighet*

Utvalget bør vurdere om lovgivningen ivaretar tilgjengelighet for funksjonshemmede på en god nok måte.

#### *Miljøkrav*

Utvalget bør vurdere i hvilken grad klare miljøkrav skal inntas i plan- og bygningsloven. Utvalgets oppgave blir i så fall å vurdere selve lovkravet, mens de konkrete valg av løsninger hører inn under et forskriftsarbeid. Dette forutsetter en avklaring i forhold til andre myndigheter og annet regelverk.

#### *Forholdet til eksisterende bebyggelse*

Plan- og bygningsloven tar utgangspunkt i nybygg, og lovens krav til bestående byggverk er relativt svak. Utvalget bør vurdere om man i plan- og bygningsloven skal gå lenger i å stille krav til bestående byggverk enn i dag. Det er i underkant av 2 % av bygningsmassen som fornyes årlig. Det kan derfor oppstå et misforhold i kvaliteten på eksisterende bygg og nybygg. Noe av dette misforholdet avhjelpest ved krav til bruk gjennom annet regelverk (helse, arbeidsmiljø og så videre). Det vil imidlertid være behov for å vurdere om kravene i de forskjellige regelverk i tilstrekkelig grad ivaretar myndighetenes behov for innflytelse på utbedring og vedlikehold, eller om dette bør forsterkes gjennom plan- og bygningslovgivningen.

#### *Andre gjennomføringsbestemmelser enn byggesaksbehandling*

I tillegg til byggesaksbehandling bør utvalget særlig vurdere tre andre hovedelementer i gjennomføringen av planer som har utpekt seg som sentrale i den senere tids diskusjon:

#### *Justering av eiendomsgrenser*

Det bør vurderes om det er mulig å finne frem til andre virkemidler enn ekspropriasjon, som jordskiftelignende løsninger, bruk av konsesjon eller forkjøpsrett, samarbeidsplikt om arealutnyttelse, tidsfrister for gjennomføring og så videre.

#### *Kostnadsfordeling*

Plan- og bygningsloven har regler om refusjon for utgifter til veg, vann og avløp, det vil si tekniske infrastrukturtiltak. Reglene er detaljerte og vanskelige, og krever meget god innsikt for å kunne



brukes hensiktsmessig. Utvalget bør vurdere andre muligheter med sikte på å finne frem til nye, enklere regler, jf. også Holt-utvalgets forslag i NOU 1987: 33 om et kommunalt administrert regulativ for kostnadsfordeling.

#### *Utbyggingsavtaler*

Utvalget bør vurdere eventuelle behov for særskilte regler om avtalebasert gjennomføring med virkning for byggesak, kostnadsfordeling, eienomserverv, og andre vilkår i avtalene. Utvalget bør søke samarbeid med Planlovutvalget om muligheten for integrering av avtaleinngåelse og andre gjennomføringsselementer, som ledd i planbehandlingen.

#### *Gebyr*

Utvalget bør vurdere hjemmelen for kommunenes gebyrregulativ, herunder klargjøre rekkevidden og behovet for eventuell utvidelse av bestemmelsen.

#### *Økonomiske og administrative konsekvenser*

Utvalget må klarlegge eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som fremmes. Brukerkostnader ved forslagene bør så langt det er mulig også belyses. Det forutsettes at forslag som fremmes skal bidra til effektivisering av ressursbruken og forenkling av byggesaksbestemmelsene i loven.

I brev av 18. mars 2003 fikk Bygningslovutvalget en tilleggsanmodning om å ferdigstille arbeidet med emnet utbyggingsavtaler i delutredning I.

I brev av 23. september 2004 fikk utvalget et tilleggsmandat:

##### «Utredning om garanti- og forsikringsordning

Henvendelser til departementet har reist spørsmål om det bør innføres garanti- og forsikringsordninger for byggefeil, bl a med henvisning til at kontrollsystemet etter plan- og bygningsloven ikke fungerer etter hensikten. Slike ordninger ble vurdert i forbindelse med Ot.prp. nr. 39 (1993–94), og en egen arbeidsgruppe utarbeidet forslag til en frivillig forsikringsordning. Lovfesting av garanti ble ikke foreslått. Garanti i privatrettslige forhold er i hovedsak ivaretatt gjennom kontrakter, og garantier overfor det offentlige ble ansett uhensiktsmessig.

Departementet ber Bygningslovutvalget vurdere behovet for innføring av slike ordninger. Forhold departementet ønsker belyst i denne sammenheng er f eks:

Hvor stor del av behovet dekkes av eksisterende garanti- eller forsikringsordninger?

Hvordan ser de enkelte bransjer (byggenæringen, forsikringsbransjen, forbrukerne) på situasjonen?

Er det behov for lovfestede ordninger, eller er reglene om ansvar og kontroll sammen med kontraktsrettslige forhold, bustadoppføringslov osv, tilstrekkelig til å stadfeste og gjennomføre økonomisk ansvar for byggefeil?

Er det eventuelt behov både for garantiordninger og forsikringsordninger?

Departementet forventer at utvalgets utredning om garanti- og forsikringsordning leveres sammen med delutredning II. Departementet ber om utvalgets tilrådning om og på hvilken måte man eventuelt bør arbeide videre med utvalgets forslag på dette punkt.»

## **2.2 NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning I**

Bygningslovutvalget leverte 21. oktober 2003 sin første utredning NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning. I utredningen ble det lagt til grunn prinsipper for det videre arbeid og foreslått konkrete lovendringer om utbyggingsavtaler.

### **2.2.1 Prinsipper for ny lovstruktur**

Utvalget legger i utredningen til grunn som prinsipper for en ny lovstruktur at det fortsatt bør være én felles plan- og bygningslov. Utvalget viser til sammenhengen mellom arealplanlegging og byggesaksbehandling og begrunner standpunktet med at regler som angår samme samfunnssektor eller livsområde bør samles i én lov.

Utvalget foreslår videre at man i det videre lovarbeidet skal legge vekt på at loven ikke skal inneholde detaljerte tekniske krav, og at presiseringer av reglene skal legges til forarbeidene.

Utvalget anbefaler å dele loven inn i følgende fire deler:

Første del: Plan- og bygningslovens alminnelige del.

Annen del: Om planer.

Tredje del: Om bygninger med videre.

Fjerde del: Avsluttende bestemmelser.

### **2.2.2 Utvalgets prinsipielle vurderinger av enkelte hovedspørsmål**

Bygningslovutvalget ønsker å etablere et system som gir bedre sikkerhet for at regelverket faktisk etterleves. Det forutsetter klare ansvarsforhold,

bedre tilsynsordninger, kompetanse i foretakene og en privatisert og uavhengig kontroll.

Utvalget legger til grunn en målsetting om å utarbeide et saksbehandlingssystem som er mer logisk og ryddig, med færre «spor» enn i gjeldende lov. Meldingsordningen foreslås sløyfet og erstattet med mindre omfattende krav til ansvar og kontroll for visse typer tiltak. Dette vil etter utvalgets syn også være riktig ut fra et effektiviseringshensyn.

Utvalget foreslår at det i loven innføres en meklingsadgang i byggesaker for situasjoner hvor private parter står mot hverandre, som et alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling.

Bygningslovutvalget påpeker at gjeldende system overlater et stort ansvar til private aktører i byggesaken. En slik rollefordeling kan bare fungere hvis alle er klar over hva de har ansvar for i prosessen og hva dette ansvaret innebærer. For å sikre etterlevelse av regler må det sørges for at overtredelser ikke gir negative konsekvenser. Utvalget anser en aktiv ulovlighetsoppfølging som et ledd i å oppnå større effektivitet i byggesakssystemet. Bygningslovutvalget ser det som viktig å få innspill på hvilke tiltak man kan se for seg på dette området.

Utvalget varslar at de vil arbeide videre med alternativer til refusjon, for eksempel et forenklet refusjonssystem eller avgifter øremerket bestemte typer fellesinnretninger, og se på andre typer fremtidsrettede finansieringsinstrumenter.

En del av plan- og bygningsloven er inntatt som forskrift til Svalbardloven (lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard) og gjelder for Longyearbyen planområde. Utvalget vil vurdere anvendelsen av byggesaksreglene på Svalbard i neste utredning. Når det gjelder Planlovutvalgets forslag om å la rørledninger i sjø for transport av petroleum inngå i bestemmelsen om virkeområde, ønsker Bygningslovutvalget å avvete høringen av dette forslaget. Dersom slike tiltak skal omfattes av loven må det vurderes om slike tiltak også bør byggesaksbehandles. Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig å ha oppregning av hvilke tiltak loven skal gjelde for i én bestemmelse om lovens saklige virkeområde. Behovet for å tydeliggjøre virkeområdet må ses i sammenheng med behandling av bestemmelsene om søknads- og meldeplikt i delutredning II.

Forholdet mellom plan- og bygningsloven og annen særlovgivning har betydning for forutberegnelighet, effektivitet og tidsbruk. Utvalget anser at der både bygningsmyndighetene og én eller flere sektormyndigheter må vurdere ulike sider av et tiltak, bør behandlingen etter sektorlovgivningen i størst mulig grad samordnes med behandlingen

etter plan- og bygningsloven. Dels er dette et spørsmål om det skal skje en samordning i forbindelse med byggesaksbehandlingen, og dels om å finne fram til hensiktsmessige regler for hvordan samordningen skal skje (hvilket ansvar skal bygningsmyndighetene ha).

Utvalget påpeker at plan- og bygningsmyndighetenes vurdering av privatrettslige forhold ved byggesaksbehandlingen, er en problemstilling som ofte er oppe i praksis. Et særskilt spørsmål blir derfor om bygningsmyndighetene i større grad bør ha et ansvar for å bidra til avklaring av privatrettslige forhold under byggesaksprosessen. Bygningslovutvalget vil komme tilbake til disse problemstillingene i forbindelse med lovforslaget i delutredning II.

Bygningslovutvalget påpeker at det er opptatt av at kravet til et enkelt og effektivt regelverk ikke må føre til kompromisser som gjør at kvalitet i det som blir bygget må vike. Utvalget har likevel vist til at det foreligger et besparingspotensial på 3–3,5 milliarder kroner på boligsektoren ved mer effektiv saksbehandling. På den annen side er det alminnelig enighet om at feil og byggskader er en betydelig kostnadsdrivende faktor. I den sammenheng vises det til undersøkelser i forbindelse med byggesaksreformen i 1995 som anslår at inntil 70 % av feilkostnadene skyldes forhold som ligger under de ansvarlige foretak. Det ligger således et klart potensial for kostnadsreduksjon dersom man i større grad kan sikre tilstrekkelig og relevant kompetanse hos de som skal ivareta de forskjellige ansvarsfunksjonene.

### 2.2.3 Særlig om forslag til regler om utbyggingsavtaler

Det ble forutsatt i Bygningslovutvalgets mandat at utvalget skal «vurdere eventuelle behov for særskilte regler om avtalebasert gjennomføring» av planer – såkalte utbyggingsavtaler. Våren 2003 uttrykte departementet ønske om at Bygningslovutvalget prioriterte arbeidet med utbyggingsavtaler særskilt, med sikte på å legge fram et lovforslag om emnet allerede i utvalgets første delutredning. Dette ble fulgt opp av utvalget, som i utredningen foreslår et helt nytt kapittel om utbyggingsavtaler. Forslaget bygget delvis på det allerede foreliggende forslag om lovregulering av emnet som våren 2003 ble fremmet av Planlovutvalget i NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II, men har avvikende bestemmelser på flere punkter.

Departementet vil tilføye at lovreglene i §§ 64–64 f om utbyggingsavtaler, som ble tilføyd ved lov

av 27. mai 2005 nr. 30, bygger på Bygningslovutvalgets forslag. Hovedelementene i forslaget er videreført, men den endelige lovteksten er justert, og det er føyd til noen elementer, blant annet for å forbedre forutberegneligheten for kommunens innbyggere og partene i avtalene. Reglene om utbyggingsavtaler vil ikke bli omtalt videre i det foreliggende lovforslag.

## **2.3 NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II**

### **2.3.1 Innledning**

I Bygningslovutvalgets delutredning II er temaene som ble tatt opp i NOU 2003: 24 utredet grundigere. Temaer som ikke er omtalt tidligere er også vurdert. Bygningslovutvalget presenterer sine forslag samlet, som ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven.

### **2.3.2 Rettslige normer**

Bygningslovutvalget mener det vil være mer effektiviserende og forenkende å skille klart mellom normer med og uten rettsvirkning, og ha færrest mulige normnivåer. Behovet for normer til å styre byggesaksbehandlingen synes tilfredsstillende dekket gjennom lov, forskrift og planbestemmelser. Det foreslås derfor at både den generelle vedtektshjemmelen og de særskilte vedtektshjemlene i ulike paragrafer oppheves, og at retningslinjer uten rettsvirkning bør gis som veiledninger og anbefalinger.

### **2.3.3 Lovstruktur**

Utvalget har utarbeidet et forslag til ny lovstruktur ut fra de prinsipper som ble omtalt i første delutredning. Det vil si én felles plan- og bygningslov med en inndeling i fire deler som igjen inndeles i kapitler. Paragrafene er nummerert med en kombinasjon av kapittelnummer og paragrafnummer, samtidig som hver enkelt paragraf er foreslått utstyrt med en overskrift som angir hva paragrafen omhandler.

Planlovutvalgets lovforslag er lagt til grunn for store deler av del I (Plan- og bygningslovens alminnelige del) og hele del II (Om planer). Bygningslovutvalgets hovedfokus er på del III (Om bygninger med videre) og del IV (Avsluttende bestemmelser (gjennomføring og håndheving)).

Med bakgrunn i mandatets pålegg om å foreta en gjennomgang av lovens struktur med henblikk på forenkling og brukervennlighet, har utvalget

foreslått følgende systematikk i del III (Om bygninger med videre): Reglene om søknadsplikt/unntak fra søknadsplikt og saksbehandlingsreglene kommer først, deretter alle materielle bestemmelser. Reglene er plassert i kronologisk rekkefølge i forhold til normal saksflyt i en byggesak, og i forhold til hva som framstår som en naturlig og logisk rekkefølge for dem som skal bruke loven. Utvalget legger videre vekt på å foreta en språklig forenkling og en opprydding i lovtekstene.

Gjennomførings- og håndhevingsbestemmelser foreslås samlet i fjerde og siste del av loven. Til forskjell fra gjeldende lov vil således bestemmelsene om ekspropriasjon, skjønnsmyndighet og refusjon bli plassert mot slutten av loven, sammen med de nye bestemmelsene om utbyggingsavtaler. I likhet med gjeldende lov foreslås bestemmelsene om ulovlighetsoppfølging, gebyr og ikrafttredelses- og overgangsbestemmelsene plassert bakerst i loven.

### **2.3.4 Lovens formål**

Bygningslovutvalget slutter seg til Planlovutvalgets forslag om en felles formålsbestemmelse i den innledende del av loven. Utvalget er imidlertid i tvil om hensiktsmessigheten av en så omfattende formålsbestemmelse som Planlovutvalget foreslo i NOU 2003: 14. Bygningslovutvalget foreslår en kortere formålsbestemmelse som kan synliggjøre de mer spesifikke hovedformål med en felles plan- og bygningslov.

### **2.3.5 Lovens virkeområde**

Bygningslovutvalget slutter seg til Planlovutvalgets forslag om å dele gjeldende bestemmelse om lovens virkeområde i to paragrafer, én for det geografiske og én for det saklige virkeområde. Likeledes slutter utvalget seg til Planlovutvalgets forslag om en utvidelse av virkeområdet med én nautisk mil og har ingen merknader til Planlovutvalgets forslag om å åpne for at Kongen skal kunne utvide eller innskrenke virkeområdet i sjø. Utvalget slutter seg til flertallet i Planlovutvalget som foreslo å oppheve unntaket for rørledninger i sjø slik at disse kan inngå i arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven.

### **2.3.6 Særlig om Svalbard**

Bygningslovutvalget ble i mandatet bedt om å vurdere behovet for egne bestemmelser i loven om anvendelse på Svalbard. Det er innført Byggesaksforskrift for Longyearbyen av 24. februar 2003, der

bygningsdelen av loven er innarbeidet i all hovedsak. Longyearbyen lokalstyre var positive til en utvidet anvendelse av loven på Svalbard. Bygningslovutvalget har innhentet synspunkter fra Polarutvalget gjennom Justis- og politidepartementet. Departementet formidlet den oppfatning at et forslag om å gjøre deler av plan- og bygningsloven gjeldende bare for Longyearbyen arealplanområde, ville stride mot prinsippene for lovgivning på Svalbard. Justis- og politidepartementet viste videre til at forskriftsmyndigheten i byggesaker er delegert til Longyearbyen lokalstyre for Longyearbyen arealplanområde, og at denne forskriftsmyndigheten skulle dekke lokalstyrets behov også i tida framover. Under henvisning til Polarutvalgets standpunkt finner Bygningslovutvalget ikke grunnlag for å fremme noe forslag om anvendelsen av plan- og bygningsloven for Longyearbyen arealplanområde, selv om utvalget anser at dette vil kunne skape et enhetlig regelverk som er forutsigbart for alle aktører innenfor byggeprosessen.

### 2.3.7 Lovens saklige virkeområde

Utvalget vektlegger at plan- og bygningslovgivningen skal sikre gjennomføringen og realiseringen av vedtatte planer, og påpeker at en bestemmelse om lovens saklige virkeområde bør gjenspeile dette. Utvalget har vurdert muligheten for å unnta fra lovens saklige virkeområde mindre tiltak uten avgjørende offentligrettslig eller samfunnsmessig betydning. Utvalget finner det imidlertid vanskelig å definere hvilke tiltak som ikke skal omfattes av loven i en generell bestemmelse om lovens saklige virkeområde. En slik avgrensning må etter utvalgets oppfatning eventuelt foretas i forskrift. Utvalget gjør nærmere rede for kriterier for unntak og hvor grensen for slike mindre tiltak etter utvalgets syn bør gå.

Utvalget foreslår en generell regel om lovens saklige virkeområde som en § 1-2, delvis basert på Planlovutvalgets forslag, men med en mer presis bestemmelse om bygningsdelen av loven.

### 2.3.8 Forholdet til andre lover og ulovfestet rett

Bygningslovutvalget mener at oppgavefordelingen mellom bygningsmyndighetene og andre myndigheters sektoransvar i tilknytning til byggesaker, i det alt vesentlige fungerer hensiktsmessig. Utvalget antar imidlertid at ytterligere forenkling og effektivisering med hensyn til oppgavefordeling mellom myndighetsorganene på dette området, kan oppnås ved å klargjøre grensesnittet mellom

myndighetsorganene bedre. Utvalget foreslår en klargjøring og presisering av bygningsmyndighetenes koordineringsansvar i forhold til andre myndigheter (både internt i kommunen og overfor andre myndigheter) og å kombinere bygningsmyndighetenes oppgaver i denne sammenheng med bedre og mer effektive virkemidler både i forhold til særlovsmyndighetene og den private part. Det foreslås også å pålegge tiltakshaver selv i større grad enn i dag å forhåndsavklare tiltaket i forhold til sektor-/særlovsmyndigheter. Dette forslaget er kombinert med et forslag til hjemmel for bygningsmyndighetene til helt å unnlate realitetsbehandling av saken før tiltakshaver har innhentet de nødvendige tillatelser eller samtykker fra særlovsmyndigheter.

Etter Bygningslovutvalgets oppfatning er det neppe grunnlag for å foreta vesentlige endringer i gjeldende rett i forhold til vurderingen av privatrettslige spørsmål i byggesaker, utover å lovfeste prinsippene som er trukket opp i praksis.

### 2.3.9 Oppgave- og rollefordeling mellom myndighetsorganer og mellom myndigheter og private

Det mest grunnleggende skillet for oppgave- og rollefordeling mellom det offentlige og de private handler om hva bygningsmyndighetene skal befatte seg med. Utvalget mener at å treffe avgjørelser om tillatelser, utøve tilsyn eller bruke sanksjoner mot ulovligheter ligger i kjerneområdet for den offentlige myndighetsutøvelse på dette feltet. Slike oppgaver stiller særlige krav til ivaretagelse av offentlige interesser, herunder å sikre rettsikkerhet, legitimitet og nøytralitet i håndhevelsen av plan- og bygningslovgivningen. Noen kompetanseoverføring til private av slike oppgaver synes etter utvalgets oppfatning å være statsrettslig, legitimitetsmessig og rettssikkerhetsmessig mindre aktuelt. Dette stiller seg etter utvalgets vurdering annerledes når det gjelder selve forberedelsen av de avgjørelser som skal treffes.

### 2.3.10 Bygningsteknisk nemnd

Teknisk forskrift (TEK) er i det vesentlige bygget opp med krav til funksjoner, uten at den bestemte løsningen er angitt. Med funksjonsbaserte forskrifter vil det imidlertid kunne oppstå tvil om hva som i det konkrete tilfelle er en forsvarlig løsning. Utvalget foreslår at også de materielle kravene i lov uttrykkes gjennom funksjonskrav der dette er hensiktsmessig. Det finnes i Norge ikke noe organ som vurderer de faktiske løsninger og angir om de

tekniske løsningene tilfredsstillende kravene i teknisk forskrift (TEK). Dette er etter utvalgets oppfatning særlig uheldig for den innovative prosjekterende, som ønsker å prøve ut nye løsninger. Bygningslovutvalget foreslår derfor at det opprettes en Byggteknisk nemnd med høy tverrfaglig kompetanse. Nemnda skal gi rådgivende uttalelser om tekniske løsninger vedrørende byggverk etter henvendelse fra en prosjekterende.

### 2.3.11 Forholdet mellom byggesaksregler og kostnader

Norges byggforskningsinstitutt (NBI) har på oppdrag fra Bygningslovutvalget utarbeidet en rapport om hvilke regler som på hvilke stadier/faser i prosessen utløser kostnader. Rapporten viser at risikoen for økte kostnader blant annet øker når tiltakshaver gjør avvik fra offentlige planer. Dette fører ofte til protester/innsigelser. I høringen av NOU 2003: 24 kommenterte flere høringsinstanser dessuten at lang saksbehandlingstid medfører høye byggekostnader, noe som igjen begrenser nybyggingen.

Utvalget vurderer om det bør innføres en karanteneordning for reguleringsplaner for å redusere forekomsten av planavvik. En slik ordning kan for eksempel innebære at kommunen ikke har adgang til å dispensere fra en reguleringsplan de første tre år etter planens vedtakelse. Utvalget kommer imidlertid til at selv om nettopp avvik fra offentlige planer er kostnadsdrivende i byggesaksprosessen, bør det ikke innføres en slik karanteneordning.

Flere av de årsaker til kostnadsøkninger som Norges byggforskningsinstitutt peker på i sin rapport, kan knyttes til svak kompetanse hos de medvirkende i en tidlig fase av prosjektet. Det er særlig tydelig når det blir nødvendig med flere runder med kommunal behandling. Det er etter utvalgets mening nærliggende å anta at så lenge det bare er påkrevd med ansvarsrett for ansvarlig søker ved innsendelse av rammesøknad, vil dette medføre at tiltakshaver nedvurderer behovet for prosjekteringskompetanse på et så tidlig stadium i prosjektet.

Utvalget vurderer også å stille krav til kompetanse hos den som står for utarbeidelse av private planforslag, i et forsøk på å redusere behovet for senere avvik fra planen. Det ble i så fall ansett hensiktsmessig å avgrense ordningen til kun å gjelde saker der regulering skal skje som en del av en senere byggesak og hvor det er private tiltakshavere. Utvalget har imidlertid kommet til at det er uklart hvor stort behovet for et slikt kvalifikasjons-

krav er, og har derfor ikke anbefalt innføring av slike krav.

### 2.3.12 Søknadssystemet

Bygningslovutvalget foreslår et nytt søknadssystem som er mer logisk enn gjeldende ordning, med en reduksjon av antall «spor», herunder avvikling av de særlige meldingsordningene. Forslaget innebærer at alle tiltak i utgangspunktet er søknadspliktige, men det stilles forskjellige krav til ansvar og kontroll. Den strengeste kategorien, kategori én, foreslås som i dag, med krav om at tiltakshaver må knytte til seg ansvarlige foretak. Dersom slike tiltak oppfyller vilkårene som gjeldende «enkle tiltak», kan slike tiltak settes i gang tre uker etter at søknad er innsendt. Ellers er fristen tolv uker. Kategori to er i hovedsak tiltak som etter gjeldende ordning er meldepliktige, men utvalgets forslag åpner for at kommunen kan bestemme at også andre mindre tiltak kan behandles i denne kategorien. Midlertidige tiltak som skal stå i inntil to år er plassert i denne kategorien. Disse vil etter forslaget være søknadspliktige, men kravene til ansvar og kontroll gjelder ikke, slik at disse fortsatt vil kunne forestås av tiltakshaver selv. De foreslåtte saksbehandlingsfristene innebærer at disse tiltakene fortsatt skal behandles innen tre uker. Dersom betingelsene er oppfylt ved fristens utløp og kommunen ikke har truffet vedtak, kan tiltakene settes i gang.

Kategori tre er små tiltak som etter gjeldende rett er unntatt fra søknads- og meldeplikt. Disse foreslås videreført i det nye systemet. I tillegg foreslår utvalget at midlertidige tiltak som ikke skal stå mer enn to måneder, skal være unntatt fra søknadsplikt.

Utvalget er av den oppfatning at dersom driftsbygninger i landbruket følger de samme reglene som foreslås innenfor et nytt søknadssystem, bør dette være tilstrekkelig til å fange opp landbruksbygningenes ulike grad av kompleksitet.

Når det gjelder landbruksbygg med videre viser utvalget til at avgrensingskriteriet for alle tiltakstyper, bør være tiltakets omfang og kompleksitet, og ikke type næring.

Forslaget innebærer at oppføring av store og kompliserte landbruksbygg vil kreve bruk av ansvarlige foretak, mens mindre og enklere landbruksbygg fortsatt vil kunne forestås av tiltakshaver (bonden) selv. De minste byggene vil fortsatt være unntatt fra søknadsplikt. Utvalgets forslag til tidsfrister for kommunens saksbehandling innebærer at søknad om oppføring av mindre driftsbygninger, der tiltakshaver selv kan stå ansvarlig, skal

behandles av kommunen innen tre uker. Dette betyr at det i realiteten ikke blir forskjell fra gjeldende meldingsordning for denne kategorien av driftsbygninger.

### 2.3.13 Saksbehandling

#### *Tredjemannsinteresser, herunder bestemmelsene om nabovarsling*

Etter Bygningslovutvalgets vurdering er det ikke behov for endringer med hensyn til kretsen av hvem som skal varsles ved søknad om tillatelse til tiltak. Utvalget fremhever at det kan volde tvil om hvem som i det konkrete tilfelle er naboer eller gjenboere, og foreslår at man bare skal ha plikt til å varsle særskilt de naboene som man har rimelige muligheter for å finne fram til. Ifølge forslaget skal varsling kunne skje ved lokal kunngjøring der det vil være forbundet med uforholdsmessige vanskeligheter å varsle den enkelte særskilt.

Bygningslovutvalget foreslår en utvidelse av adgangen til å fritta fra nabovarsling, ved at det i større grad overlates til kommunens skjønnsmessige vurdering om varsling er «nødvendig». Skjønnssammenheng foreslås også utvidet ved at det også skal være adgang til å unnta fra varsling der naboens interesser bare i liten grad berøres av arbeidet.

#### *Tidsfrister*

Undersøkelser har vist at innføring av tidsfrister i 2003 førte til at saksbehandlingstiden har gått ned i et stort antall kommuner. Den viktigste begrunnelsen for å ha saksbehandlingsfrister ligger i behovet for en forutsigbar saksbehandling, som samtidig ikke må ta for lang tid.

Bygningslovutvalget har foretatt en samlet gjennomgang av fristreglene. Gjeldende tolvukers frist gjelder kun «rene» byggesaker, det vil si saker som ikke reiser planspørsmål. En konsekvens av at byggesaker med planspørsmål er unntatt fra fristreglene, kan etter utvalgets vurdering være at en del kommuner prioriterer disse sakene lavt og at de derfor blir liggende uforholdsmessig lenge. Det kan hevdes at gjeldende ordning likevel er rettferdig, det vil si at kommunene må prioritere søkere som holder seg innenfor gjeldende plan. I mange kommuner er imidlertid mange planer så gamle og uaktuelle at det er helt nødvendig å søke om dispensasjon fra plan. Sett fra søkers side er det i slike tilfelle urimelig at det ikke skal være frist også for disse sakene. Utvalget foreslår at det fastsettes en frist på 16 uker for saker som inneholder dispensa-

sjon fra plan, samt for særskilte søknader om dispensasjon fra plan.

For fylkesmannens behandling av klager gjelder som hovedregel ingen frist, unntatt for behandling av klager der klagen er gitt oppsettende virkning. Her er det en seksukers frist til å behandle klagesaken. I et tids- og kostnadsperspektiv foreslår utvalget at det også innføres en tolvukers frist for fylkesmannens ordinære behandling av klagesaker etter plan- og bygningsloven.

Det foreslås også innført frister (seks uker) for de to vedtakene som treffes av kommunen i en refusjonssak.

#### *Forholdet mellom plan- og byggesak, felles prosess med videre*

Bygningslovutvalget hevder at lovregler som åpner for en sammenslåing av behandlingen av detaljplan og rammesøknad med felles varsling, felles saksbehandling, felles behandling av merknader og eventuelle klager, vil kunne medføre besparelser i tid og ressurser for både kommune og utbygger. En felles prosess vil etter utvalgets oppfatning også innebære at både politikere og administrasjon får et bedre materiale som grunnlag for sine beslutninger, i hovedsak fordi planens faktiske konsekvenser blir anskueliggjort ved behandlingen. Også for høringsinstanser, naboer og andre som har uttalerett/klagerett vil den samlede dokumentasjon gi et bedre bilde av det de skal forholde seg til. På bakgrunn av den store variasjonen i sakstype, kommunal organisasjon og praksis, mener utvalget at ordningen må være frivillig for søker/forslagsstiller.

Utvalget mener en felles prosess vil være mest aktuell for saker der det i overordnet plan er avgjort hvordan et område er tenkt anvendt og utformet. Gjennom de foregående prosesser er bruken av området derved avklart med andre myndigheter og organer. Det er derfor mer sannsynlig at et planforslag innenfor disse rammene blir vedtatt. Videre vil det være prosjekter der utbygger på et tidlig tidspunkt har klart for seg hvordan utbyggingen skal foregå, og har bestemt seg for den endelige utforming av tiltakene innenfor planområdet. Særlig gjelder dette infrastruktur og nødvendige fellesanlegg, som ville høste gevinst av en felles prosess i form av kortere saksbehandlingstid fra plan til rammetillatelse.

Bygningslovutvalget fremmer forslag om at det innføres en adgang til å foreta en felles behandling av plan- og byggesaker hvor ovennevnte hensyn blir ivaretatt.

### *Klageordningen*

Bygningslovutvalget vurderer i første rekke mulige virkemidler for å redusere antall klagesaker, uten at dette skal gå på bekostning av borgerenes rettssikkerhet.

Når det gjelder kretsen av klageberettigete mener utvalget at det ikke er aktuelt å snevre inn denne i forhold til forvaltningsrettens alminnelige utgangspunkt, men ser ingen grunn til at begrepet «rettslig interesse» tolkes videre her enn innenfor andre rettsområder.

Utvalget foreslår ytterligere innstramning i forhold til det som ble gjennomført ved lovendring 7. mai 2004 når det gjelder klagegjensstand. Denne lovendringen innebærer at det ikke kan klages på forhold som har vært avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse på reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Utvalget foreslår at det ikke kan klages på forhold som er avgjort i bindende områdeplan eller detaljplan eller ved dispensasjon, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt. Forskjellen fra gjeldende rett er at det etter forslaget ikke er et krav om at det allerede er klaget over samme forhold for å avskjære klage – det er nok at det kunne har vært klaget.

Utvalget begrunner forslaget med at parter eller andre berørte under planprosessen har hatt anledning til å uttale seg til ulike planforslag, og har hatt anledning til å påklage kommunens planvedtak. Disse bør ikke kunne trenere gjennomføring av planen ved at vedtak om byggetillatelse utløser ny klage, der de forhold som har vært gjenstand for vurdering og avgjørelse under planbehandling tas opp på nytt.

Bygningslovutvalgets forslag innebærer en anledning for både kommunen og fylkesmannen til å realitetsbehandle klagen, i stedet for å avvise den, dersom dette synes mest hensiktsmessig. Dette vil særlig være aktuelt der det er tvil om klagen gjelder «samme forhold» som er avklart i planen.

Utvalget foreslår også et mindre gebyr for kommunens klagesaksbehandling. Formålet med forslaget vil være å redusere unødvendige og uberettigede klager.

### *Lovfesting av regler om forhandlinger og mekling i byggesaker*

Bygningslovutvalget tar utgangspunkt i at mekling er noe annet enn forhandlinger, og finner det unaturlig at en kommune skal mekle i en uenighet mellom kommunen og en tiltakshaver/søker, der ingen andre interesser er berørt. Utvalget diskutere

rer derfor mekling hovedsakelig i naboklager, og setter mekling først og fremst i sammenheng med behovet for tids- og kostnadsbesparelse for det offentlige og for private. Utvalget mener på denne bakgrunn at mekling må sees i sammenheng med andre måter å redusere antall klager og det offentliges arbeid med klagesaker. Utvalget foreslår under dissens at adgangen til mekling synliggjøres i lov, men at det er kommunen selv som bestemmer om den vil tilby mekling, og at det ikke skal være plikt for noen av partene til å delta. Empiriske undersøkelser viser at mekling basert på frivillighet har best mulighet for å lykkes. Utvalget mener at nærmere regler for saksbehandlingen bør fastsettes i forskrift.

### **2.3.14 Dispensasjon**

I Planlovutvalgets andre delutredning (NOU 2003: 14) ble det foreslått nye regler om dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet, fra lovens krav om detaljplan og områdeplan, samt fra vedtatt arealplan. Det forutsettes samtidig at gjeldende lov § 7 opprettholdes med nødvendige justeringer i samsvar med tidligere forslag inntatt i Planlovutvalgets første delutredning. Det er i tilknytning til dette uttrykkelig forutsatt at Bygningslovutvalget vurderer endringer i gjeldende lov § 7 for byggesaksdelen.

Den praktiske bruk av dispensasjonsreglene har etter Bygningslovutvalgets oppfatning vist at det er behov for å kunne fravike plan- og bygningslovens regelverk i enkeltsaker for å få gode og hensiktsmessige løsninger. Selv om slike avvikende løsninger går ut over reglenes forutberegnelighet, tilsier hensynet til en fleksibel og effektiv byggesaksbehandling at dispensasjonsinstituttet opprettholdes.

Bygningslovutvalget kommer til at dispensasjonsreglene i utgangspunktet bør opprettholdes og være de samme i alle typer saker; både dispensasjon fra lov, forskrift og plan. Det gjøres imidlertid oppmerksom på de muligheter man har etter dagens regelverk – og etter tilsvarende forslag til nye regler om det samme fra Planlovutvalget – til å endre planen gjennom mindre omfattende saksbehandling. Reglene om såkalte «mindre vesentlige reguleringsendringer» vil derfor være et alternativ til dispensasjon, som eventuelt kan utdypes og gjøres mer praktikabelt. Dette temaet faller likevel noe på siden av Bygningslovutvalgets mandat og er ikke nærmere omhandlet.

Planlovutvalgets forslag til nye dispensasjonsbestemmelser trekker i retning av at det innenfor visse områder i en kommune, kan være grunnlag

for å stille særlig strenge krav til dispensasjoner. Bygningslovutvalget antar på denne bakgrunn at det for enkelte bestemmelser kan være hensiktsmessig å gjøre loven ufravikelig. Dette bør vurderes i forhold til den enkelte bestemmelse. I så fall vil det være aktuelt å fastsette at den generelle bestemmelsen om dispensasjon ikke kommer til anvendelse, eventuelt bare kommer til anvendelse på vilkår som fastsettes særskilt.

Bygningslovutvalgets forslag til materielle vilkår i en ny generell dispensasjonsbestemmelse har som hovedformål å forenkle, klargjøre og samtidig stramme inn. Kriteriet «særlige grunner» er beholdt, men ytterligere vilkår er føyd til. Forslaget til nye saksbehandlingsregler er i hovedsak i samsvar med gjeldende rett, men inneholder blant annet et eksplisitt krav om at søknadene om dispensasjon må grunngis.

### 2.3.15 Ansvar og kontroll

Utvalget har gjennomgått reglene for ansvar og kontroll, og foreslår endringer som etter utvalgets vurdering vil virke effektiviserende og klargjørende. Forslagene må ses i sammenheng med utvalgets forslag til grep for å styrke kommunens tilsynsarbeid. Utvalget mener det er behov for å klargjøre loven når det gjelder ansvarsforholdene. Utvalget mener at dagens regler om ansvar og kontroll totalt sett er mangelfullt beskrevet i loven og forskriftene. I tillegg er de uoversiktlige og uklare både når det gjelder formuleringer, plassering og fordeling mellom lov og forskrift. Kommunens ansvar er ikke beskrevet samlet og oversiktlig, verken i loven eller forskriftene. Utvalget foreslår derfor nye bestemmelser om ansvar. De nye bestemmelsene beskriver systematisk ansvaret for de ulike aktørene i byggesaker, inkludert kommunens oppgaver.

Utvalget finner det riktig å bygge videre på gjeldende system med en privatisert kontroll. På samme måte som for reglene om ansvar mener utvalget at gjeldende regler om kontroll til dels er mangelfullt beskrevet i loven og forskriftene. De er i tillegg dels uoversiktlige og uklare, både når det gjelder formuleringer, plassering og fordeling mellom lov og forskrift.

Utvalget foreslår en ny bestemmelse om kontroll av prosjektering og utførelse til erstatning for de reglene man har i dag. I tillegg foreslår utvalget obligatorisk uavhengig kontroll på viktige og kritiske kontrollområder. Videre foreslår utvalget at det i loven gjøres klart at egenkontroll og uavhengig kontroll er to likeverdige kontrollformer.

### 2.3.16 Godkjenning av foretak

Bygningslovutvalget har vurdert å fjerne godkjenningsordningen, privatisere den eller erstatte den med et annet system. Utvalget kommer til at selv om det er svakheter ved dagens godkjenningsordning, bør den likevel beholdes og videreutvikles.

Bygningslovutvalget foreslår at den sentrale godkjenningsordningen endres fra en frivillig til en obligatorisk ordning. Alle foretak som ønsker å påta seg ansvarsrett i en byggesak, må etter forslaget inneha sentral godkjenning. Utvalget viser til at en obligatorisk ordning for det første vil medføre en enhetlig vurdering av foretakenes kvalifikasjoner og bidra til felles rammevilkår som vil fremme seriøsitet i næringen. For det andre blir det framholdt at forslaget vil gi bedre mulighet for oversikt og sentral styring, samt oppfølging av ordningen. For det tredje påpeker utvalget at forslaget vil styrke ordningen fordi samtlige aktører vil bli underlagt de samme bestemmelsene om tilbaketrekking av godkjenning. Tilbaketrekking av godkjenning vil etter utvalgets vurdering dessuten få betydning utover den enkelte byggesak, noe som gjør reaksjonene mer effektive og avskrekkende.

### 2.3.17 Tilsyn

Utvalget viser til at dagens rollefordeling, som foreslås beholdt, overlater store deler av ansvaret til tiltakshaver og de ansvarlige prosjekterende, utførende og kontrollerende. Videre vises det til at mange sider ved byggesakene er et viktig offentlig anliggende og at det offentlige engasjementet etter gjeldende system i stor grad må løses gjennom et effektivt tilsyn. Det slås fast at tilsynet således er en svært viktig faktor i et effektivt byggesakssystem.

Bygningslovutvalget legger til grunn at kommunenes tilsyn ikke fungerer så effektivt som ønskelig. Utfordringen ligger i å finne fram til løsninger som i praksis styrker kommunenes tilsyn. Bygningslovutvalget foreslår lovfesting av tilsynsplikten i et eget kapittel i loven, og peker samtidig på muligheten for interkommunalt samarbeid, mens det for eksempel blir vurdert som mindre ønskelig å overføre oppgaven til private. Utvalget foreslår ikke regler om rutiner, men mener dette mest hensiktsmessig kan gjøres i forskrift. Det foreslås likevel at tilsyn skal avsluttes med en tilsynsrapport, som sendes den sentrale godkjenningsordningen.

### 2.3.18 Ulovlighetsoppfølging

For å bidra til en mer aktiv ulovlighetsoppfølging fra kommunenes side og understreke viktigheten



av dette, foreslår utvalget lovfesting av en plikt for kommunen til å forfølge ulovligheter som ikke er bagatellmessige. Det foreslås ikke store endringer i reglene om pålegg om retting/riving av ulovlige bygg med videre. Det foreslås imidlertid en hjemmel for kommunen til å gi pålegg om øyeblikkelig stans av tiltak ved fare for liv eller uopprettelig skade.

Utvalget foreslår flere endringer i straffereglene, dels for å gjøre konsekvensene ved alvorlige overtredelser sterkere, og dels for å øke kommunens interesse i å benytte straff og straffelignende reaksjoner. Strafferammen foreslås økt fra bøter til fengsel i ett år, eller bøter med to års fengsel som alternativ ved særlig skjerpene omstendigheter. Ved siden av at straff skal virke bedre som preventivt middel, vil en økning av strafferammen forlenge fristen for foreldelse av forholdet og åpne for bruk av tvangsmidler som pågripelse, fengsling og beslag. Strafferammen kommer på linje med andre sentrale miljølover. Utvalget foreslår videre å heve terskelen for hva som er straffbart, slik at straff bare benyttes ved alvorlige overtredelser.

Samtidig foreslås det innført en anledning for kommunen til å ilegge overtredelsesgebyr. Dette er et straffelignende gebyr («forelegg») som ilegges som et vedtak. Gebyret skal tilfalle kommunen. Utvalget legger til grunn at overtredelsesgebyr vil bli brukt mer aktivt enn anmeldelse/straff, fordi kommunen har kontroll med når det brukes uten å være avhengig av påtalemyndigheten, og fordi det kan være en lavere terskel for å ilegge gebyr enn for å straffeforfølge. At gebyret tilfaller kommunen anses også som en faktor som kan påvirke kommunene til å forfølge ulovligheter. Utvalget påpeker samtidig at det er uheldige sider ved å la den som ilegger en slik sanksjon, ha gebyr som en del av inntektsgrunnlaget. Utvalget legger i forslaget opp til at det gis forskrifter om blant annet overtredelsesgebyr, der departementet trekker opp rammer for når gebyr kan ilegges og med et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyr.

### 2.3.19 Materielle bestemmelser

Paragrafene i gjeldende lov har ikke noen god strukturmessig sammenheng. Dette skyldes i det vesentlige at det ikke har vært foretatt noen total revisjon av loven siden 1965. Bygningslovutvalget har på denne bakgrunn gjennomgått de materielle bestemmelsene i loven med sikte på forenkling og økt brukervennlighet gjennom omstrukturering og språklig forenkling. På enkelte punkter foreslås bestemmelsene endret fordi det ikke lenger anses

å være et praktisk behov for dem, eller på grunn av andre reformbehov.

### 2.3.20 Eksisterende bebyggelse

Utvalget mener at hjemlene for pålegg om vedlikehold og standardheving i det øvrige regelverk (brannlovgivning, arbeidsmiljølovgivning, forskrift om miljørettet helsevern med videre) må antas å være tilstrekkelige, slik at det av den grunn ikke er behov for å styrke hjemmelen i plan- og bygningsloven. Spesialregelverket gir i mange tilfelle hjemmel for å stille strengere krav til bruken av bygg (for eksempel skoler og arbeidsplasser) enn plan- og bygningsloven, som i hovedsak gjelder krav til nybygg og byggeprosess.

Det foreslås likevel at bevaring skal være tilleggs-kriterium i en ny bestemmelse om utbedring. Utvalget anbefaler at departementet utarbeider forskrift til gjeldende lov § 89. Denne bestemmelsen foreslås delt i to paragrafer for å synliggjøre forskjellen mellom avverging av fare og behov for utbedring.

### 2.3.21 Opparbeidelse av veg-, vann- og avløpsanlegg og regulert fellesareal

Utvalget foreslår at det i lovteksten presiseres at opparbeidelsesplikten bare gjelder der det kan oppføres selvstendig bebyggelse, det vil si opprettelse av egen bruksenhet. Videre foreslås det at opparbeidelsesplikten etter gjeldende lov § 67 presiseres slik at den bare gjelder offentlig vei. Utvalget anser det hensiktsmessig ut fra rettsikkerhetsgrunner at maksimumsdimensjonene for veg, rør med videre som kreves opparbeidet, fortsatt står direkte i loven, selv om dette er en type krav egnet for forskriftsfastssettelse.

Det er etter gjeldende bestemmelse anledning for kommunen til å vedta vedtekter om lokale krav til utførelsen av veg, vann- og avløpsledninger som opparbeides etter gjeldende lov § 67. Ettersom kommunale vedtekter foreslås fjernet som regeltype, bør det etter Bygningslovutvalgets mening fastsettes sentrale krav i forskrift. Slike krav kan også fastsettes lokalt i arealplan.

Kommunen har rett og plikt til å overta anlegg opparbeidet etter gjeldende lov § 67 nr. 4. Det forekommer imidlertid at private unnlater å ferdigstille anleggene, slik at kommunen ikke kan overta. Derfor foreslår utvalget at gjeldende lov § 67 nr. 4 endres slik at kommunen gis rett til å overta anlegget selv om det ikke er ferdigstilt, for selv å utføre arbeidet.

### 2.3.22 Finansiering av fellesinnretninger – kostnadsfordeling

Bygningslovutvalget presenterer tre forslag til forenkling av gjeldende saksbehandlingsregler i refusjonssaker, med basis i å redusere antall vedtak som treffes i forbindelse med refusjonssaken.

Utvalget foreslår at godkjent foreløpig kostnadsoverslag skal gjøres bindende, med en ramme på 15 % påslag for det endelige refusjonsoppgjøret. Utvalget foreslår videre at adgangen til å kreve verdistigningen fastsatt ved takst oppheves. Dette begrunnes blant annet med at verdiøkningsspørsmålet lett misforstås, med den konsekvens at rettsanvendelsen ved taksering blir uriktig. Det foreslås i stedet at kommunen tar stilling til verdiøkningsspørsmålet ved sin avgjørelse av refusjonssaken. Videre anser utvalget det hensiktsmessig å innføre refusjon basert på normalkostnader. Utvalget går også inn for at kommunens adgang til å gi en tiltakshaver rett til å knytte seg til annen eiendoms avløpsledning mot kompensasjon, flyttes fra forurensningsloven til plan- og bygningsloven, og at bestemmelsen utvides til å gjelde vannledninger. Det foreslås også å innføre frister for behandling av refusjonssaker. Lovforlaget inneholder dessuten en rekke presiseringer i gjeldende lovgivning som ikke er ment som endringer i gjeldende rett. Utvalget foreslår at departementet utarbeider et normdokument for refusjonssaker.

### 2.3.23 Tilgjengelighet

Bygningslovutvalget finner at hensynet til tilgjengelighet og brukbarhet for bygninger og utearealer bør ivaretas sterkere enn i gjeldende rett. Prinsippet om universell utforming er derfor foreslått inntatt i formålsbestemmelsen i loven. Det grunnleggende krav om at bygninger skal kunne brukes av alle, er innarbeidet i bestemmelsen om krav til nye bygg, og vil også gjelde eksisterende byggverk der det foretas hovedombygging. Gjennom styrket kontroll, tilsyn og ulovlighetsoppfølging antar utvalget at brukbarhetskensynet vil bli vesentlig bedre ivaretatt enn tidligere.

### 2.3.24 Brann

Bygningslovutvalget anser at brannhensyn bør ivaretas bedre enn i dag. Utvalget vurderer endringer i forskjellige elementer i den rettslige regulering av brannhindrende tiltak. I regelverket om bestående byggverk foreslår utvalget at det skal kunne kreves at eier legger fram dokumentasjon for byggets tilstand i forhold til de materielle bestemmel-

ser bygget forutsettes å tilfredsstillere. Utvalget foreslår også en presisering i loven om at godkjenningen skal knyttes til det fagområde vedkommende foretak har egen kompetanse på. Dagens lov inneholder ikke noen slik presisering.

Bestemmelsen i gjeldende lov § 65 foreslås utvidet til også å gjelde slokkevann for brann. Tilgang på tilstrekkelig slokkevann vil være et forhold som prosjekterende må få avklart i forkant av søknad ettersom det er et forhold som kan ha betydning for valg av brannteknisk løsning.

### 2.3.25 Miljøkrav

Mange materialer som har vært benyttet eller benyttes i byggeprosjekter, har negative konsekvenser for miljøet, enten i form av dårlig innneklima eller som byggavfall og forurensning. Cirka 40 % av alt avfall til deponi kommer fra denne sektoren, i tillegg til at sektoren står for cirka 40 % av energiforbruket.

Utvalget behandler fire tema under overskriften miljø: Estetikk, energi, håndtering av avfall og bestående byggverk. I tillegg vurderer utvalget en del generelle problemstillinger knyttet til byggverks miljøpåvirkning.

Utvalget foreslår endringer i den språklige utformingen av «skjønnhetsparagrafen» i gjeldende lov § 74 nr. 2. Utvalget har ikke til hensikt å endre bestemmelsens rettslige innhold, kun å klargjøre den.

Utvalget ser behov for i større grad å innlemme miljø som en størrelse som skal tas hensyn til ved bestående byggverk. Etter utvalgets skjønn er det blant annet grunn til å utvide bestemmelsene i takt med tiden. I gjeldende lov § 89 andre ledd om departementets adgang til å gi forskrifter om påleggsadgang til oppgradering av bestående bygg, er «miljø» nevnt som et hensyn som kan gi adgang til pålegg. Utvalget mener således at formuleringene i gjeldende lov § 89 første ledd (Vedlikehold og utbedring), § 91 andre ledd (Riving) og § 92 b (Kontroll med bestående byggverk og arealer) bør endres slik at de omfatter miljø.

Bygningslovutvalget mener at krav til avfallshåndtering bør følge den normale saksgangen for behandling av byggesaker etter plan- og bygningsloven. Der byggesaken innledes med en forhåndskonferanse, vil kommunen kunne informere om miljøkrav og avfallshåndtering tidlig i prosessen. Videre, ved å knytte kravene til avfallshåndtering opp mot søknadspliktige tiltak, sikres at avfallshåndteringen underlegges saksbehandling, ansvar og kontroll. Dermed belegges avfallshåndteringen med ansvar. Dette sikrer på en bedre måte enn

etter gjeldende system at de ansvarlige aktørene er kvalifisert for å ivareta miljøkravene.

### 2.3.26 Gebyr

Byggesaksbehandlingen bør etter Bygningslovutvalgets mening fortsatt finansieres gjennom gebyrer, innen rammen av selvkost. Etter utvalgets syn bør det fremgå av lovteksten at gebyret ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren. For øvrig har utvalget søkt å klargjøre hva som inngår i selvkostkalkylen samt hvilke typer arbeid som omfattes av gebyrbestemmelsen. Det foreslås ingen utvidelse av bestemmelsen. Utvalget anbefaler at Kommunal- og regionaldepartementets veileder for beregning av selvkost vurderes inntatt i forskrift.

### 2.3.27 Byggfeilforsikring

Bygningslovutvalget fikk høsten 2004 et tilleggsmandat som gikk ut på å vurdere behovet for innføring av garanti- og forsikringsordninger for byggfeil. Konsekvensene av byggfeil kan særlig bli store for den alminnelige boligkjøper, som gjerne oppfører eller kjøper hus en gang i livet. Spesielt dramatisk kan situasjonen bli i tilfeller der det er snakk om alvorlige feil og/eller situasjoner der entreprenøren går konkurs.

For å kartlegge behovet for innføring av en eventuell ny garanti- eller forsikringsordning for byggfeil har Bygningslovutvalget hatt samtaler med representanter for forsikringsbransjen, byggenæringen og forbrukerne. Videre har utvalget foretatt en gjennomgang av relevante lover og eksisterende forsikrings- og garantiordninger, og undersøkt utenlandske ordninger. Utvalget har også gjennomgått et tidligere forslag til en lovfestet garanti- og forsikringsordning, lagt fram av en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1995.

I likhet med hva man kom frem til i 1995, kommer utvalget til at behovet for lovfesting av en garanti- eller forsikringsordning for byggfeil særlig gjelder for feil på bolighus og i forholdet mellom entreprenør og boligkjøper/forbruker. Ved bustadoppføringslovas ikrafttredelse 1. juli 1998 ble det innført en lovfestet plikt for entreprenører som inngår avtale med forbruker om oppføring av bolig, til å stille garanti for kontraktmessig oppfyllelse av avtalen. Utenfor bustadoppføringslovas virkeområde legger utvalget til grunn at man i hovedsak har å gjøre med relativt profesjonelle parter som får behovet for sikkerhet mot byggfeil dekket gjennom standard entreprisekontrakter og gjennom plan- og bygningslovens regler om ansvar og kontroll.

Utvalget mener at det fortsatt er behov for å forbedre eksisterende virkemidler eller å finne frem til nye virkemidler som kan bidra til høyere kvalitet på alle typer bygg og byggearbeider. Det kan ikke utelukkes at innføring av en garanti- eller forsikringsordning for byggfeil, kan være et virkemiddel med en viss kvalitetsforbedrende effekt. Sett i sammenheng med de andre virkemidlene på byggesaksområdet vil utvalget heller anbefale at det legges innsats og ressurser i å forbedre og få økt effekt av disse, fremfor å innføre en ny ordning.

Når det gjelder bustadoppføringslova peker utvalget på at det synes å være behov for en gjennomgang av lovens garantibestemmelse når det gjelder garantiens minimumsstørrelse og varighet. Ved alvorlige byggfeil og i tilfeller der entreprenøren går konkurs, vil en garanti etter bustadoppføringslova bare dekke en liten del av forbrukerens reelle tap. Utvalget anbefaler også en gjennomgang av deler av avhendingslova med tanke på om den gir forbrukerne godt nok vern ved avtale om kjøp av nye boliger som ikke omfattes av bustadoppføringslovas garantibestemmelse. En videre vurdering av temaet anbefales utført i samarbeid mellom representanter for forbrukerne, byggenæringen og forsikringsbransjen.

## 3 Høringene

### 3.1 Høring av NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning I

Bygningslovutvalgets første delutredning ble sendt på høring av Kommunal- og regionaldepartementet 5. november 2003 med høringsfrist 6. februar 2004. Formålet med høringen var å få kunnskap, synspunkter og ideer til utvalgets videre arbeid med delutredning II.

Høringsinstansene har gitt bred tilslutning til blant annet behovet for en samlet gjennomgang av bygningslovgivningen, at lovverket forenkles og effektiviseres og at brukervennligheten blir forbedret. Høringsinstansene er i det vesentlige enige om hvilke deler av lovgivningen som ikke fungerer tilfredsstillende, men har ulike synspunkter på hvilke virkemidler som vil kunne bidra til forbedringer. Flere høringsinstanser peker på at utvalgets beskrivelse av dagens situasjon er grundig og kan i det vesentlige tiltre innholdet i den.

I hovedsak er høringsinstansene positive til utvalgets prinsipielle avklaringer. Det gis bred støtte til at byggesaksgjennomføringen i framtiden bør bygge på de fire grunnprinsippene: Klare ansvarsforhold, bedre tilsynsordninger, kompetanse i foretakene og privatisert og uavhengig kontroll. Mange påpeker at etterlevelsen av regelverket må bedres.

Utvalget får i det vesentlige støtte for at det fortsatt skal være én felles plan- og bygningslov. De høringsinstansene som uttaler seg, er også positive til den strukturen utvalget foreslår.

Mange høringsinstanser oppfatter gjeldende rollefordeling mellom kommune og foretak som uklar og mener dagens system for ansvarsrett, tilsyn og kontroll ikke fungerer tilfredsstillende. Flere etterlyser en klargjøring av ansvarsområdene og oppgavefordelingen mellom kommunene og foretakene. Det etterlyses også en bedre oppfølging av aktørene i byggeprosessen. Generelt er det et ønske om mer uavhengig kontroll, fordi gjeldende ordning med dokumentert egenkontroll ikke fungerer tilfredsstillende. Et stort flertall av høringsinstansene ønsker at tilsynet i kommunene skal styrkes. De fleste antar at interkommunalt

samarbeid kan være et verktøy for effektivisering, og mener at antallet gjennomførte tilsyn i hver kommune bør økes.

Noen av høringsinstansene mener gjeldende system bør få mer tid til implementering og tilvenning i praksis. Flesteparten av høringsinstansene slutter seg til angivelsen av behovet for endringer og er positive til at det søkes utviklet et mer logisk søknadssystem. Forslaget om én grunnstamme/ett «spor» for alle saker og forslaget om å fjerne meldingsordningene har fått tilslutning fra mange. Av de som har uttalt seg om temaet felles behandling av plansak og byggesak, er alle positive til en sterkere integrering.

De fleste høringsinstansene stiller seg positive til mekling som virkemiddel i byggesaker, som alternativ til tradisjonell klagebehandling. Innvendingene mot mekling uttrykkes i hovedsak å være fare for økt tidsbruk, kapasitets- og kompetansemangler i kommunene og fare for økt byråkratisering.

Høringsinstansene er positive til en mer aktiv ulovlighetsoppfølging og støtter prinsippet om at den som skaper kostnader bør betale. Interkommunalt tilsyn anses av flere som positivt for å effektivisere dette arbeidet.

Alle kommunene som har uttalt seg om kostnadsfordeling ved finansiering av fellesinnretninger, ønsker at regelverket forenkles. Flere ønsker imidlertid å beholde refusjonsinstituttet. Mange av høringsinstansene er positive til å supplere refusjonsreglene med avgift for å fordele utgifter til opparbeidelse av veg.

Høringsinstansene støtter forslaget om å dele lovens bestemmelse om virkeområde i to paragrafer, én som angir saklig virkeområde og én som angir geografisk virkeområde.

Flere høringsinstanser peker på at det er et samordningsbehov mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene. Enkelte høringsinstanser gir uttrykk for at det ikke er ønskelig at bygningsmyndighetene skal ta stilling til privatrettslige forhold.

Høringsuttalelsene til utbyggingsavtaler er gjengitt i Ot.prp. nr. 22 (2004–2005).

### 3.2 Høring av NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II

Bygningslovutvalgets andre delutredning, NOU 2005: 12, ble sendt på høring av Kommunal- og regionaldepartementet 14. juli 2005 med en frist til 1. desember 2005 for uttalelse. Følgende instanser fikk NOU 2005: 12 til uttalelse:

Administrativt forskningsfond (AFF)  
 Akademikernes Fellesorganisasjon  
 Alle kommuner  
 Arbeidernes Opplysningsforbund  
 Arkitektenes Fagforbund (AFAG)  
 Arkitektthøgskolen i Oslo  
 BAE-rådet  
 Bedriftsforbundet  
 Bergen Arkitektskole  
 Bergindustriens Landssammenslutning  
 Betongindustriens Landsforening (BLF)  
 Boligprodusentenes Forening  
 Brannfaglig fellesorganisasjon  
 Brannvernssamarbeidet Mur og Betong  
 Bygg- og tømmermestrenes forening  
 Byggenæringens Landsforening (BNL)  
 Chr. Michelsens institutt  
 Deltasenteret  
 Den Norske Advokatforening  
 Den Polytekniske Forening  
 Den Polytekniske Høgskolen  
 Departementene  
 Det Kgl.Selskap for Norges Vel  
 Det Norske hageselskap  
 Det Norske skogselskap  
 Det Norske Veritas  
 Direktoratet for arbeidstilsynet  
 Direktoratet for naturforvaltning  
 EL & IT-Forbundet  
 Elektroinstallatørenes Landsforbund  
 Energiforsyningens Fellesorganisasjon  
 Enova  
 Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg (EBA)  
 FAFO  
 Fagforbundet  
 Feiermesternes Landsforening (FLF)  
 Fellesforbundet  
 Finansnæringens Hovedorganisasjon  
 Folkeuniversitetet  
 Forbrukerrådet  
 Foreningen Næringsseidom  
 Forsikringsselskapenes Godkjenningsnemnd (FG)  
 Forsvarets bygningstjeneste (FBT)  
 Fortidsminneforeningen  
 Forum for byggesak  
 Forum for Natur- og friluftsliv (NFN)

Forum for Utvikling og Miljø  
 Friluftsrådernes Landsforbund  
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)  
 Fylkeskommunene  
 Fylkesmennene  
 Geomatikkbedriftenes landsforening  
 GRIP senter  
 Grønn Byggallianse  
 Habitat Norge  
 Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)  
 Handelshøyskolen BI  
 Heisleverandørenes Landsforening (HLF)  
 Heismontørenes fagforening  
 Husbanken  
 Huseierforeningen i Oslo og Akershus  
 Huseiernes Landsforbund  
 Høgskolen i Agder (HiA)  
 Høgskolen i Bergen (HiB)  
 Høgskolen i Gjøvik (HiG)  
 Høgskolen i Narvik  
 Høgskolen i Nord-Trøndelag  
 Høgskolen i Oslo  
 Høgskolen i Stavanger  
 Høgskolen i Sør-Trøndelag  
 Høgskolen i Telemark (HiT)  
 Høgskolen i Vestfold (HVE)  
 Høgskolen i Østfold  
 Høgskolen i Ålesund  
 Høgskolen Stord/Haugesund  
 Hørselhemmedes Landsforbund (HLF)  
 Innovasjon Norge  
 Institutt for samfunnsforskning  
 ISIM – Institutt for Industriell Miljøforskning  
 Jernbaneverket  
 Jordforsk  
 Justervesenet  
 Kommunalansattes Fellesorganisasjon  
 Kommunenes Sentralforbund  
 Konkurransetilsynet  
 Kontrollrådet for betongprodukter  
 Kulde- og Varmepumpeentreprenørenes Landsforening (KELF)  
 Kuldebransjens samarbeidsutvalg  
 Kvinneuniversitetet Nord  
 Kystdirektoratet  
 Landbrukssamvirkets Felleskontor  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Luftfartsverket  
 Maskinentreprenørenes Forbund (MEF)  
 Mesterbrevnemnda  
 Mesterhus Norge  
 Miljøstiftelsen Bellona  
 Nasjonalbiblioteket  
 Nasjonalt folkehelseinstitutt

Nordlandsforskning	Norsk VVS – Energi- og Miljøteknisk Forening
Nordnorske entreprenørers serviceorg.	Norske Arkitekter for Bærekraftig Utvikling (NABU)
Nord-Trøndelagsforskning	Norske Arkitekters Landsforbund (NAL)
Norges Arbeidslederforbund	Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)
Norges Astma- og Allergiforbund	Norske Byggvareprodusenters Forening (NBF)
Norges Blindeforbund	Norske Fiskeoppdretteres forening
Norges Bondelag	Norske Landskapsarkitekters Forening (NLA)
Norges Brannskole	Norske Murmesteres Landsforening (NML)
Norges Bygg- og eiendomsforening (NBEF)	Norske Reindriftssamers Landsforbund
Norges byggforskningsinstitutt	Norske Rørleggerbedrifters Landsforening VVS (NRL)
Norges Byggmesterforbund (NBF)	Norske Samers Riksforbund
Norges Caravanbransjeforbund	Norske Sivilingeniørers Forening (NIF)
Norges Eiendomsmeglerforbund	Norske Siviløkonomers Forening
Norges Fiskarlag	Norske Skiheisers Forening
Norges forskningsråd	Norske Trewarefabrikkers Landsforbund (NTL)
Norges Handelshøyskole	Norske Varmeisolatørers Forening (VIF)
Norges Handikapforbund	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Norges Hytteforbund	Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL)
Norges Ingeniørorganisasjon (NITO)	Oljeindustriens Landsforening (OLF)
Norges Jordskifte kandidatforening	Oslo Bolig- og Sparelag (OBOS)
Norges Juristforbund	Oslo og omland friluftsråd
Norges Karttekniske Forbund	PBL 2000
Norges Kvinne- og Familieforbund	Plastindustriforbundet
Norges Miljøvernforbund	Prosessindustriens Landsforening (PIL)
Norges Naturvernforbund	Regjeringsadvokaten
Norges Praktiserende Arkitekter (NPA)	Reindrifftsforvaltningen
Norges Skogeierforbund	Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL)
Norges Takseringsforbund	Riksantikvaren
Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet	Rogalandsforskning
Norges Vassdrag- og Energiverk (NVE)	Rådet for fagopplæring i arbeidslivet
Norsk Akkreditering	Rådgivende ingeniørers forening (RIF)
Norsk Bioenergiforening (NOBIO)	Samenes Landsforbund
Norsk Brannbefals Landsforbund	SINTEF
Norsk Brannvernforening	Sivilingeniørutdanningen i Narvik
Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund	Skattedirektoratet
Norsk Elvarmeforening	Skilt og dekorforeningen
Norsk Faglærerlag	Standard Norge
Norsk Fjernvarmeforening	Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)
Norsk Forbund for Utviklingshemmede	Statens byggeskikkutvalg
Norsk Forening for Byggesak og Byggeplasztilsyn	Statens bygningstekniske etat (BE)
Norsk Forening for Farlig Avfall NFFA	Statens eldreråd
Norsk Heiskontroll	Statens forurensningstilsyn (SFT)
Norsk Impregneringskontroll	Statens helsetilsyn
Norsk Institutt for by- og regionsforskning (NIBR)	Statens kartverk
Norsk Institutt for kulturminneforskning NIKU	Statens landbruksforvaltning (SLF)
Norsk Institutt for luftforskning (NILU)	Statens råd for funksjonshemmede
Norsk Institutt for vannforskning (NIVA)	Statens strålevern
Norsk Kommunalteknisk forening	Statsbygg
Norsk Pensjonistforbund	Statsskog
Norsk Rådmannsforum	Stiftelsen for samf. og næringslivsforsk. (SNF)
Norsk Sirkus- og Tivolieierforening	Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Norsk Tret teknisk Institutt	Takentreprenørenes Forening (TEF)
Norsk VA-verkforening (NORVAR)	
Norsk Ventilasjon og Energiteknisk Forening (NVEF)	

Tekniske Entreprenørers Landsforening (TELFO)  
Teknisk-Naturvitenskapelig Forening (TEKNA)  
Teknologibedriftenes Landsforening (TBL)  
Teknologisk institutt  
Transportøkonomisk Institutt  
Treforedlingsindustriens Bransjeforening  
Trelast og Byggevarerhandelens Fellesorganisasjon (TBF)  
Trelastindustriens Landsforening (TL)  
Universitetet for miljø- og biovitenskap, Ås  
Universitetet i Bergen  
Universitetet i Oslo  
Universitetet i Tromsø  
Varme- og sanitærentreprenørenes forening  
Vegdirektoratet  
Veiledningsinstituttet i Nord-Norge (VINN)  
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund YS  
Østlandsforskning

Det er kommet inn over 160 høringsuttalelser. Høringsinstansene er positive til at det legges fram forslag til opprydding og ny struktur i loven.

Det er innledningsvis en del merknader fra for eksempel offentlige fagmyndigheter om begrepsbruk og omtale av disse etatenes interesser, men det uttrykkes samtidig støtte til intensjonene i utredningen. Tilsvarende er stort sett uttrykt fra private organisasjoner.

Fra næringsinteressenes side er det først og fremst behovet for effektivitet som fremheves. Større forutsigbarhet i saksbehandlingen er også noe som betones.

Det generelle inntrykket av uttalelsene er at de aller fleste er fornøyd med det hovedgrepet som ligger til grunn for utvalgets forslag. De fleste slutter seg til utvalgets forslag til oppbygging av loven, selv om en del har enkelte justeringsforslag. Det er ingen som mener at gjeldende struktur på loven er så god at den bør beholdes. Når det gjelder de enkelte forslagene, er meningene mer delte. Det er også kommet inn noen alternative forslag på enkelte områder. Resultatet av høringen blir nærmere omtalt i forbindelse med omtalen av de enkelte forslagene, se kapittel 6–26. Emner som er tatt opp utvalget men som ikke blir videreført som lovforslag, er omtalt i punkt 4.1.

## 4 Andre forslag

### 4.1 Forslag departementet ikke går videre med

---

#### 4.1.1 Innføring av byggfeilforsikring eller garantiordninger

Som nevnt i punkt 2.3.27 ble Bygningslovutvalget i et tilleggsmandat anmodet om å utrede en mulig garanti- og forsikringsordning mot byggfeil. Det ble ikke valgt å fremme konkrete forslag til nye bestemmelser. Utvalget har vurdert at andre lover, som bustadoppføringslova og håndverkertjenesteloven, er mer rettet mot forbrukerperspektivet enn plan- og bygningsloven. Standardkontraktene mellom større og profesjonelle tiltakshavere og entreprenører inneholder slike garantiordninger. I tillegg er det vanlig å sikre seg slike klausuler utenom standardkontrakter. Det ble ansett av utvalget som mer hensiktsmessig å vurdere utvidelse av virkeområde, garantitid og beløp innenfor disse lovene, enn å innføre et system innenfor plan- og bygningsloven. Det gjenstår likevel et problem ved konkurstifellene. Kommunal- og regionaldepartementet slutter seg til Bygningslovutvalgets vurdering. Departementet har tatt kontakt med Justis- og politidepartementet for å videreformidle problemstillingene og behovet for endringer i forbrukerlovgevingen på dette området.

#### 4.1.2 Justering av eiendomsgrenser/urbant jordskifte

I mandatet til utvalget er det uttalt: «Det bør vurderes om det er mulig å finne frem til andre virkemidler enn ekspropriasjon, som jordskiftelignende løsninger, bruk av konsesjon eller forkjøpsrett, samarbeidsplikt om arealutnyttelse, tidsfrister for gjennomføringen osv.». Bygningslovutvalget har ansett at emnet er omfattende og derved lite egnet til videre oppfølging innenfor rammene for utvalgets arbeid. Departementet har ikke funnet grunn til å fremme forslag på området, ettersom det ble vedtatt endringer i jordskifteloven i mars 2006. Etter departementets syn kan det være mer hensiktsmessig å avvete effekten av disse lovendringene før det vurderes å gjøre ytterligere endringer på dette området. Det er også under utarbeidelse

veiledning om urbant jordskifte, og jordskifteloven er under revisjon.

#### 4.1.3 Innføring av klagegebyr

Utvalget foreslår at det innføres et mindre gebyr for kommunens behandling av klagesaker, for å unngå unødige klager. Gebyret foreslås å tilsvare cirka ett rettsgebyr. Flere høringsinstanser påpeker at dette ville være et inngrep i forhold til den alminnelige innbyggers rett til å kunne klage på enkeltvedtak fra forvaltningen som har en negativ effekt for vedkommende. I tillegg påpeker en del kommuner at faktisk administrasjon av innbetalinger og eventuelle tilbakebetalinger av et slikt gebyr vil medføre ekstra kostnader og ressursbruk for kommunene. Det vil kunne reises spørsmål om gebyrer skal belastes den enkelte klager eller den enkelte klage der den fremmes av flere parter. Videre er det et spørsmål om det skal foretas tilbakebetaling helt eller delvis der klager får medhold. Departementet finner det ikke hensiktsmessig å gå videre med forslaget, sett hen til det prinsipielle inngrepet det vil være i forhold til klageretten og usikkerhet om gevinsten vil oppnås.

#### 4.1.4 Mekling

Bygningslovutvalget tar utgangspunkt i at mekling er noe annet enn forhandlinger, og diskuterer derfor mekling hovedsakelig i naboklager. Mekling er først og fremst sett i sammenheng med behovet for tids- og kostnadsbesparelse for det offentlige og for private. Utvalget mener på den bakgrunn at mekling må sees i sammenheng med andre måter å redusere antall klager og det offentliges arbeid med klagesaker. Som nevnt i punkt 2.3.13 foreslår utvalget under dissens at adgangen til mekling skal synliggjøres i lov, men at kommunen selv bestemmer om den vil tilby mekling, og at det ikke skal være plikt for noen av partene til å delta. Empiriske undersøkelser viser at mekling basert på frivillighet har best mulighet for å lykkes. Nærmere regler for saksbehandlingen bør etter forslaget fastsettes i forskrift.

I høringsrunden for NOU 2005: 12 var det atskillig større skepsis til forslaget enn ved hørin-



gen av NOU 2003: 24. Det er særlig påpekt at ressursbruken ikke kunne antas å stå i forhold til resultatet som kunne oppnås. Det kan også være at et kompromissforslag kan ende med andre problemstillinger og kreve avvik fra lov eller plan.

Departementet ser fordeler med å innføre en lovbestemmelse om mekling, men også en del problemer. Dersom man først lovfester mekling, må man sannsynligvis også gå inn med relativt detaljert regelverk om rutiner, avgrensning mot privatrettslige forhold, tidspunkter for mekling, formkrav, forholdet til kommunens beslutningsmyndighet, med videre. Temaet for mekling må avgrenses i forhold til hva som er avgjort tidligere (i plan) og hva som kan endres i senere vedtak. Meklingsresultatet vil derfor kunne ha meget begrenset virkning. Det er i gjeldende regelverk mange incitamenter til dialog mellom parter og kommunen. I byggsaken er det mange muligheter for å løse problemer uten at det etableres klagesak, slik at en formell regel om mekling anses unødvendig. Man har for eksempel forhåndskonferanse, der kommunen gjør tiltakshaver oppmerksom på problemstillinger, ansvarlig søkers saksforberedelse, der søker mottar naboprotester med sikte på avklaring før saken kommer til kommunen, samt kommunens mulighet for uformell mekling når som helst under selve søknadsbehandlingen. Mange kommuner praktiserer slik uformell mekling i dag.

Departementet ser liten gevinst i et slikt forslag i forhold til de problemene som reises, og går derfor ikke videre med forslag om lovfesting av mekling. Dette samsvarer med mindretallets dissens i dette spørsmålet.

#### 4.1.5 Byggteknisk nemnd

Bygningslovgivningens tekniske krav framgår av Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk av 22. januar 1997 nr. 33 (TEK). Forskriften er bygget opp som funksjonskrav. Det vil si at kravene til utførelse ikke er opplistet i forskriften. Disse framgår av veiledninger, standarder med videre. Dette innebærer at forskriften selv ikke angir konkrete løsninger. Fordel ved denne løsningen er at regelverket er fleksibelt, mens ulempen er at det ikke gis direkte svar i forskriften.

Utvalget foreslår å etablere en byggteknisk nemnd med høy tverrfaglig kompetanse, som kan vurdere om de tekniske løsningene er i samsvar med kravene i teknisk forskrift.

Funksjonskravene medfører tidvis problemer i form av tolkningstvil, noe som bekreftes av en undersøkelse foretatt av Statens bygningstekniske etat (BE). I undersøkelsen oppga 10 % av kommu-

nene som svarte at det ofte oppstår tvil om en løsning oppfyller tekniske krav. Tallet er høyere for vurderingen av løsninger innenfor enkelte fagområder, særlig branntekniske løsninger og brukbarhet.

Når departementet likevel ikke foreslår opprettelse av en byggteknisk nemnd, er dette i første rekke fordi et slik organ neppe vil være effektivt for å løse problemer med forståelsen av funksjonskrav i en rekke konkrete byggeprosjekter. En ny vurdering av en løsning vil nødvendigvis være tidkrevende og forsinke byggeprosjektet. Tiltakshaver og ansvarlig prosjekterende vil ofte søke å unngå en slik forsinkelse. Nemndas vurdering vil ofte bli kostnadskrevende. Opprettelsen og driften av en nemnd vil også være kostnadskrevende for staten, selv om driften senere helt eller delvis finansieres gjennom gebyrer. Det er også uklart hvilket ansvar nemnda vil ha når den tilrår løsninger som ikke holder mål, eller fraråder løsninger som i ettertid viser seg å være adekvate. Tatt i betraktning tidsbruk og ressursbehov for til dels kompliserte og omfattende vurderinger, samt at nemnda sannsynligvis ikke vil være aktuell som problemløser ved en rekke tvilstilfeller, synes ikke en byggteknisk nemnd å være egnet til å løse problemene knyttet til oppfyllelsen av funksjonskrav.

Det er også et poeng at ekspertmiljøet i Norge er lite. Det vil kunne oppstå problemer med å finne nemndmedlemmer med den nødvendige kompetansen som ikke samtidig er involvert i prosjekter nemnda skal vurdere.

Departementet anser at problemene heller kan løses med andre virkemidler. Blant annet foreslås det sterkere krav til bruk av uavhengig kontroll. Uavhengig kontroll ved prosjekteringen vil bidra til å få kvalitetssikret prosjekterte løsninger. Ved siden av dette bør problemer knyttet til funksjonskrav kunne løses gjennom utforming av selve forskriften og økt veiledning og informasjon.

#### 4.1.6 Obligatorisk sentral godkjenning

Bygningslovutvalget foreslår at den sentrale godkjenningsordningen endres fra en frivillig til en obligatorisk ordning. Utvalgets forslag innebærer at alle foretak som ønsker å påta seg ansvarsrett i en byggesak, må inneha sentral godkjenning. Kommunene vil da ikke ha adgang til å utstede ansvarsrett dersom foretaket ikke kan dokumentere at det har sentral godkjenning.

Departementet ser at utvalgets forslag om en obligatorisk sentral godkjenning, vil ha enkelte positive følger, blant annet ved at samtlige aktører underlegges de samme regler. Forslaget vil imid-

lertid også medføre mange problemer. De materielle kravene til sentral og lokal godkjenning er i utgangspunktet like, men sentrale myndigheter har signalisert overfor kommunene at reglene bør praktiseres fleksibelt slik at det åpnes for nyetablering av bedrifter i næringen. Dette gjelder særlig nystartede bedrifter som har en faglig ledelse som ennå ikke har opparbeidet seg lang nok praksis for å få sentral godkjenning etter gjeldende krav. Disse kan i dag søke om lokal godkjenning og vil gjennom dette etter hvert opparbeide den nødvendige praksis for å kunne få sentral godkjenning. Denne muligheten vil falle bort dersom ordningen gjøres obligatorisk.

Det er en rekke lokale bedrifter som i dag ikke har sentral godkjenning. Dette er ofte énmannsbedrifter, hvorav mange er drevet av personer med stor realkompetanse, men med utilstrekkelig eller manglende formell utdanning. Disse foretakene påtar seg i hovedsak oppdrag som for eksempel oppføring av boliger, fritidsboliger, tilbygg, påbygg, uthus med mer. Lokale bygningsmyndigheter kjenner foretakene godt, og gjennom dagens muligheter for lokal godkjenning kan disse foretakene få lokal godkjenning/ansvarsrett fordi kommunen erfarer at de er kompetente. Ved en obligatorisk ordning vil disse bedriftenes markedsposisjon forvanskes fordi de vanskelig vil kunne oppnå sentral godkjenning. Dermed innskrenkes deres arbeidsområde til byggetiltak utenfor ansvarsrettssystemet, det vil si tiltak etter departementets forslag §§ 20-2 og 20-3, eller som underleverandør der for eksempel en hoved- eller totalentreprenør tar på seg ansvaret.

En obligatorisk ordning vil nødvendigvis også medføre at tilbaketrekking av sentral godkjenning blir vanskeligere. Etter gjeldende rett kan foretaket, ved en eventuell tilbaketrekking av sentral godkjenning, fortsatt søke om lokal godkjenning. Dersom ordningen gjøres obligatorisk vil foretaket være avskåret fra å kunne søke om lokal godkjenning, og en tilbaketrekking vil dermed innebære et totalt yrkesforbud. Større foretak som har flere oppdrag løpende parallelt, vil bli hardt rammet da tilbaketrekkingen vil innebære stans i samtlige av byggeprosjektene. Dette vil være lite rimelig og lite hensiktsmessig i de tilfeller hvor regelbruddene beror på ett bestemt byggeprosjekt eller ett bestemt avdelingskontor. Departementet finner på dette grunnlag at det ikke er hensiktsmessig å innføre en generell obligatorisk sentral godkjenningsordning.

Departementet vil imidlertid foreslå å innføre obligatorisk sentral godkjenning for uavhengige kontrollforetak. Dette har sin bakgrunn i at dette

er en oppgave i byggesaken som stiller særlig krav til pålitelighet og kompetanse. Den som skal være ansvarlig kontrollør, vil som regel ha opparbeidet seg kompetanse som utførende eller prosjekterende. En eventuell tilbaketrekking av sentral godkjenning som kontrollør vil derfor ikke innebære et fullstendig yrkesforbud. Kontrolløren vil kunne påta seg andre roller i byggeprosessen med bakgrunn i sin tidligere erfaring.

#### 4.1.7 Koordinering av særlover

Bygningslovutvalget konkluderer med at det er behov for en utredning med sikte på å klargjøre grensesnittet mellom plan- og bygningsloven og aktuelle særlover. Gjennom et slikt arbeid vil man kunne kartlegge de tilfeller der det foregår en dobbeltbehandling ved at de samme tiltak behandles både etter plan- og bygningsloven og annen lovgivning. I tillegg vil det kunne være tilfeller hvor tiltak som burde være vurdert av offentlige myndigheter, faller mellom to lover. Dette vil imidlertid være et relativt omfattende arbeid hvor berørte fagdepartementer må involveres i betydelig grad. Departementet har ikke funnet det ikke hensiktsmessig å arbeide med dette parallelt med videreføringen av Bygningslovutvalgets forslag til ny bygningsdel av loven, men vil vurdere koordinering mot annet lovverk på et senere tidspunkt.

## 4.2 Forslag behandlet i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)

---

### 4.2.1 Formålsbestemmelsen

Planlovutvalget foreslo opprinnelig en omfattende formålsbestemmelse. Den var ment å angi de viktige formålene med loven og å være en leserveiledning for loven. Bygningslovutvalgets forslag til bestemmelse er vesentlig kortere og mer poengtert. Miljøverndepartementets forslag til ny bestemmelse bygger i hovedsak på Bygningslovutvalgets forslag.

Den mest omfattende endringen i forslaget er at «universell utforming» blir en del av lovens formål. Bestemmelsens første ledd omhandler bærekraftig utvikling. Andre ledd angir planen som et felles sektorovergripende redskap og gjennomføringsgrunnlag. Tredje ledd framhever at byggesaksbehandling skal sikre at tiltak blir i samsvar med plan, lov og forskrift. Fjerde ledd framhever særlige hensyn som demokrati og medvirkning. Femte ledd omtaler prinsippet om universell utforming, hensyn til barn og unge og estetikk.

#### 4.2.2 Bygningsmyndighetenes oppgaver

Oppgavene til de kommunale bygningsmyndigheter er angitt i gjeldende lov § 10-1. Plan- og bygningsloven § 108 fastsetter en meldeplikt for andre myndigheter som utfører offentlig besiktigelse, dersom det oppdages forhold som er i strid med plan- og bygningslovgivningen.

Bygningslovutvalget foreslår at ovennevnte regler videreføres, men samlet i én bestemmelse. Realiteten endres ikke. Høringsinstansene støtter stort sett forslaget. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) er i tråd med Bygningslovutvalgets forslag. Bestemmelsen er plassert i kapittel 1 Fellesbestemmelser § 1-4. Det vises forøvrig til nye bestemmelser om tilsyn og oppfølging av ulovligheter som utfyller forslaget § 1-4.

#### 4.2.3 Erstatning av vedtekter med planbestemmelser

I gjeldende lov har kommunen hjemmel til å gi lokale forskrifter til utfylling av loven i form av vedtekter. Vedtektshjemmelen i någjeldende lov er foreslått opphevet av Bygningslovutvalget, etter som en rekke av de regler som kan gis som vedtekter også kan gis i kommuneplan.

Bygningslovutvalgets forslag er i hovedsak fulgt opp i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), jf. forslag til § 11-9, men slik at planbestemmelsene knyttes opp til de relevante materielle bestemmelsene i byggesaksdelen. Dette gjør at det kan legges begrensninger på reglens utforming og omfang. Dette gjelder for eksempel der kommunen kan tillate frikjøp av parkeringsplasser eller avslå søknader om bruksendring og sammenslåing av boliger av boligpolitiske hensyn. Slike bestemmelser er derfor knyttet opp til de relevante materielle bestemmelsene i bygningsdelen.

#### 4.2.4 Felles prosess for plan- og byggesak

I en rekke tilfeller vil krav om bebyggelsesplan eller reguleringsplan være en betingelse for at det kan gis byggetillatelse. En rekke reguleringsforslag (nær 90 % i de store byene) fremmes av private utbyggere og blir utarbeidet med en bestemt utforming av tiltakene for øye. Prosessene ved å fremme et planforslag og søke rammetillatelse har en rekke sammenfallende aktiviteter. Dokumentasjonen er til dels overlappende. Berørte naboer og andre private personer og organisasjoner og offentlige organer skal varsles, og deres uttalelser behandles. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) inneholder

bestemmelser om en felles prosess i forslagets § 1-7, jf. § 12-15.

En felles prosess der aktivitetene forut for de to vedtakene kan samordnes og gjøres samtidig, vil gi en rekke fordeler både for utbygger, kommunen og berørte parter. En samlet presentasjon av plangrunnlag og prosjekt gir også et bedre grunnlag for vurdering av virkningene både for myndigheter og private. Både Planlovutvalget og Bygningslovutvalget foreslår å legge til rette for en slik behandling. Høringsorganene er gjennomgående positive. Departementet foreslår imidlertid ikke å gjøre dette til en egen prosess eller plantype, men at gjeldende regler for behandling av henholdsvis planforslag og byggesøknad i størst mulig grad benyttes uendret, men bedre samordnet. Noen justeringer må imidlertid foretas i byggesaken. For at høringen skal kunne gjennomføres felles for både plan- og byggesaken, må omfanget av varsling i byggesak og fristen for uttalelse til plan gjøres gjeldende for begge sakstyper. I tillegg må uttalelser til byggesaken adresseres til kommunen, og ikke til tiltakshaver.

#### 4.2.5 Klagebegrensninger

Bygningslovutvalget foreslår ytterligere innstramning i forhold til det som ble gjennomført ved lovendring 7. mai 2004 når det gjelder klagegjensstand. Etter gjeldende rett kan det ikke klages på forhold i byggesaken dersom det allerede er klaget over samme forhold i reguleringssaken. Forslaget går ut på at det ikke kan klages på forhold som er avgjort i bindende områdeplan eller detaljplan eller ved dispensasjon, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt. Forslaget har fått bred tilslutning i høringen, selv om noen instanser påpeker at de anser det som en uheldig tilsidesettelse av private parters rettigheter etter plan- og bygningsloven. Forslaget er fulgt opp i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), jf. § 1-9.

#### 4.2.6 Nye dispensasjonsregler

Gjeldende plan- og bygningslov § 7 gir anledning for kommunen til å gi dispensasjon fra reglene i plan- og bygningsloven. Dispensasjonsadgangen gjelder for alle typer bestemmelser, bortsett fra saksbehandlingsreglene. Kommunen kan dispensere fra lovens krav, planbestemmelser og formål, vedtekter og forskrifter. Bestemmelsen er i utgangspunktet ment som en «sikkerhetsventil» i de tilfeller der etterlevelse av regelverket fører til uheldige eller uønskede resultater. Det kan for eksempel være aktuelt å gi dispensasjon dersom

kommunen har en reguleringsplan som ikke lenger er aktuell å gjennomføre, uten at den av den grunn er blitt opphevet eller erstattet av ny plan. Det er et krav om at det må foreligge «særlige grunner» for at dispensasjon skal kunne gis.

Reglene om dispensasjon foreslås endret av både Planlovutvalget og Bygningslovutvalget.

I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), jf. §§ 19-1 til 19-4, er deler av begge utvalgs forslag innarbeidet. Det

foreslås felles bestemmelser om dispensasjon, men med noen særregler for henholdsvis plandelen og bygningsdelen av loven. Forslaget innebærer at bestemmelsene blir noe mer omfattende enn gjeldende lov § 7. Regler om dispensasjon foreslås derfor delt i fire paragrafer for bedre lesbarhet. Reglene utgjør et eget kapittel i loven.

## 5 Sammendrag av departementets forslag til ny plan- og bygningslov (byggesaksdelen)

### 5.1 Innledning

Departementet baserer forslaget til ny bygnings- og gjennomføringsdel av plan- og bygningsloven på Bygningslovutvalgets to utredninger, NOU 2003: 24 og NOU 2005: 12, og de høringsuttalelser som er innkommet. Departementets lovforslag avviker enkelte steder fra Bygningslovutvalgets forslag. Enkelte av utvalgets forslag er ikke videreført, se kapittel 4.1. Andre forslag er endret eller justert på bakgrunn av resultatet av høringen.

Departementet finner det hensiktsmessig av pedagogiske grunner å understreke sterkere at det som tidligere er omtalt som bygningsdelen av loven, ikke bare har regler om saksbehandling og utforming av tiltak. Denne delen av loven inneholder også en rekke bestemmelser som forutsetter gjennomføring av forutsetninger som følger av arealplan eller av loven direkte. Eksempler på dette er ekspropriasjon av grunn, opparbeidelse av teknisk infrastruktur og inngåelse av utbyggingsavtaler. Departementet foreslår at disse reglene samles i en felles del av loven som en egen gjennomføringsdel.

### 5.2 Lovstruktur og inndeling

En sentral del av mandatet til Bygningslovutvalget omfatter å rydde opp i bygningsdelen av loven. Lovens oppbygning har i det vesentligste vært uendret siden 1965. Det har imidlertid vært revisjoner og tillegg til loven. Slik loven framstår i dag, er den lite oversiktlig og til dels vanskelig tilgjengelig. Bygningslovutvalget foreslår en rekkefølge i loven basert på de aktiviteter partene i en byggesak utfører gjennom prosessen. Departementet slutter seg i all hovedsak til Bygningslovutvalgets vurderinger og forslag når det gjelder lovstruktur. Gjeldende system med én felles plan- og bygningslov og delt ansvar mellom Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet foreslås videreført.

Når det gjelder oppdeling av loven, finner departementet det mer naturlig med en oppdeling

i seks deler framfor fire, slik utvalget foreslår. Den nye delen er en gjennomføringsdel, som inneholder regler om tiltak og aktiviteter som er en forutsetning for gjennomføring av planen. Reglene omhandler ekspropriasjon, innløsning og erstatning, opparbeidelsesplikt, refusjon, dispensasjon og utbyggingsavtaler. Denne delen av loven foreslås plassert mellom plandelen og bygningsdelen, for å videreføre logikken Bygningslovutvalget har fulgt ved å legge opp rekkefølgen av lovens bestemmelser etter den normale rekkefølge av aktiviteter i en byggesak.

Paragrafinndelingen er en videreføring av plandelen, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Forslaget til ny rekkefølge på paragrafer innebærer at bestemmelser om krav om søknadsplikt står først. Deretter kommer bestemmelser om krav til saksbehandling og ansvar, godkjenning av foretak, kontroll og tilsyn. Så følger bestemmelser om materielle krav til tiltak. Krav til eksisterende byggverk og regler om ulovlighetsoppfølging følger etter dette. Utvalget har videre foreslått at regler om ekspropriasjon med videre plasseres sammen med overgangsregler, som en avsluttende del. Departementet slutter seg prinsipielt og i det vesentligste til utvalgets forslag om oppbygning og rekkefølge av bygningsdelen av loven. Departementet har imidlertid, som nevnt ovenfor, endret på rekkefølgen for de regler som omhandler gjennomføring av planer.

Bygningslovutvalgets forslag om en fjerde del om «Avsluttende bestemmelser» er etter departementets forslag delt opp i en gjennomføringsdel, en del om gebyr og undersøkelser og en avsluttende del. Etter departementets forslag er avsluttende del redusert til overgangsbestemmelser og utgjør del seks istedenfor del fire. Del seks er også vesentlig redusert i forhold til utvalgets forslag idet den bare inneholder ikraftsettings- og overgangsregler.

Bygningslovutvalget går inn for å videreføre Planlovutvalgets forslag om at loven deles inn i kapitellnummer med bestemmelser (§ 1-1, § 1-2 med videre) framfor en fortløpende nummerering (§ 1, § 2 med videre). Dette er videreført i departementets forslag. Lovens struktur er også omtalt i

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), jf. kapittel 5. I forhold til forslaget til lovstruktur i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) inneholder Kommunal- og regionaldepartementets forslag en ny sjettede del om sluttbestemmelser. Det er også gjort mindre endringer av benevnelsene på noen av delene.

Ved siden av regler i lov, statlige forskrifter og kommunale planer kan kommunene i dag gi lokale forskrifter i form av vedtekter vedrørende en rekke forhold knyttet til arealbruk og utforming av bygg. Bygningslovutvalget foreslår å fjerne adgangen til å gi slike vedtekter og erstatte dem med kommuneplanbestemmelser. Departementet slutter seg til utvalget og foreslår å avskaffe vedtektshjemlene, jf. også Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Departementet foreslår imidlertid – i motsetning til utvalget – at enkelte lovbestemmelser om lokale regler i lovens byggesaksdel skal videreføres som hjemmel for planbestemmelser, i kombinasjon med presiseringer og grensedragninger gjennom bestemmelser i bygningsdelen.

### 5.3 Forskrifter

Det er etter gjeldende lov gitt en rekke forskrifter med tekniske krav, saksbehandlingsregler, kriterier og prosess for godkjenning med videre. En rekke forskrifter er gitt med hjemmel i gjeldende lov § 6, som er den generelle forskriftshjemmel i plan- og bygningsloven. Disse forskriftene er således gitt uten at det foreligger en konkret lovhjemmel for reglene. I stedet er forskriftene gitt under den forutsetning at de ikke går lenger enn den lovbestemmelsen de utfyller eller presiserer. Den generelle forskriftshjemmelen foreslås ikke videreført. Av hensyn til rettssikkerhet og brukervennlighet foreslås i stedet forskriftshjemler i tilknytning til den eller de konkrete bestemmelse(r) forskriften skal utfylle, enten i kapitlet eller i bestemmelsen selv.

### 5.4 Søknadssystemet

Gjeldende lov inneholder to systemer for søknadsbehandling: et søknadssystem og et meldingssystem. Tiltak over en viss størrelse eller som er av en viss betydning, krever søknad og tillatelse før de kan igangsettes. For meldepliktige tiltak er det fastsatt særskilte saksbehandlingsregler. For meldepliktige tiltak behøver ikke melderens å avvente uttrykkelig tillatelse fra bygningsmyndighetene

etter at fullstendig melding er sendt inn, men kan sette i gang etter tre uker. De generelle reglene om ansvar og kontroll gjelder ikke. I tillegg til de ovennevnte sakstypene er noen tiltak av en slik art og/eller omfang at de er helt unntatt fra behandling av bygningsmyndighetene.

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag om å redusere antall «spor». De særlige meldingsordningene foreslås avvirket. Etter forslaget vil alle tiltak i utgangspunktet være søknadspliktige, men med forskjellige krav til ansvar og kontroll. Den strengeste kategorien blir som i dag, med krav om at tiltakshaver må knytte til seg ansvarlige foretak.

Dersom slike tiltak er i tråd med bygningslovgivningen, andre nødvendige offentlige uttalelser og tillatelser foreligger, søknaden er fullstendig og naboer eller andre ikke protesterer, kan slike tiltak settes i gang tre uker etter at søknad er innsendt. Ellers er fristen tolv uker.

Kategori to er i hovedsak tiltak som etter gjeldende ordning er meldepliktige. Disse vil etter forslaget være søknadspliktige, men kravene til ansvar gjelder ikke, slik at disse fortsatt vil kunne forestås av tiltakshaver selv.

De foreslåtte saksbehandlingsfristene innebærer at disse tiltakene fortsatt skal behandles innen tre uker. Dersom samme betingelser som for kategori én er oppfylt, kan tiltakene settes i gang hvis kommunen ikke har truffet vedtak innen fristen.

Den tredje kategorien er små tiltak som etter gjeldende rett er unntatt fra søknads- og meldeplikt. Unntaksreglene foreslås videreført i det nye systemet. I tillegg foreslår departementet at midlertidige tiltak som ikke skal stå mer enn to måneder, skal være unntatt fra søknadsplikt.

Forslaget innebærer at oppføring av de største og mest kompliserte landbruksbygg vil kreve bruk av ansvarlige foretak, mens alminnelige landbruksbygg fortsatt vil kunne forestås av tiltakshaver (bonden) selv. De nærmere avgrensinger av kategoriene fastsettes i forskrift.

Gjeldende unntak i saksbehandlingsforskriften (SAK) § 7 for tiltak som behandles tiltrekkelig etter annet lovverk, foreslås videreført i forskrift.

Gjeldende ordning med mulighet for å søke departementet om unntak fra søknad og byggesaksbehandling for tiltak innenfor en enkelt bedrift, jf. § 86b, foreslås opphevet. Myndighet til å gi slike unntak ble delegert til fylkesmannen i 2001, og det er etter den tid gitt kun fem slike unntak. For de bedriftene som har fått unntak fra behandling etter plan- og bygningsloven vil unntaket fortsatt gjelde.

## 5.5 Saksbehandling

Strukturen i gjeldende saksbehandlingssystem foreslås opprettholdt. Imidlertid går departementet, i likhet med Bygningslovutvalget, inn for enkelte justeringer og endringer i enkeltelementer.

### 5.5.1 Tredjemannsinteresser – nabovarsling

Bygningslovutvalget foreslår å innføre en ny bestemmelse om at kunngjøring kan tre i stedet for varsel der naboer er ukjent. Departementet slutter seg ikke til dette, men går inn for at der naboen er ukjent og det ikke framgår av matrikkelen hvem som skal varsles, kan dette unnlates helt. Departementet går videre med utvalgets forslag om utvidelse av skjønnsramme. Det skal således kunne gjøres unntas fra varsling der naboens interesser bare i liten grad berøres, men departementet ser ikke behov for å videreføre utvalgets forslag om at kommunens vurdering om å frita fra nabovarsling, ikke skal kunne overprøves.

Departementet slutter seg til forslag fra flere høringsinstanser om at gjeldende krav om å sende gjenpart til kommunen av tiltakshavers varselsbrev til berørte naboer, bør utgå. Det foreslås videre at detaljerte regler om nabovarsling plasseres i forskrift i stedet for i loven. Departementet anser at fristen på to uker for å avgjøre merknader er tilstrekkelig og at utvalgets forslag om «minst to uker» som fristangivelse gir tilstrekkelig fleksibilitet. Departementet fremmer forslag om dette.

### 5.5.2 Forhåndskonferanse

Det foreslås ikke å innføre noen utvidelse av kommunens forpliktelser i forhold til innholdet i forhåndskonferansen. Det presiseres at forhåndskonferansen skal være et avklaringsmøte mellom tiltakshaver og kommunen, og ikke et høringsmøte. Det vil være opp til kommunen å vurdere om andre skal innkalles til forhåndskonferanse. Forslaget fra enkelte høringsinstanser om å lovfeste en rett for andre fagmyndigheter og interesseorganisasjoner til å delta i forhåndskonferanser, foreslås ikke lovfestet. Det samme gjelder obligatorisk forhåndskonferanse i visse saker, men det anbefales at forhåndskonferanse benyttes i større grad enn i dag. Departementet viderefører utvalgets forslag om at referat skal føres og undertegnes under forhåndskonferansen, men foreslår at disse reglene fastsettes i forskrift.

### 5.5.3 Forholdet til andre lover – bygningsmyndighetenes samordningsplikt

Departementet viderefører ikke utvalgets forslag om å innføre en plikt for tiltakshaver til selv å avklare sin søknad hos aktuelle sektormyndigheter før søknad innsendes. Tilsvarende rett for bygningsmyndighetene til å avvise søknaden dersom tillatelse eller uttalelse fra andre myndigheter ikke er innhentet på forhånd, videreføres heller ikke. Gjeldende ordning med at tiltakshaver har rett til å innhente uttalelse fra sektormyndigheter, foreslås videreført. Dette er blant annet et vilkår for å få behandlet en sak innen tre uker.

Gjeldende frist på fire uker for særlovsmyndighetene til å fatte vedtak eller avgjøre uttalelse videreføres, og det presiseres at fristen gjelder uavhengig av om det er kommunen eller tiltakshaver/ansvarlig søker som forelegger saken for disse.

### 5.5.4 Forholdet mellom plan- og bygningsloven og privatrettslige forhold

Departementet foreslår å videreføre gjeldende utgangspunkt om at bygningsmyndighetene ikke skal ha en alminnelig plikt til å vurdere om et tiltak er i samsvar med privatrettslige forhold, med mindre det følger av loven at bestemte private rettsforhold er en betingelse for å få byggetillatelse. Departementet er enig med utvalget i at regelverket bør klargjøres slik at dette utgangspunktet kommer tydeligere fram. Departementet foreslår å begrense kommunens adgang til å avvise en søknad på grunn av privatrettslige forhold til de helt klare tilfellene der tiltakshaver ikke kan dokumentere noen rett til å disponere over byggetomta.

### 5.5.5 Tidsfrister

I likhet med Bygningslovutvalget foreslår departementet i hovedsak å beholde gjeldende frister. I tillegg foreslås det å innføre enkelte nye frister. Departementet foreslår, i likhet med utvalget, at det innføres frister for kommunens avgjørelse i refusjonssaker. Likeledes foreslås frist for fylkesmannens klagebehandling. I utgangspunktet mener departementet at denne fristen bør settes til tolv uker og at den bør omfatte alle klagesaker, inkludert saker som inneholder dispensasjon fra plangrunnlaget. Selve fristen skal imidlertid fastsettes i forskrift, og fristens lengde vil bli vurdert i denne sammenheng.

På bakgrunn av høringsuttalelser foreslår departementet at kommunens frist til forberedende klagesaksbehandling forlenges, og at fristen også skal omfatte saker som inneholder dispensasjon fra plangrunnlaget. Selve fristlengden for dette forslaget foreslås også fastsatt i forskrift.

Bygningslovutvalget foreslår en frist på 16 uker for kommunens behandling av søknader om tiltak som innebærer dispensasjon fra plangrunnlaget. Departementet slutter seg i utgangspunktet til dette forslaget, fordi dette innebærer at slike saker ikke blir liggende til fordel for saker med tidsfrister. Slik frist må imidlertid eventuelt fastsettes av Miljøverndepartementet på et senere tidspunkt. Det er i Miljøverndepartementets Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) foreslått en forskriftshjemmel for å kunne fastsette slik tidsfrist for kommunene.

### 5.5.6 Ferdigstillelse

Departementet anser at den utstrakte bruken av midlertidig brukstillatelse framfor ferdigattest er uheldig, og mener at kommunen skal ha mulighet til å forvise seg om at tiltaket faktisk er ferdigstilt og kontrollert. Dette foreslås gjort ved å forsterke kravet om obligatorisk ferdigattest, også for tiltak som etter gjeldende rett er meldepliktige (og derfor ikke trenger ferdigattest), men som etter forslaget er gjort søknadspliktige. Dette vil ha betydning for kommunens oversikt over bebyggelsen i kommunen, både som grunnlag for fullstendige kart og fremtidige situasjonsplaner og for at selgere og kjøpere skal ha sikkerhet for at byggverket er i overensstemmelse med offentlige krav.

Ansvar for ansvarlige foretak opphører formelt ved ferdigattest. Departementet ønsker å presisere dette i loven, men foreslår samtidig at kommunen skal kunne gi pålegg om utbedring av mangler som skyldes forhold i prosjektering eller utførelse innen fem år etter ferdigattest. En slik regel vil bringe det offentligrettslige ansvaret ett skritt nærmere det privatrettslige, der det som regel er fem års reklamasjonsfrist. En slik regel vil også bidra til at ferdigattest etterspørres i større grad. Kommunen kan likevel utstede ferdigattest der det bare gjenstår bagatellmessige forhold.

Midlertidig brukstillatelse foreslås klarere presisert som unntak. Kriteriene blir de samme som i dag (hovedsakelig sikkerhet i bruk). Det skal stilles vilkår og gis tidsfrist, men vilkårene og ferdigstillelsen kan følges opp med tvangsmulkt. Det kan også stilles krav om økonomisk sikkerhetsstillelse. Dette kan også kreves etter gjeldende regler, men det brukes lite. Etter gjeldende regler skal søknad om brukstillatelse behandles innen én uke. Hører

ikke tiltakshaver noe innen én uke, kan tiltaket tas i bruk. Departementet anser at dette er for kort frist. Kommunen trenger nødvendig tid for å kunne vurdere tiltaket og eventuelt gå inn med tilsyn. Tidsfristen for utstedelse av ferdigattest foreslås derfor satt til tre uker. For ytterligere å forsterke at ferdigattest skal være hovedregelen, foreslås en tilsvarende frist for å utstede midlertidig brukstillatelse. Denne fristen fastsettes i forskrift og bør etter departementets vurdering være like lang, det vil si tre uker. Denne fristen kommer i tillegg til fristen for ferdigattest, for å framheve at byggverket faktisk bør ferdigstilles i stedet for å velge midlertidige løsninger.

Departementet foreslår samtidig at rettsvirkningen av fristoverskridelse som gjelder i dag, flyttes fra midlertidig brukstillatelse til ferdigattest. Det betyr at bygget kan tas i bruk selv om treukersfristen for å utstede ferdigattest er overskredet. Kommunen har likevel en plikt til å utstede selve ferdigattesten senere.

## 5.6 Oppgave- og rollefordeling mellom kommunen og private aktører i søknads- og byggefasen

Byggesaksreformen fra 1995 innebar en ny og mer systematisk arbeidsfordeling mellom kommunen og de private aktørene i byggesaker. Bygningslovutvalget har konkludert med at gjeldende ordning i utgangspunktet er hensiktsmessig. Utvalget foreslår at tiltakshavers ansvar, bygningsmyndighetenes oppgaver ved søknadsbehandlingen og de ansvarlige foretaks ansvar i byggesaken bør fremkomme tydeligere enn i gjeldende lov. Det samme gjelder grensesnittet mellom søknadsbehandling og tilsyn. Departementet slutter seg til dette. Det foreslås justeringer og presiseringer i reglene slik at det går klarere fram av loven hvilke oppgaver kommunen har og hvilke oppgaver de private aktørene har i byggesaken.

## 5.7 Kvalitetssikringen av byggesaker

### 5.7.1 Ansvar

Bygningslovutvalget mener at ansvarsreglene fungerer etter hensikten, og har foreslått å videreføre dem, med en del presiseringer. Departementet følger utvalgets forslag og foreslår visse presiseringer i hva ansvaret innebærer for den enkelte aktør i byggeprosessen. Departementet gir i kapittel 9 en oversikt over de enkelte aktørenes ansvar. Det presiseres at tiltakshaver har fullt ansvar overfor byg-



ningsmyndighetene i de tilfeller han selv forestår tiltaket. Når det gjelder opphør av ansvar for ansvarlige foretak, skjer dette i utgangspunktet ved ferdigattest. Departementet foreslår likevel at kommunen skal ha mulighet til å gi pålegg om retting/utbedring av feil som er oppstått i prosjekteringen eller utførelsen til de ansvarlige foretakene i fem år etter at ferdigattest er utstedt. Denne regelen bringer ansvarsreglene mer i overensstemmelse med privatrettslige regler. I tillegg går departementet inn for at egenkontroll opphører som eget ansvarsområde. At den ansvarlige skal ha rutiner for kvalitetssikring av sitt arbeid, anses som innbakt i det ansvar den prosjekterende eller utførende påtar seg.

### 5.7.2 Godkjenning av foretak

Departementet foreslår ikke innføring av obligatorisk godkjenning, bortsett fra for kontrollforetak. Departementet ser det som mer hensiktsmessig å videreføre gjeldende system med en klarere og skarpere praktisering av dagens krav i den hensikt å sikre overholdelse av kravene. Dette innebærer at foretakets samlede faglige kompetanse skal tillegges vekt. Foretakene må oppfylle krav til kvalitetssystemer som skal vise gode rutiner, herunder at den faglige ledelsen nyttiggjøres i tiltaket. Det må dokumenteres at disse blir fulgt. Dette gjelder også, som nevnt, krav om egenkontroll, det vil si at foretakene må synliggjøre at de klarer å oppfylle plan- og bygningslovgivningens krav.

For kontrollforetak foreslår departementet at den sentrale godkjenningen skal være obligatorisk. Uavhengig kontroll blir etter forslaget vektlagt sterkere enn tidligere, og det bør stilles klare og forutsigbare krav til slike foretak. Kontrollforetakene må derfor også dokumentere uavhengighet i forhold til det foretaket eller tiltaket kontrollen gjelder.

### 5.7.3 Kontroll og kontrollansvar

Departementet foreslår at ansvarsområdet «kontroll» bare skal omfatte uavhengig kontroll. Egenkontroll opphører dermed som eget ansvarsområde. Det foreslås en todeling av kontrollreglene, der den første delen angir kriterier for når det skal kreves (uavhengig) kontroll. Dette gjelder for det første ved viktige og kritiske områder der det skal være obligatorisk kontroll for tiltak eller problemområder som blir nærmere angitt i forskrift. For det andre kan kommunen selv kreve uavhengig kontroll der det foreligger særlige lokale forhold, usikkerhet med hensyn til de ansvarlige foretak

med videre. Endelig kan departementet fastsette i forskrift at særskilte innsatsområder skal undergis kontroll, for eksempel der det viser seg at visse konstruksjoner kan medføre fare.

Den andre delen av kontrollreglene gjelder gjennomføring av kontrollen. Gjennomføringen skal skje på grunnlag av en omforent plan for gjennomføring av hele tiltaket. Det bør synliggjøres visse milepæler der kontrollen skal skje, for eksempel valg av løsninger i prosjekteringen eller innebygging av bygningsdeler i utførelsen. Kontrollen kan gjennomføres på forskjellige måter, for eksempel byggeplasskontroll og kontroll med at foretakenes rutiner og egenkontroll følges. Intensiteten i kontrollen kan tilpasses de ansvarlige foretakenes egenkontroll.

Både kriteriene og kravene til gjennomføring av kontrollen vil fremgå av forskrift. Ettersom departementet foreslår en atskillig sterkere vektlegging av uavhengig kontroll enn tidligere, må det forventes at det vil gå noe tid til implementering og tilpasning, samt til utvikling av tilstrekkelig kapasitet av kontrollforetak. Det tas derfor sikte på en gradvis opptrapping av kontrollbruken i forskriftsarbeidet.

### 5.7.4 Kommunalt tilsyn

Departementet viderefører Bygningslovutvalgets forslag om å styrke tilsynet, ved å foreslå krav om plikt for kommunene til å føre tilsyn, både generelt og i visse angitte tilfeller. Obligatorisk kommunalt tilsyn foreslås ved allerede gitte pålegg, oppfølging av klare ulovligheter og der det oppstår særskilte behov. Slike særskilte behov kan være innsatsområder som departementet i forskrift ønsker å vie særskilt oppmerksomhet, for eksempel der konstruksjoner viser seg å medføre fare, eller ved innføring av nye krav til universell utforming, energi med videre. Krav om tilsyn er derfor i stor grad både parallelle til kravene om kontroll og til kravene til oppfølging av ulovligheter. Videre stilles det krav om at den andel av saksbehandlingsgebyrene som er regnet inn som en kostnad til tilsyn, synliggjøres i gebyrregulativet.

## 5.8 Oppfølging av ulovlig byggearbeid

Departementet er enig med utvalget i at det er behov for å forbedre og skjerpe reglene om oppfølging av ulovligheter og følger i all hovedsak utvalgets forslag. Reglene må innrettes slik at de gir en mest mulig effektiv oppfølging samtidig som rettsikkerheten ivaretas. Departementet foreslår å

videreføre utvalgets forslag om å lovfeste en plikt til å følge opp ulovlige forhold, jf. også forslaget om en tilsvarende plikt til å føre tilsyn. En slik plikt vil komme i tillegg til en alminnelig plikt til å påse at plan- og bygningsloven overholdes i kommunen, som foreslås videreført fra gjeldende lov § 10-1. For de tilfellene der kommunen likevel ikke følger opp ulovligheter, skal sentrale plan- og bygningsmyndigheter etter lovens kapittel 32 kunne gå inn og forfølge ulovligheter. Dette bør i første rekke skje der kommunen viser manglende vilje til selv å følge opp forholdene. Sentrale myndigheter bør imidlertid først og fremst sette i verk tiltak som setter kommunene bedre i stand til å følge opp ulovligheter, for eksempel ved å opprette støttefunksjoner, utgi veiledningsmateriale eller liknende. Departementet foreslår at kommunen får anledning til å unnlate å forfølge overtredelser av mindre betydning.

Det foreslås at det åpnes for bruk av ett felles forhåndsvarsel til den ansvarlige for pålegg, forelegg eller tvangsmulkt. Etter forslaget skal det i varselet gis en frist som ikke skal være kortere enn tre uker til å rette det ulovlige forholdet, før varselet eventuelt følges opp med pålegg om retting og forelegg eller tvangsmulkt, samt overtredelsesgebyr.

Utvalgets forslag om å innføre en anledning for kommunen til å gi pålegg om øyeblikkelig stans av tiltak videreføres av departementet som en egen bestemmelse. Departementet ser ikke behov for materielle endringer i reglene om forelegg og viderefører utvalgets forslag.

Departementet er enig med utvalget i at anledningen til å kreve erstatning ved uriktig pålegg om retting eller fjerning etter gjeldende lov § 116, er unødvendig. Der et pålegg er uberettiget som følge av feil kommunen svarer for, kan det uansett kreves erstatning etter alminnelige erstatningsregler. Regelen foreslås derfor ikke videreført.

Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets vurderinger og konklusjoner vedrørende overtredelsesgebyr og straff ved brudd på plan- og bygningsloven. Straff bør forbeholdes alvorlige og/eller gjentatte overtredelser, og strafferammen økes. Departementet foreslår, som utvalget, å innføre en ny bestemmelse som gir kommunen anledning til å ilegge et overtredelsesgebyr for overtredelser som er mindre alvorlige enn de straffbare. Overtredelsesgebyr kan i hovedsak benyttes ved de samme typene overtredelser som rammes av straff, med unntak av regler som håndheves av staten. Handlingsnormene som kan rammes av overtredelsesgebyr, er listet opp i forslaget til § 32-8 første ledd.

Departementet har i all hovedsak fulgt utvalgets forslag om overtredelsesgebyr. Forholdene som rammes, er i det alt vesentlige en videreføring av gjeldende lov §§ 110-112, men språklig forenklet og modernisert. Departementet viderefører også anledningen til å forfølge unnlattelse av kontroll eller gjennomføring av kontroll i strid med reglene i loven. Overtredelsesgebyret skal kunne ilegges av plan- og bygningsmyndighetene – fylkesmenn og departement – i tillegg til kommunen. Overtredelsesgebyr ilegges den ansvarlige. Departementet skal gi forskrifter med nærmere regler om utstedelse av overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr kan således ikke utstedes før forskrift er gitt. Forskriften skal blant annet gi regler for utmåling av gebyrene.

Straffebestemmelsen foreslås endret slik at straff kan ilegges for vesentlige overtredelser av de samme handlingsnormer som for overtredelsesgebyr. Strafferammen økes fra dagens nivå med bøter til «bøter eller fengsel inntil ett år». Ved særlig skjerpede omstendigheter kan fengsel inntil to år anvendes. Økte strafferammer begrunnes med at plan- og bygningsloven er en sentral miljø- og vernelov.

Departementet viderefører dagens regel om rimelighet og samordning av sanksjoner. Det innføres en samordningsregel for overtredelsesgebyr og straff.

## 5.9 Opprettelse og endring av eiendom

---

Departementet foreslår å benytte «opprettelse og endring av eiendom» som fellesbetegnelse for tiltak som gjelder eiendomsdanning (deling), slik begrepene ble innført med ny lov om eiendomsregistrering. Det er blant annet opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom, nytt jordsameie og ny festegrunn for bortfeste, som kan gjelde i mer enn ti år. Opprettelse og endring av eierseksjoner etter eierseksjonsloven omfattes ikke av bestemmelsene om opprettelse og endring av eiendom i plan- og bygningsloven. Hvilke materielle regler som gjelder ved opprettelse og endring av eiendom, følger av de enkelte lovbestemmelser, forskrift og arealplaner. Forutsetningen om at det ikke kan etableres tomter som er mindre vel skikket til utbygging, videreføres og foreslås også å gjelde i forhold til arealoverføring og opprettelse eller endring av anleggseiendom. De materielle kravene er forøvrig en videreføring av ordlyden i den gjeldende lov § 63, men det er presisert at også plassering av tomter skal vurderes. Ordlyden er jus-

tert for å presisere at det ikke skal være opp til kommunens frie skjønn å vurdere om en tomt er uegnet til bebyggelse.

### 5.10 Tilknytning til infrastruktur

Det er i lovforslaget kapittel 27 gjort noen mindre endringer i forhold til gjeldende rett. Det foreslås at det stilles krav om vannforsyning ved opprettelse eller endring av eiendom og at det stilles krav om slokkevann. Dette er krav kommunen tidligere kunne stille i vedtekt. Rettighet til å føre vannledning over annens grunn, alternativt å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret på tilsvarende måte som etter gjeldende lov § 66 nr. 1. Uttrykket «tilfredsstillende» er erstattet med «forsvarlig».

Avløpsordning skal etter forslaget være sikret før nytt tiltak «blir godkjent» framfor «blir satt i gang». Rettighet til å føre vannledning over annen eiers grunn, alternativt å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret på tilsvarende måte som for veg i gjeldende lov § 66 nr. 1. Gjeldende rett er kodifisert ved at det i loven kreves at tilfredsstillende overvannssystem for avledning av grunn- og overvann må være sikret før det gis tillatelse til oppføring av bygning. Det stilles også krav til bestående byggverk om vedlikehold for å opprettholde tilfredsstillende bortledning av overflatevann.

Forurensingsloven § 23 om rett til å ekspropriere tilgang til eksisterende avløpsledning er foreslått tatt inn i plan- og bygningsloven. Bestemmelsen er utvidet til også å omfatte vannanlegg. Utgiftene foreslås fordelt i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 18-8 om refusjon.

I bestemmelsen om atkomst er ordlyden endret noe og utformet identisk med den foreslåtte formulering for avløp. Det vil si at uttrykket «Eiendommen kan bare deles eller bebygges» erstattes med «Før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent». Uttrykket «blir satt i gang» erstattes også her med «blir godkjent». Det vises til at atkomst skal være sikret før delingstillatelsen eller rammetillatelsen gis.

Det kan etter forslaget fortsatt kreves tilknytning til fjernvarmeanlegg. Departementets forslag om dette viderefører Bygningslovutvalgets forslag. Tilknytning kan kreves av kommunen, men beslutningen om tilknytningsplikt skjer gjennom planvedtak i stedet for vedtekt. Tilknytningsplikt kan som etter gjeldende lov, bare fastsettes for konsekjonsbehandlede fjernvarmeanlegg. Departementet innfører også en ny lovregel foreslått av Byg-

ningslovutvalget, som gir kommunen mulighet for å unnta fra tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg hvis tiltakets energiløsning er mer miljøvennlig.

### 5.11 Universell utforming

Etter departementets syn må det stilles krav til bygninger, anlegg og uteområder slik at de ikke gjennom sin utforming fører til utestenging av personer med nedsatt funksjonsevne. Det foreslås derfor innstramminger i utformingskravene til bygninger. Departementet foreslår at det stilles krav om universell utforming i nye tiltak, både til bygninger, konstruksjoner og anlegg. Innstrammingen gjennomføres i de tekniske forskriftene.

Bygningslovutvalget fremmer ikke forslag om å oppgradere bestående bygninger. Departementet finner likevel grunn til å innføre en hjemmel for å kunne kreve oppgradering av eksisterende byggverk med tilhørende utearealer til å tilfredsstillende kravene til universell utforming. Departementet fremmer forslag om å innføre en bestemmelse som gir hjemmel til å innføre forskrifter om at bestemte bygningstyper skal oppgraderes til å være universelt utformet innen en i forskriften bestemt tidsfrist. Forskriften skal, i motsetning til forskrifter som følger av lovens øvrige bestemmelser, gis av Regjeringen fordi kravet vil berøre forskjellige sektorer.

Håndheving av reglene vil høre under bygningsmyndighetenes generelle oppgaver. Unnlattelse av å oppfylle kravene for de tiltak som omfattes av reglene, vil rammes av de samme sanksjoner som andre overtredelser av plan- og bygningslovgivingen.

### 5.12 Byggetomta og ubebyggt areal

Bygningslovutvalget har foreslått å opprettholde regelen i gjeldende plan- og bygningslov § 68. Bestemmelsen skal sikre at tomter som kan være utsatt for fare eller ulempe som følge av natur- eller miljøforhold, ikke bebygges uten at det er foretatt forsvarlig sikring. Departementet slutter seg til dette og foreslår i ny § 28-1 at regelen videreføres med enkelte presiseringer. Hovedansvaret for å framskaffe dokumentasjon på at byggegrunnen har tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe, ligger på tiltakshaver. Departementet foreslår å presisere en mulighet for at det gjennom vedtakelse av forskrift, kan tillates utbygging i fareområder der konsekvensene av et forbud er at

lokalsamfunn mister mulighetene for utvikling og opprettholdelse av næring og befolkning.

Departementet foreslår videre at ansvaret for og kostnadene til nødvendige tiltak mot fare fra nabogrunn, legges på eiendommen som blir berørt av faren for skade og som drar nytte av tiltaket. Dersom faren er oppstått som følge av forsømmelser fra eier av nabogrunnen, kan tiltakshaver kreve erstatning for sine utgifter og eventuelle skader.

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag om å endre reglene som framkommer i gjeldende lov § 69. Den stiller krav til tomtestørrelse og utearealer, jf. forslaget til § 28-7. Krav om lysforhold og brannsikring anses tilstrekkelig ivaretatt i forslag til ny bestemmelse om krav til arkitektonisk utforming av tiltak. Krav om tilstrekkelige utearealer videreføres. Det foreslås å innføre krav om universell utforming av utearealer. Bygningslovutvalget har foreslått ikke å videreføre eksisterende hjemmel til å kreve beskjæring og fjerning av vegetasjon. Departementet slutter seg til dette.

I motsetning til Bygningslovutvalget foreslår departementet å videreføre adgangen til å tillate frikjøp av parkeringsplasser. Dette kan etter gjeldende regler hjemles i kommunale vedtekter. Kommunale vedtekter er foreslått avskaffet. Det er foreslått at det gis hjemmel til å videreføre ordningen gjennom kommuneplanbestemmelser i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008).

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag om å spesifisere i loven at hele bestemmelsen i forslaget til § 28-7 også gjelder ved bruksendring av bygninger.

### 5.13 Krav til tiltaket

---

Departementet foreslår at det innføres en generell bestemmelse som presiserer at alle materielle krav til utforming skal oppfylles i det enkelte tiltak. Ikke bare visuelle kvaliteter inngår som elementer, men også uterom mellom byggverk, opparbeidede utearealer og krav til universell utforming, brukbarhet og forsvarlighet. Regelen tydeliggjør at samtlige krav er likestilte og skal integreres i helheten for at kravet om arkitektonisk kvalitet skal anses tilfredsstillt.

Det forelås en ny formulering i forslaget til § 29-2 om krav til utforming av et tiltaks ytre. Bestemmelsen stiller krav om at tiltaket skal ha «gode visuelle kvaliteter». Med dette menes at bygningen gjennom sin form gir uttrykk for sin funksjon, og at andre visuelle kvaliteter skal være ivaretatt i prosjektering og utførelse, som samspill mellom volum og høyde, fasadeuttrykk med videre. Kravet

til god kvalitet skal også tolkes relativt i forhold til tiltakets plassering, størrelse og synlighet.

Det foreslås en bestemmelse i § 29-3 som innebærer en konkret gjennomføring av prinsippet om universell utforming i nye tiltak. De nærmere regler om utforming foreslås gitt i forskrift.

Gjeldende lov § 70 om bygningens plassering, høyde og avstand fra nabogrensen foreslås videreført. Det er foretatt redaksjonelle og språklige endringer som ikke er ment å endre innholdet i bestemmelsen.

Det foreslås en ny bestemmelse om tekniske krav. Bestemmelsen skal tydeliggjøre i lovtekst de sentrale elementene i tekniske krav til tiltak, som er og skal reguleres i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven. I tekniske krav inngår blant annet de statiske, konstruktive, miljø- og sikkerhetsmessige aspekter ved tiltaket. Disse omfatter også de enkelte bygningsdelene, som yttervegger og tak. Dette er viktige krav på et overordnet nivå, som etter departementets mening skal gi gode anvisninger på hvilke krav som bør vektlegges, og som derfor bør lovfestes.

Gjeldende krav til tekniske installasjoner og anlegg videreføres delvis og fornyes til en viss grad. Tekniske installasjoner og anlegg er en del av den tekniske utførelsen, men er likevel selvstendige deler av bygget. Heis, rulletrapper og rullende fortau videreføres som egen bestemmelse.

Gjeldende regler om krav til produkter til byggverk videreføres, bortsett fra at det presiseres at reglene om dokumentasjonskrav gjelder ethvert produkt som inngår i byggverk som omfattes av plan- og bygningsloven – uavhengig av om produktet er CE-merket eller ikke.

Det foreslås at det innføres en regel om forsvarlig avfallshåndtering ved oppføring av tiltak som omfattes av søknadsplikten i forslaget til § 20-1. Slike krav har hittil vært stilt i medhold av forurensningsloven. Forsvarlighetskravet må sees i sammenheng med forurensningslovens krav til avfallshåndtering og foreslås utdypet i forskrift.

### 5.14 Krav til særskilte tiltak

---

Særregler om driftsbygninger i landbruket foreslås delvis videreført. Gjeldende bestemmelse om at loven gjelder «så langt den passer» for slike tiltak, foreslås ikke videreført med sin nåværende ordlyd. En slik bestemmelse er uklar og vanskelig å praktisere. Det legges opp til en gjennomgang av hvilke materielle bestemmelser som bør gjelde for driftsbygninger, og at disse angis i forskrift. Unnta-

ket for kravet til atkomst og tilknytning til vann og avløp opprettholdes.

Reglene i gjeldende lov som regulerer plassering og utføring av uvanlig bebyggelse, foreslås delvis videreført, men i vesentlig redusert form. Muligheten for kommunen til å forby bestemte bygg eller virksomheter, for eksempel mindre industribedrifter med sjenerende bråk eller lukt fra kjemikalier, kennel, stall og liknende innenfor eller i umiddelbar nærhet av etablerte boligstrøk, foreslås videreført.

Reglene som regulerer skilt- og reklameinnretninger, foreslås videreført med enkelte presiseringer og endringer. Det er den fysiske innretningen som omhandles, ikke skiltets eller reklamens budskap. Det framgår av bestemmelsen at tillatelser fortsatt kan gis for et bestemt tidsrom. De kan gjelde inntil kommunen eventuelt finner at tiltaket strider mot de materielle vilkårene i bestemmelsen, eller de kan gis permanent. Departementet foreslår at tillatelser gitt for et bestemt tidsrom, skal være hovedregelen. Ettersom skilt- og reklameinnretninger er så vidt spesielle tiltak, blant annet i kraft av å være midlertidige og ofte omstridte, foreslås det gitt særskilt hjemmel for egne krav i forskrift.

Gjeldende regler om varige konstruksjoner eller anlegg som ikke er bygninger, foreslås videreført.

Gjeldende lov § 85 som regulerer midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg, foreslås ikke endret utover kravene til søknadsbehandling. Det foreslås at kommunen kan pålegge uavhengig kontroll av innretninger som kan innebære særskilt fare, for eksempel brakker som midlertidig tjener som skolebygninger eller barnehager.

Gjeldende krav til fritidsbebyggelse foreslås delvis videreført. Det foreslås lovfestet en anledning for kommunen til å kreve tilknytning til vann og avløp gjennom arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan, der fritidsbebyggelsens art tilsier det. Begrunnelsen for forslaget er i hovedsak at fritidsbebyggelse oppføres med langt høyere standard enn tidligere og at det medfører større vannbehov og økning av utslipp. Adgangen til å fravike tekniske bestemmelser i forskrift foreslås videreført.

### 5.15 Eksisterende byggverk

«Byggverk» omfatter både bygninger, konstruksjoner og anlegg. Departementet foreslår å videreføre Bygningslovutvalgets forslag. Det betyr at

gjeldende bestemmelser i hovedsak videreføres og at departementet utarbeider forskrift om utbedring etter ny § 31-4 (gjeldende lov § 89 andre ledd). Departementet følger opp utvalgets forslag om å systematisere gjeldende lov § 89, ved blant annet å dele bestemmelsene i to paragrafer. Departementet ønsker også å presisere at kommunene ikke får noen generell lovhjemmel til å gi pålegg om vedlikehold. Pålegg skal for det første avgrenses til avverging av fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom, og for det andre til den forskriften om utbedring som skal utarbeides av departementet (etter gjeldende § 89 andre ledd, ny § 31-4). Departementet ønsker samtidig å fremme at bestemmelsen etter forslaget også gir hjemmel til å gi pålegg for å sikre materielle verdier, ikke bare personer. Dette gjøres ved å forsterke dette tilleggskriteriet og ta inn bevaringsverdi som selvstendig kriterium i et nytt andre ledd.

Departementet går også inn for å videreføre gjeldende lov § 87 i ny § 31-2, i tråd med utvalgets forslag. Departementet mener at det kan være behov for en særskilt unntakshjemmel for å sikre at gammel bebyggelse fortsatt kan brukes på en hensiktsmessig måte i stedet for å forfalle. Bestemmelsen i gjeldende § 88 foreslås videreført, men i noe begrenset omfang. Departementet foreslår også å videreføre gjeldende bestemmelse i § 91 om riving i forslag til ny § 31-5. Det samme gjelder § 92b om kontroll med bestående byggverk og arealer, der det er grunn til å anta at det forekommer ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold som kan medføre fare eller vesentlig ulempe, se forslag til ny § 31-7. Også gjeldende lov § 91a om bruksendring og riving av bolig foreslås videreført.

Departementet er enig med utvalget i at gjeldende lov § 92a om endring eller fjerning av tiltak, må anses overflødig sett i forhold til de andre lovhjemlene som finnes. Forslaget om å oppheve bestemmelsen videreføres. Departementet er også enig med utvalget i forslaget om å oppheve gjeldende lov § 92 Andre bestemmelser. Det er i stedet synliggjort i de aktuelle bestemmelsene at de også gjelder for bestående byggverk.

Bygningslovutvalget foreslo å oppheve gjeldende lov § 89a om utbedringsprogram fordi den var lite i bruk. Departementet antar imidlertid at bestemmelsen fortsatt kan ha nytte og foreslår derfor å videreføre den i forslag til ny § 31-9.

Departementet ønsker å beholde og tydeliggjøre lovens spesialhjemler om drift og vedlikehold av tekniske installasjoner med videre i ny § 29-6, jf. gjeldende lov §§ 92b og 106. Departementet ønsker å presisere at disse hjemlene ikke skal

begrenses til byggesaken, men også gjelde drift og vedlikehold. Departementet foreslår at bestemmelsen om undersøkning på fast eiendom i gjeldende lov § 102, videreføres uendret.

Departementet viderefører Bygningslovutvalgets forslag til krav om dokumentasjon av byggenes egenskaper ved ferdigstilling, som grunnlag for fremtidig drift og vedlikehold, men uten å stille direkte krav til drift og vedlikehold ut over det som følger av loven ellers. Dette kravet framgår av forslaget til § 21-10 om sluttkontroll og ferdigattest.

## 5.16 Teknisk infrastruktur og refusjon

### 5.16.1 Nye bestemmelser om opparbeidelsesplikt for teknisk infrastruktur

Departementet foreslår at reglene om opparbeidelsesplikt for teknisk infrastruktur legges til gjennomføringskapittelet i loven. Videre går departementet inn for atplikten til opparbeidelse inntreer ved en «vesentlig utbygging», framfor utvalgets forslag om at det inntreer når det er anledning til «selvstendig bebyggelse». I lovteksten i forslaget til ny § 18-1 presiseres det atplikten til opparbeidelse etter bestemmelsen gjelder offentlig veg. Det foreslås også krav om obligatorisk tinglysing av utsatt opparbeidelsesplikt, og at kommunen får anledning til å overta anlegg før de er ferdigstilt. Kommunen kan dermed få sine utgifter til ferdigstilling refundert. Gjeldende bestemmelser om krav om opparbeidelse av fellesarealer og parkbelte i industriområde foreslås videreført.

### 5.16.2 Nye regler om behandling av refusjon

Departementet slutter seg til utvalgets konklusjon om at det ikke innføres avgifter som supplement til refusjonsreglene. Departementet foreslår at refusjonsdebitor/tiltakshaver utarbeider grunnlaget for kommunens vedtak om refusjonsfordeling og at dette sendes til berørte parter til uttalelse. Eventuelle merknader sendes tiltakshaver. Tiltakshaver oversender materialet med de nødvendige korrigeringer og kommentarer til innkomne uttalelser, til kommunen for behandling. Kommunen skal godkjenne planene for de aktuelle anleggene og treffe vedtak om refusjonsenhet, refusjonspliktige arealer og refusjonsfordelingen. Departementet viderefører Bygningslovutvalgets forslag om at tiltakshavers prisanslag gjøres bindende og at endelig refusjonsfastsettelse i alle tilfelle ikke må overskride de foreløpige anslag med mer enn 15 %. Takstinstittuttet foreslås opphevet, og det forutset-

tes at kommunen tar stilling til og avgjør anførsler om at verdistigningsbegrensningen overskrides. Bygningslovutvalgets forslag om at refusjonsoppjøret kan baseres på normalkostnader, videreføres ikke.

## 5.17 Andre regler

### 5.17.1 Ekspropriasjon

Gjeldende regler om ekspropriasjon foreslås videreført i lovens kapittel 16 med noen mindre presiseringer. Bygningslovutvalget fant ikke anledning til å foreta gjennomgang av lovens ekspropriasjonskapittel. Departementet vil derfor ikke foreslå endringer i et regelverk som kan medføre endringer i eiendomsretten uten at eventuelle forslag har vært på høring. Det er imidlertid foretatt noen presiseringer i lovteksten, siden plantypen bebyggelsesplan utgår etter Miljøverndepartementets forslag til ny plandel, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Ekspropriasjon på grunnlag av reguleringsplan omfatter derfor ekspropriasjon på grunnlag av eksisterende bebyggelsesplaner. Fristangivelsen på ti år for ekspropriasjon på grunnlag av reguleringsplan, flyttes fra kapittelet om rettsvirkning av planer til ekspropriasjonskapittelet. Kravet om at det skal være en frist framgår fremdeles av kapitlet om rettsvirkning av reguleringsplan. Ettersom formålet fornyelse etter Miljøverndepartementets forslag nå inngår i de mer generelle formålene for reguleringsplan, finner Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet det ikke nødvendig å opprettholde en egen frist på fem år for ekspropriasjon til gjennomføring av dette formålet. Fristen blir dermed ti år for all ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan.

Bestemmelsene om innløsning og erstatning framgår etter departementenes forslag av eget kapittel 15 i loven, for å holde disse reglene atskilt fra reglene om ekspropriasjon, som framgår av kapittel 16.

### 5.17.2 Utbyggingsavtaler

Bestemmelsene om utbyggingsavtaler videreføres uendret.

### 5.17.3 Skjønnsmyndighet

Etter forslag fra Justis- og politidepartementet foreslås de særskilte skjønnsrettene i byggesaker nedlagt, jf. gjeldende lov § 60. Det er i dag bare de store byene som har slike særskilte skjønnsretter. Det er grunn til å anta at det praktiske behovet for

slike skjønnsretter er begrenset. Sakstypen er heller ikke så spesiell at det tilsier noe behov for å opprettholde dette. Det foreslås en overgangsperiode på fem år av hensyn til de kommuner som har opprettet slike skjønnsretter, det vil si Stavanger, Bergen og Trondheim. Skjønn skal deretter utføres av de ordinære domstoler.

### 5.18 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementets forslag bygger i stor grad på Bygningslovutvalgets utredning NOU 2005: 12, men på enkelte områder er departementets forslag avvikende fra denne. De samlede forslag til lovendringer antas å gi en del forenklings- og effektiviseringsgevinster i byggesaksavviklingen og en kvalitativ forbedring av de tiltak som gjennomføres.

Virkningene av forslaget til nytt søknadssystem ligger primært i økt tilgjengelighet, brukervennlighet og bedret systematikk. Videre vil systemet være bedre tilpasset til elektronisk saksbehandling, noe som antas å redusere kostnader til søknads-/skjemautfylling og kompetanseutvikling på lang sikt.

Departementets forslag om å innføre enkelte nye tidsfrister innebærer at forutsigbarheten og muligheten til å planlegge blir bedre. Ventekostnader knyttet til saksbehandlingstid i kommunen og hos fylkesmannen vil gå ned, og usikkerheten i prosjektene vil bli redusert. Det kan føre til at flere prosjekter enn tidligere blir lønnsomme.

Forslaget om å innføre obligatorisk uavhengig kontroll vil bidra til å redusere omfanget av byggskader og byggfeil. Dette vil gi vesentlige besparelser både for boligkjøpere, kjøpere av næringsseidommer med videre, foretak i bygge- og anleggsnæringen og samfunnet for øvrig. Foretak i bransjen vil på et tidligere tidspunkt få avdekket eventuelle feil og mangler slik at kostnadene ved utbedringer og reparasjoner begrenses. For samfunnet for øvrig vil tidlige kontroller blant annet redusere helsemessige konsekvenser av for eksempel fuktskader, gi bedre oversikt over behov for boligfinansiering, forsikring, utbedring med videre.

Kostnadene ved uavhengig kontroll vil først og fremst gjelde tiltakshaver. Det betales allerede i dag for egenkontroll, men det må antas at uavhengig kontroll blir noe dyrere. Imidlertid viser det seg at egenkontrollen i mange tilfeller ikke er reell,

og uavhengig kontroll gir dermed større sikkerhet for at kontrollen faktisk gjennomføres. Kontrollkostnadene må dessuten sees i forhold til utbedring av byggfeil og byggskader, som ligger på et meget høyt nivå. Innsparingene og sikkerhet for kvalitet er mindre målbare, men vil i samfunnsmessig sammenheng kunne spare det mangedobbelte av hva kontrollen koster. De administrative kostnader vil være lave. Kontrollforetakene må godkjennes også i dag, men den sentrale godkjenningsordningen må påregne større antall kontrollforetak. Godkjenningsordningen er selvfinansierende gjennom gebyrer. Det samme gjelder kommunenes arbeid med godkjenningen, og kommunene vil neppe få økt arbeidspress på grunn av skjerpede krav til uavhengig kontroll. Tilsynsfunksjonen bør imidlertid skjerpes, både i kommunene og i den sentrale godkjenningsordningen – men – også dette skal finansieres (som overheadkostnader) gjennom gebyrene.

Norsk Institutt for by- og regionsforskning utredet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet et anslag over kostnadene ved å innføre krav til universell utforming av eksisterende bygninger, anlegg og uteområder rettet mot publikum. Det anslås at universell utforming av eksisterende publikumsbygg vil ha en kostnadsramme på 14,3 til 23,4 milliarder kroner. I tillegg anslås kostnader ved arealtap til 1,3 milliarder kroner. Tiltak ved universell utforming for bussholdeplasser, gang- og sykkelveier, jernbane og t-banestasjoner har en anslått kostnadsramme på 19,6 til 61,6 milliarder kroner. Utredning av kostnadene ved oppgradering av de enkelte bygningskategorier vil foretas i forbindelse med utarbeidelsen av de konkrete forskriftene. Likeledes vil det i den sammenheng tas stilling til inndekning og kompensasjon for merutgifter som følge av kravene. Vista Utredning har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet utredet kostnadene ved å innføre krav til universell utforming av nye tiltak. Konklusjonen til Vista Utredning er at slike krav i gjennomsnitt vil medføre en merkostnad på cirka 1 % i forhold til de totale byggekostnader. Det er imidlertid svært stor usikkerhet knyttet til disse beregningene.

Departementet legger opp til et mer effektivt system for ulovlighetsoppfølging. Dette vil bidra til bedre etterlevelse og dermed bruk av færre ressurser til håndhevingen av regelverket. Den som står for ulovligheten, må gjennom betaling av overtredelsesgebyr i større grad selv betale for kommunens arbeid med å følge opp ulovligheten.

## 6 Søknadssystemet

### 6.1 Bakgrunn

Reglene om søknads- og meldingssystemet i plan- og bygningsloven har vært gjenstand for kontinuerlig oppfølging fra departementets side, sist ved lovendring av 25. april 2003, og ved endringer i Forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK). Bygningslovutvalget fikk likevel i sitt mandat i oppdrag å foreta en gjennomgang av disse reglene med sikte på enklere og mer effektive byggesaksprosesser. Det ble framhevet i mandatet at et hovedformål med utvalgets gjennomgang av søknads- og meldingssystemet skulle være forenkling. Utvalget ble bedt om å ta utgangspunkt i en diskusjon om hvilken rolle kommunen skal ha i byggesaken og hvilke opplysninger den trenger for å kunne ivareta denne rollen, og vurdere om det er mulig å komme fram til et system for søknad/melding til kommunen som er tilpasset de behov kommunen har for å vurdere tiltaket i forhold til de kravene som er utpekt som viktige.

Byggesaksreglene i gjeldende plan- og bygningslov er i stor grad tuftet på bygningsloven av 1965 som igjen hadde som utgangspunkt den tidligere bygningslov av 1924. Bestemmelsene har blitt endret en del opp gjennom årene. Blant annet gjennomgikk lovens og forskriftenes særskilte regler om søknadssystemet en betydelig omlegging ved byggesaksreformen som ble vedtatt i 1995 og trådte i kraft 1997.

Det har framkommet innvendinger mot dagens regelstruktur der omfanget av søknads- og meldeplikten reguleres i forskjellige bestemmelser spredt rundt i loven. Det er også reist spørsmål om den gjeldende ramme for søknads- og meldeplikten er hensiktsmessig i lys av de samfunnsmessige hensyn som skal ivaretas, og de involverte private interesser. Det har blant annet framkommet kritikk mot at det ikke er søknadsplikt for store, kompliserte driftsbygninger i landbruket, som har flere paralleller til industribygg enn til tradisjonelle landbruksbygg. Dette har medført at større bygninger i mange tilfeller ikke har vært prosjektert, utført eller kontrollert av ansvarlige, profesjonelle aktører. Det vises til at bygningstypene innenfor landbruket er endret i de senere år. I noen tilfeller innebærer driftsbygninger en større brannfare enn tid-

ligere, ved at nye bygningstyper har åpne haller uten indre oppdeling, og er beregnet for et mye større antall dyr enn tidligere. Det er sannsynlig at en del bygningssammenstyrtinger og branner med tragiske følger for husdyr har sin årsak i at någjeldende byggeregler ikke er eller var oppfylt, og at dette kan tilbakeføres til den gjeldende ordningen med meldeplikt for landbruksbygg.

Kravene til meldeplikt for midlertidige og transportable innretninger er komplekse etter gjeldende rett, og skiller seg på flere områder fra bestemmelsene som gjelder øvrige tiltak etter plan- og bygningsloven. Det er derfor behov for en særlig gjennomgang av disse bestemmelsene, for å tilpasse disse til det øvrige system for søknads- og saksbehandling. Det er en målsetting at reglene generelt skal bli enklere og mer likeartet.

Det har også blitt påpekt at loven burde ha en nedre grense mot bagatellmessige tiltak som ikke bør omfattes av loven, og således falle utenfor lovens virkeområde. Begrunnelsen for dette er at det offentlige i mange tilfeller bruker unødig mye tid og ressurser på behandling av små tiltak uten samfunnsmessig betydning, der nabokonflikter ofte kan være årsak til at saksbehandlingen blir omfattende. Dette går igjen ut over større oppgaver som kommunen bør prioritere.

Den manglende forutberegneligheten som ligger i at omfanget av søknads- og meldeplikten i dag til dels beror på skjønsmessige kriterier, er også en innvending som er blitt reist mot gjeldende regler.

Bygningslovutvalget foreslår et nytt system som er mer logisk enn gjeldende ordning, med en reduksjon av antall «spor», herunder avvikling av meldingsordningene. Forslaget innebærer at alle tiltak i utgangspunktet er søknadspliktige, men det legges opp til et smidig regelverk slik at reglene om ansvar og kontroll i større grad enn i dag kan tilpasses behovene i den enkelte byggesak. Utvalget viser til at avgrensingskriteriet for alle tiltakstyper bør være tiltakets omfang og kompleksitet, og ikke type næring eller andre kriterier. Det framheves at dersom behandlingen av driftsbygninger i landbruket følger de samme reglene som utvalget foreslår innenfor et nytt søknadssystem, bør dette være tilstrekkelig til å fange opp landbruksbygningenes ulike grad av kompleksitet.



Små tiltak som etter gjeldende rett er unntatt fra søknads- og meldeplikt, foreslås videreført i det nye systemet. I tillegg foreslår utvalget at midlertidige tiltak som ikke skal stå mer enn to måneder, skal være unntatt fra søknadsplikt. Utvalget drøfter muligheten for å angi en nedre grense for søknadsplikt for bagatellmessige tiltak uten samfunnsmessig betydning, men konkluderer med at det er problematisk å finne formuleringer som generelt avgrenser søknadsplikten på en hensiktsmessig måte.

Bygningslovutvalgets forslag har fått stor tilslutning i høringen. De aller fleste høringsinstansene støtter forslaget om å innføre færre «spor», med søknadsplikt og unntak, og forskjellig krav til ansvar og kontroll.

Bygningslovutvalgets forslag er nærmere beskrevet under punkt 6.3, og høringsinstansenes syn er oppsummert under punkt 6.4.

Departementet slutter seg i hovedtrekk til utvalgets vurderinger og forslag. Se nærmere beskrivelse under punkt 6.5.

## 6.2 Gjeldende rett

Det overordnede målet for søknads- og saksbehandlingsreglene er å avklare tiltakets lovlighet før det igangsettes, samt legge til rette for en byggesaksbehandling som er rask og effektiv. Reglene skal ivareta hensynet til kvalitet, forutberegnelighet og rettssikkerhet. Søknads- og meldeplikten gir myndighetene mulighet til å foreta en forhånds-vurdering av tiltaket, i den hensikt å hindre at tiltak gjennomføres i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, herunder bindende arealplaner. Søknadssystemet er således av stor betydning for å sikre at lovens materielle krav overholdes, at gjennomføring av vedtatte planer ikke vanskeliggjøres eller hindres ved igangsetting av tiltak i strid med planene, og at for eksempel verneverdier ikke går tapt ved at det blir gjennomført tiltak som medfører uopprettelig skade.

Som hovedregel skal alle byggetiltak som ønskes gjennomført, tas opp med og behandles av bygningsmyndighetene. Loven legger imidlertid opp til at forskjellige typer tiltak skal undergis en kommunal saksbehandling som er tilpasset tiltakets art og vanskelighetsgrad. Tiltak over en viss størrelse, eller som er av en viss betydning, krever søknad og tillatelse før de kan igangsettes. En del tiltak som i utgangspunktet faller inn under søknadsplikten, kan behandles enklere etter innsendelse av melding. Et mellomtilfelle er sakstypen «enkle tiltak» som opprinnelig var foreslått som

alternativ til meldingsordningen, og som er søknadspliktige tiltak som under visse betingelser kan få en enklere behandling. I tillegg er noen spesifiserte tiltak av en slik art og/eller omfang at de anses helt å kunne unntas fra behandling av bygningsmyndighetene.

Om et tiltak er søknads- eller meldepliktig har til en viss grad betydning for hvilke krav som stilles til den dokumentasjon som skal ligge ved søknaden eller meldingen. Videre har det betydning for spørsmålet om, og eventuelt i hvilken grad, de nærmere regler om ansvar og kontroll kommer til anvendelse (se nærmere beskrivelse av reglene om ansvar og kontroll i kapittel 9 og 11). I tillegg har det betydning for om et aktivt samtykke fra bygningsmyndighetene må foreligge før tiltaket kan igangsettes.

Etter gjeldende plan- og bygningslov framgår søknadsplikten av § 93. Bestemmelsen har en uttømmende oppregning av hvilke tiltak som krever søknad til kommunen før de kan iverksettes. Søknadssakene skal i utgangspunktet undergis en fullstendig saksbehandling i kommunen, men tiltakshaver kan velge om det skal skje i ett eller flere trinn. Søknadssakene omfattes av de nærmere krav til blant annet dokumentasjon, ansvarsoppgave og kontrollplaner som framgår av forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) av 4. juni 2003 nr. 749. I slike saker har tiltakshaveren forbud mot å påbegynne tiltaket før bygningsmyndighetene uttrykkelig har gitt tillatelse.

I gjeldende lov § 95b og saksbehandlingsforskriften § 14 er det fastsatt særskilte saksbehandlingsregler som på visse vilkår kommer til anvendelse for søknadspliktige tiltak («enkle tiltak»). Dersom nærmere betingelser er oppfylt, anses tillatelse gitt hvis kommunen ikke har truffet vedtak innen tre uker etter at fullstendig søknad er mottatt. Behandlingsmåten forutsetter at tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, at det ikke foreligger naboprotester, og at forholdet til andre myndigheter enn bygningsmyndighetene er avklart. De øvrige bestemmelser om ansvar, kontroll og nabovarsel gjelder imidlertid også i disse sakene. Disse sakene er altså ordinære søknadspliktige tiltak, men med noe enklere saksbehandling.

For meldepliktige tiltak er det fastsatt utfyllende saksbehandlingsregler både i loven og i saksbehandlingsforskriften. For denne sakstypen behøver melderens ikke å avvente uttrykkelig tillatelse fra bygningsmyndighetene etter at fullstendig melding er sendt inn, og de generelle reglene om ansvar og kontroll får ikke anvendelse. Dette innebærer at tiltakshaver i prinsippet selv kan pro-

sjektere og utføre byggearbeidet, og at han eller hun har ansvaret for at tiltaket ikke kommer i strid med materielle krav i bygningslovgivningen.

Hvilke tiltak som omfattes av reglene om melding, framgår av de enkelte bestemmelser i loven. Dette gjelder § 81 om driftsbygninger i landbruket, § 85 om midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg, § 86a om mindre tiltak på bebygd eiendom og § 86b om byggearbeid innenfor en enkelt bedrifts område. Det er gitt utfyllende bestemmelser i saksbehandlingsforskriften (SAK) kapittel III.

Bestemmelsene om meldeplikt for midlertidige og transportable tiltak skiller seg fra de øvrige bestemmelsene om meldeplikt. I korte trekk går reglene ut på at plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg skal meldes til kommunen på forhånd. Tilsvarende innretninger som er transportable, kan plasseres inntil fire måneder uten at det er nødvendig å sende melding til kommunen. Alle innretninger som faller inn under bestemmelsen skal meldes til kommunen, og kommunen må gi samtykke dersom de skal plasseres for et lengre tidsrom enn fire måneder. Kommunen må gi sitt samtykke før plassering skjer.

For søknadspliktige tiltak etter gjeldende lov § 93 er det gitt egne bestemmelser i forskrift som unntar visse mindre tiltak fra søknads- og meldeplikt, jf. § 93 andre ledd. At tiltakene er helt unntatt fra reglene om saksbehandling, ansvar og kontroll, innebærer at det ikke stilles kvalifikasjonskrav til utøverne. Videre er det ikke krav om søknad, melding eller annet varsel til bygningsmyndighetene eller nabovarsel. Tiltakshaveren har imidlertid ansvaret for at tiltaket gjennomføres i samsvar med bestemmelser gitt «i eller i medhold av plan- og bygningsloven og annet regelverk».

I tillegg til unntakene fra søknadsplikt for mindre og ubetydelige tiltak, er en del tiltak som behandles tilstrekkelig etter annet lovverk, gjennom konsesjonsbehandling med videre, unntatt fra søknads- og saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven. Hvilke tiltak dette gjelder, framgår av gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 7. Videre er hemmelige militære anlegg også unntatt fra behandling etter plan- og bygningsloven, men den militære myndighet har selv ansvaret for at bestemmelsene i plan- og bygningsloven, og forskrifter og vedtekter gitt med hjemmel i denne, blir overholdt.

I plan- og bygningsloven § 86b er det åpnet for at bedrifter kan søke om unntak fra reglene om

søknads- og saksbehandling for byggearbeider innenfor den enkelte bedrifts område. Bedriften må likevel melde fra til kommunen før de setter i gang det enkelte tiltak. Myndighet til å fatte vedtak om unntak ble delegert fra departementet til fylkesmannen i 2001. Så langt departementet har brakt på det rene er det totalt gitt slike unntak i 17 tilfeller.

Søknadssystemet er ikke et virkemiddel som alene legger premisser for utviklingen i kommunene, eller kvaliteten på tiltakene. Den forhåndsvurderingen bygningsmyndighetene skal gjøre, er en vurdering av lovligheten av tiltaket. Tillatelse skal utferdiges dersom tiltaket er i samsvar med regelverket i plan- og bygningslovgivningen. Bygningsmyndighetene kan ikke etter en generell skjønnsmessig vurdering velge om søknaden skal innvilges eller ikke. Dette selv om enkelte sider av tiltaket, som plassering og utseende, kan kreves justert etter kommunens skjønnsmessige vurdering. Et viktig hensyn som ivaretas ved søknadssystemet er imidlertid at bygningsmyndighetene blir kjent med planlagte tiltak, og at kommunen gis anledning til å vurdere om det er ønskelig å gjennomføre tiltaket slik det er omsøkt på det aktuelle arealet. Selv om det på søknads- eller meldingstidspunktet ikke er hjemmel for å avslå en søknad, kan kommunen skaffe hjemmel til avslag ved å nedlegge midlertidig dele- og byggeforbud etter gjeldende lov § 33, jf. Miljøverndepartementets lovfor-slag kapittel 13 i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Ved et tiltak er omfattet av søknads- eller meldeplikt, er kommunen i praksis gitt en mulighet til å foreta en konkret skjønnsmessig vurdering av om tiltaket bør gjennomføres eller ikke.

Et tiltak som ikke er søknads- eller meldepliktig, men som likevel omfattes av loven, kan hovedsakelig bare utføres dersom tiltaket er i samsvar med de krav som framgår av loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven, herunder bindende arealplaner med planbestemmelser. At et tiltak ikke er søknads- eller meldepliktig innebærer at bygningsmyndighetene ikke skal forhåndsvurdere tiltaket. Eventuelle brudd på loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven, vil imidlertid ligge innenfor bygningsmyndighetenes myndighetsområde, og kan føre til etterfølgende pålegg om stans eller retting. Kommunen kan også føre tilsyn med slike tiltak.

For mer detaljert beskrivelse, se NOU 2005: 12 kapittel 13.1, 13.2 og 13.3.

## 6.3 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag

### 6.3.1 Søknadssystemet

Se NOU 2005: 12, punkt 13.1.6 samt 13.2.5 og 13.3.7.

Bygningslovutvalget gir i sin første delutredning, NOU 2003: 24, punkt 8.2.5, uttrykk for at det må være en målsetting ved reformarbeidet å utarbeide et system som er mer logisk, der det finnes en grunnstamme som er felles for alle saker. Utvalget fremhever at det må tilstrebtes et system med færre «spor» enn gjeldende ordning, og antyder i den forbindelse et system som kun består av søknader og ingen meldingsordning, men foreslår i stedet et skille ved om det skal stilles krav til ansvar og kontroll.

I sin siste delutredning, NOU 2005: 12, foreslår Bygningslovutvalget å beholde hovedtrekkene i gjeldende regelverk, så langt de forskjellige tiltakstyper der er definert som søknads- eller meldepliktige, eller unntatt fra søknadsplikt. Noen mindre justeringer er foretatt for enkelte tiltakstyper. Utvalget foreslår en reduksjon av antall «spor», herunder avvikling av de særlige meldingsordningene. Dette innebærer at mindre tiltak og landbruksbygg med videre, som etter gjeldende rett skal behandles som melding, vil følge hovedregelen om søknadsplikt. Etter utvalgets forslag vil også midlertidige og transportable bygninger, konstruksjoner og anlegg som utgangspunkt være søknadspliktige. Det foreslås imidlertid unntak fra søknadsplikt for slike tiltak som kun skal stå inntil to måneder.

Etter en vurdering av ulike hensyn som søknadssystemet skal ivareta, kommer utvalget til at søknadssystemet bør utformes slik at det i rimelig grad ivaretar både tiltakshavers interesser, offentlige hensyn samt naboer og gjenboere med videre. Det presiseres at søknadssystemet bør være enkelt å forstå, lett tilgjengelig og legge opp til en saksbehandling som ikke er mer omfattende enn nødvendig for å ivareta de hensyn som begrunner søknadsplikten.

Bygningslovutvalget har lagt opp til et søknadssystem der et tiltak enten omfattes av søknadsplikten eller er unntatt fra søknadsplikten. Hovedregelen for de søknadspliktige tiltakene er at tiltakshaver for så vidt gjelder søknad, prosjektering, utførelse og kontroll, har plikt til å la seg bistå av fagkyndige medhjelpere, det vil si foretak med ansvarsrett. En del søknadspliktige tiltak kan, etter utvalgets forslag, likevel forestås av tiltakshaver selv.

Utvalget begrunner endringsforslaget med at man vil oppnå mange fordeler sammenlignet med gjeldende rett. Det er vist til at vi får færre regler, mer brukervennlighet og oversiktighet, og at alle regler om plikt til å henvende seg til bygningsmyndighetene i konkrete byggesaker samles på ett sted i loven. Utvalget påpeker også at antall skjønnsmessige kriterier reduseres, og at man får mindre variasjon i begrepsbruken. Omleggingen til «ett spor» innebærer også, etter utvalgets vurdering, klare fordeler ved elektronisk søknadsbehandling.

Bygningslovutvalget mener at gjeldende ansvarsrettsystem er riktig og hensiktsmessig med tanke på å sikre at ansvar for de ulike deler av et byggetiltak plasseres entydig, og har foreslått å videreføre hovedtrekkene i gjeldende ordning.

Bygningslovutvalget framhever at tiltak av mindre omfang og kompleksitet, og med liten påvirkning på omgivelsene, bør kunne forestås av tiltakshaver selv. Utvalget mener loven bør legge til rette for større fleksibilitet med hensyn til unntak fra hovedregelen om at tiltaket skal være underlagt ansvar og kontroll, lagt til godkjente foretak. Utvalgets forslag legger opp til et system der de tidligere meldepliktige tiltakene i stor grad fortsatt skal være unntatt fra kravet om at tiltakshaver må bruke fagkyndige medhjelpere. Dette vil gjelde mindre tiltak på bebygd eiendom, mindre driftsbygninger i landbruket og midlertidige og transportable bygninger, konstruksjoner og anlegg som skal stå inntil to år. I tillegg foreslår utvalget at kommunen etter eget skjønn kan unnta tiltak fra disse kravene. Utvalgets forslag til § 20-2 innebærer at departementet i forskrift kan fastsette nærmere hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen.

Sett i sammenheng med utvalgets forslag til tidsfristregler i § 21-7, innebærer forslagene i § 20-2 at det i praksis blir liten forskjell fra gjeldende regler om melding. Det samme gjelder for tiltak etter utvalgets forslag til § 20-1, der tilsvarende vilkår som i gjeldende lov § 95b om enkle tiltak, er foreslått i § 21-7. Dersom vilkårene er oppfylt, vil det innebære en tre-ukers behandlingsfrist for kommunene. Utvalgets forslag til endring i søknadssystemet kan derfor sies å være av mer formell art, hvor forskjellen i hovedsak ligger i at systemet med søknadsplikt og unntak framstår som mer ryddig og oversiktlig enn gjeldende ordning, med både søknadsplikt, ulike meldingsordninger og unntak.

I lys av utvalgets mål om å forenkle søknadssystemet og dermed innføre færre «spor», er bestemmelsen om behandling av byggearbeid innenfor en enkelt bedrifts område, jf. gjeldende lov § 86b, fore-

slått opphevet. Hensynet til fornuftig ansvarsdeling som ligger bak regelen, ivaretas i stor grad av lovens ansvarsrettsystem. Bestemmelsen om hemmelige militære anlegg i gjeldende lov § 86 er foreslått videreført som en del av bestemmelsen om unntak i utvalgets forslag til § 20-4, om unntak fra krav om søknadsplikt for visse tiltak som behandles etter annet lovverk og hemmelige militære anlegg.

### 6.3.2 Søknadspliktens omfang. Nedre grense for søknadsplikt

Utvalget gir uttrykk for at det ville være ønskelig å unnta bagatellmessige mindre tiltak uten offentligrettslig eller samfunnsmessig betydning fra loven. Det vises til at mange mindre tiltak kun har betydning rent privatrettslig mellom naboer eller andre parter, og ikke gir foranledning til noen behandling fra kommunens side. Utvalget framhever at samfunnets ressurser bør brukes på tiltak som er av større viktighet.

Utvalget angir to mulige måter for å unnta bagatellmessige tiltak fra byggesaksbehandling, som i utgangspunktet faller inn under ordlyden for søknadsplikt. Det første alternativet er å utvide listen over mindre tiltak som er unntatt fra byggesaksbehandling i saksbehandlingsforskriften (SAK) § 5. Det påpekes at dersom unntakslisten i saksbehandlingsforskriften (SAK) utvides, innebærer det at tiltakene som unntas fortsatt er en del av lovens saklige virkeområde. Tiltakshaver er dermed ansvarlig for at tiltaket gjennomføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Utvalget viser til at en slik løsning vil sikre at bygningsmyndighetene har mulighet til å gripe inn dersom tiltak for eksempel oppføres i særlig sårbare områder, jf. vilkårene for unntak i gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) §§ 4 og 5.

Den andre muligheten som diskuteres er å avgrense lovens saklige virkeområde mot visse mindre tiltak. Det påpekes at en slik løsning vil innebære at plan- og bygningslovens regler ikke får anvendelse på tiltaket, og at tiltakshaver heller ikke har noe ansvar i forhold til bygningsmyndighetene. Utvalget framhever at en slik løsning vil være en fordel for tiltakshavere som slipper å forholde seg til plan- og bygningslovens regler. For naboer vil løsningen ifølge utvalget, innebære at bygningsmyndighetene ikke vil være arena for tvisteløsning, men at de vil være henvist til å benytte for eksempel naboloven dersom et tiltak oppfattes som en vesentlig ulempe.

I en generell bestemmelse om lovens saklige virkeområde, finner utvalget det vanskelig å defi-

ner en nedre grense for hva slags tiltak som i det hele tatt skal omfattes av loven. Utvalget konkluderer derfor med at en nærmere grensedragnings, fortsatt må defineres gjennom praksis. Når det gjelder alternativet med å unnta flere tiltak fra søknadsplikt, har utvalget vurdert om det er mulig å formulere generelle kriterier for tiltak som er så bagatellmessige at de ikke skal være underlagt krav om søknad og tillatelse. Utvalget kommer til at det er problematisk å finne formuleringer som avgrenser søknadsplikten på hensiktsmessig måte, særlig fordi de offentlige interessene som knytter seg til den type tiltak det kan være aktuelt å avgrense søknadsplikten mot, vil variere etter hva slags område man befinner seg i. Det framheves at mange av de bagatellmessige tiltakene som er aktuelle, vil kunne påvirke omgivelsene negativt dersom de gjennomføres i særlig sårbare områder, slik som strandsonen og andre verneverdige naturområder, i verdifullt kulturlandskap og i bevaringsverdige bygningsmiljøer. Det påpekes videre at det også kan være et problem at mange tilsynelatende bagatellmessige tiltak samlet, over tid, kan ha et slikt omfang at de bør være omfattet av bestemmelsen om søknadsplikt.

Utvalget konkluderer med at tiltakets art bør være avgjørende for søknadsplikten og at unntak fra søknadsplikten bør bero på nærmere kriterier, fastsatt etter en vurdering av hva slags type tiltak det dreier seg om. Det er utvalgets forutsetning at bagatellmessige tiltak uten samfunnsmessig betydning fanges opp av forslaget til bestemmelse om tiltak som ikke krever søknad og tillatelse, jf. utvalgets forslag til § 20-3 første ledd bokstav a til f og andre ledd, eller av bestemmelsen i tredje ledd som åpner for at departementet kan unnta tiltak fra søknadsplikt ved forskrift.

### 6.3.3 Forholdet til plandelen av loven

Bygningslovutvalget har vurdert søknadssystemet i forhold til plandelen av loven, og viser til at det vil kunne forekomme arealbruk eller tiltak som ligger innenfor lovens saklige virkeområde, men som etter gjeldende lov ikke er søknads- eller meldepliktige, eller unntatt etter saksbehandlingsforskriften (SAK) §§ 5–7. Det vises blant annet til gjeldende plan- og bygningslov § 31 nr. 1 som slår fast at endelig reguleringsplan er bindende for alle tiltak som er nevnt i §§ 81, 86a, 86b og 93 innenfor planens område, og at grunnen heller ikke på annen måte kan tas i bruk eller fradeles til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen. Både ordlyd og forarbeider forutsetter at selve grunnen tas i bruk ved et fysisk inngrep.

Utvalget reiser spørsmål om søknadsplikten burde utvides, slik at den omfatter tiltak som er forbudt etter gjeldende lov § 31 nr. 1 første ledd andre punktum. Det framheves at ved å utvide søknadsplikten vil kommunen få vite om planlagte tiltak før disse gjennomføres, noe som særlig vil ha betydning for tiltak i verneverdige områder eller enkeltobjekter som forutsettes bevart.

Utvalget påpeker også at dersom det er klart at et planlagt tiltak vil vanskeliggjøre gjennomføring av planen, vil tiltakshaver i de fleste tilfeller være klar over dette, og det følger direkte av gjeldende lov § 31 at tiltaket vil være forbudt. For å gjennomføre et slikt tiltak vil imidlertid tiltakshaver måtte søke om dispensasjon fra planen. Utvalget antar at selv om et slikt tiltak skulle være omfattet av søknadsplikten, vil det være lite aktuelt for tiltakshaver å søke om tillatelse, uten å samtidig søke om dispensasjon fra planen. Ved at det søkes om dispensasjon blir kommunen kjent med planene om å gjennomføre tiltaket, og saken vil bli undergitt behandling. Utvalget bemerker også at dersom tiltakshaver gjennomfører tiltaket uten å søke om dispensasjon, har kommunene i dag liten mulighet for å fange opp situasjonen i forkant. Skulle det i ettertid vise seg at tiltaket er gjennomført i strid med § 31 nr. 1 første ledd andre punktum, har kommunen mulighet til å reagere gjennom sanksjonssystemet.

Utvalget drøfter muligheten av å innføre søknadsplikt for «alle tiltak som kan vanskeliggjøre gjennomføring av planen», jf. ordlyden i gjeldende lov § 31 nr. 1 andre alternativ. Det vises til at en slik løsning i stor grad vil overlate til tiltakshaver selv å vurdere om det foreligger søknadsplikt, og at en tiltakshaver som ikke forstår at tiltaket kan vanskeliggjøre gjennomføring av planen, heller ikke vil forstå at tiltaket er søknadspliktig. Utvalget antar at innføring av denne type søknadsplikt vil ha liten effekt i slike tilfeller, og påpeker at en slik bestemmelse dessuten vil kunne påføre bygningsmyndighetene et betydelig merarbeid.

Videre uttales det at også andre kriterier, som for eksempel søknadsplikt for fjerning av vegetasjon, vil være altfor omfattende og u håndterlig, og er etter utvalgets oppfatning derfor ikke aktuelt.

Muligheten av å innføre søknadsplikt for nærmere bestemte tiltak i særskilte områder, for eksempel hogging av trær/vesentlig inngrep i vegetasjon i områder regulert til friområde eller bevaring, drøftes også av utvalget. Det konkluderes med at planbestemmelsene for slike områder i tilstrekkelig grad vil klargjøre hva som er lovlig i disse områdene. Det er derfor lite å vinne ved å generelt innføre søknadsplikt for tiltak som ikke omfattes av andre bestemmelser i loven.

### 6.3.4 Særlig om driftsbygninger i landbruket

På bakgrunn av at situasjonen gradvis har endret seg mot stadig større enheter og mer kompliserte bygg i tradisjonell landbruksdrift, kommer utvalget til at begrunnelsen for å unnta landbruksbygg fra reglene om søknadsplikt med videre ikke lenger er til stede i samme grad som tidligere. Utvalget har særlig merket seg manglende oppfølging av forskriftenes krav til sikkerhet ved brann, som har resultert i mange store branner i driftsbygninger, der et stort antall dyr er omkommet. Utvalget framhever at det er viktig at reglene tilpasses tiltakets omfang og kompleksitet, mens en avgrensning etter type næring bør unngås.

Bygningslovutvalget påpeker at en tilpasning av driftsbygninger i landbruket til reglene innenfor et nytt søknadssystem, bør være tilstrekkelig til å fange opp landbruksbygningenes ulike grad av kompleksitet. Utvalget foreslår at en del tiltak skal kunne behandles på en noe enklere måte enn hovedregelen i utvalgets forslag til § 20-1 andre ledd, jf. forslaget § 20-2. Etter utvalgets forslag § 20-2 kan slike tiltak forestås av tiltakshaver selv. Tiltak som omfattes av dette forslaget er blant annet mindre tiltak på bebygd eiendom, samt mindre driftsbygninger i landbruket. I tillegg gis kommunen adgang til etter skjønn å behandle andre mindre tiltak uten at reglene om ansvar og kontroll kommer til anvendelse. Det er foreslått en forskriftshjemmel for departementet til å fastsette nærmere hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen.

Utvalget antar at det i forskriften vil kunne fastsettes nærmere hva som skal anses som mindre driftsbygninger i landbruket, og at utvalgets forslag dermed vil fange opp behovet for en tilpasning av reglene for landbruksbygg i forhold til omfang og kompleksitet.

Etter gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 5 nr. 1 er mindre frittliggende byggverk knyttet til drift av jordbruks-, skogbruks- og rein driftsområder helt unntatt fra krav om byggesaksbehandling. Utvalget foreslår at dette unntaket videreføres, jf. utvalgets forslag § 20-3 første ledd bokstav b.

### 6.3.5 Særlig om midlertidige og transportable bygninger, konstruksjoner og anlegg

Bygningslovutvalget foreslår å innføre søknadsplikt for midlertidige og transportable bygninger, konstruksjoner og anlegg, på linje med andre tiltak som etter gjeldende regler er meldepliktige. Det

påpekes at størrelse og kompleksitet på enkelte tiltak i denne kategorien tilsier at søknadsplikten bør gjelde fra dag én. Utvalget mener likevel en slik løsning er for omstendelig og arbeidskrevende for kommunen og søker, og at det bør åpnes for unntak for tiltak som bare skal stå i kort tid. Etter en vurdering av hvilket behov bygningsmyndighetene har for å kjenne til plassering av denne type tiltak, sett opp mot hensynet til forenkling, har utvalget kommet til at tiltak som skal stå inntil to måneder kan unntas fra søknadsplikt.

Bygningslovutvalget mener det ikke er effektiviserende og forenklerende å innføre krav om å benytte foretak med ansvarsrett for midlertidige tiltak som skal plasseres for mer enn to måneder. Det presiseres likevel at dersom midlertidige tiltak plasseres for mer enn to år, må tiltaket anses som permanent, slik at reglene om ansvarsrett i utgangspunktet kommer til anvendelse.

## 6.4 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn

### 6.4.1 Søknadssystemet

Bygningslovutvalgets forslag om å samle bestemmelsene om tiltakshavers henvendelsesplikt i ett kapittel i loven og å innføre færre «spor» enn gjeldende ordning, har fått stor tilslutning i høringen, både fra kommuner, fylkesmenn, departementer og andre statlige organer, samt berørte private organisasjoner og foreninger.

Samtlige kommuner som har avgitt høringsuttalelse, gir sin tilslutning til utvalgets forslag. *Bergen kommune* uttaler at slik lovforslaget er formulert, gjøres dette på en svært god måte som ivaretar myndighetenes behov for forenkling og effektivisering uten at dette går på bekostning av kundenes behov for et «enklere» system. Kommunene *Oppegård*, *Fredrikstad* og *Bærum* uttaler at systemet vil bli mer logisk og oversiktlig, og dermed lettere å forstå og håndtere for alle parter. *Oslo kommune* mener de foreslåtte endringene vil medføre en enklere og mer entydig begrepsbruk, samtidig som det er positivt at dagens ordning videreføres, slik at tiltakshaver selv kan forestå enklere bygningsmessige arbeider, noe som har dype røtter i norsk selvbyggertradisjon.

*Fylkesmannen i Møre og Romsdal med flere* viser til at forslaget innebærer variasjoner i saksbehandlingen tilpasset tiltakets art og kompleksitet, og at det er behov for videre arbeid med klargjøring av skillet mellom de ulike regelgruppene. Dette både av hensyn til den enkeltes rettssikkerhet og behovet for et fleksibelt regelverk tilpasset den enkelte sak.

*Barne- og familiedepartementet, Samferdselsdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Justis- og politidepartementet* mener det virker fornuftig å fjerne de spesielle reglene om melding i visse byggesaker, og kun operere med én form for søknader. *Statens Bygningstekniske etat (BE)* er enig i utvalgets forslag om å redusere antall sakstyper, men synes ikke det kommer klart nok fram i regelverket at søknader hvor tiltakshaver er ansvarlig, i realiteten innebærer det samme som gjeldende meldingssaker. Det påpekes at forslaget vil kunne oppfattes som en utvidelse av søknadsplikten med økt byråkratisering, mens det i realiteten kun er en formell endring som har til hensikt å forenkle. Etaten påpeker at dette også er av viktighet i forhold til byggesaksgebyrene og framhever at det ikke er noen grunn til at gebyrene skal forhøyes fordi kommunene oppfatter meldingssakene som «søknader». Kommunens arbeid med disse sakene vil være det samme som for dagens meldingssaker.

*Husbanken* mener dagens lovgivning er uoversiktlig og egnet til å skape misforståelser og uklarheter, og støtter derfor utvalgets forslag om et eget kapittel om søknadsplikt og innføring av kun ett «spor». Det samme gjør *Statsbygg*, *Statens vegvesen*, *NHO*, *Byggenæringens Landsforening (BNL)*, *Norges Praktiserende Arkitekter*, *Norske arkitekters Landsforbund* og flere andre organisasjoner og foreninger. *Riksantikvaren* framhever som viktig at tiltakets sårbarhet og allmenne interesse legges til grunn ved valg av saksbehandling, kontroll og krav til gjennomføring. Utvalgets forslag om tre typer saksbehandling etter tiltakets art og omfang innebærer, etter Riksantikvarens syn, liten mulighet for at tiltakets sårbarhet blir vurdert og lagt til grunn for valg av saksbehandlingssystem.

*Fylkesmannen i Rogaland* mener at meldingssystemet etter gjeldende lov § 86b trolig bør beholdes. Fylkesmannen savner en nærmere drøfting av hvorfor melding for denne type tiltak skal opphøre. Norges Praktiserende Arkitekter støtter forslaget om å fjerne bestemmelsen om byggverk innen en enkelt bedrifts område.

### 6.4.2 Søknadsplikstens omfang

Bygningslovutvalgets forslag om å videreføre gjeldende ordning med unntak fra meldings- og søknadsplikt, har de fleste høringsinstansene gitt sin tilslutning til. Få høringsinstanser har kommentert eksplisitt forslaget om å flytte hovedkategoriene av unntak fra saksbehandlingsforskriften (SAK) til loven. Av de som har kommentert dette mener Fylkesmannen i Rogaland at forslaget gir et mer over-

siktlig lovverk, ved at unntaksbestemmelsene tas inn i selve loven.

#### *Nedre grense for søknadsplikt*

Flere høringsinstanser har omtalt utvalgets drøftelse og vurdering av å innføre en nedre grense for søknadsplikt, og noen har foreslått at det bør innføres slike regler. Noen høringsinstanser har kommet med forslag til utvidelse av søknadsplikten, mens enkelte har foreslått at behandling etter særlov er tilstrekkelig for visse typer tiltak.

*Nærings- og handelsdepartementet* og *Bergen kommune* er blant de høringsinstanser som ønsker å innføre en nedre grense for søknadsplikt. Kommunen viser til at den mengden tid og ressurser som kommunene i dag bruker på behandling av byggesaker som er av liten eller ingen samfunnsmessig betydning, ikke står i forhold til tiltakenes størrelse og kompleksitet. Det påpekes at dette både gjelder tiltak som i seg selv er så små i omfang at de ikke berører samfunnet som helhet, og tiltak som kun berører forhold mellom naboer. Det vises til at oppfølging av slike mindre saker – både gjennom klagebehandling og ulovlighetsoppfølging – tar så mye av kommunens kapasitet at det kan diskuteres om dette kan gå ut over tilsyn og ulovlighetsoppfølging av langt større og mer alvorlig betydning.

*Fredrikstad kommune* påpeker at reglene om unntak fra søknadsplikt ofte blir misforstått og mener reglene bør ha en form som egner seg for å bli lest og brukt direkte av menigmann. Det framheves at forbeholdene ikke kommer godt nok fram og at det blant annet bør stå eksplisitt at unntakene fra søknadsplikten ikke gjelder i sårbare områder, eksempelvis strandsonen. Det samme synspunktet framheves av *Statens Kartverk* samt et *nettverk av 10 kommuner* som har avgitt felles høringsuttalelse. *Miljøverndepartementet* uttaler at det må komme klart fram i loven at unntakene ikke gjelder hvis tiltakene ikke er i samsvar med planer og planbestemmelser.

*Sarpsborg kommune* mener at mindre frittliggende bygninger som er foreslått unntatt fra søknadsplikt, bør gjøres søknadspliktige. Dersom unntaksbestemmelsene opprettholdes, bør det være et krav om innsending av dokumentasjon for kommunens arkiv, og det bør presiseres at tiltakshaver har plikt til å undersøke om tiltaket er i samsvar med plan, og at det ikke fører til fare eller urimelig ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser.

*Oslo Kommune* mener at reparasjoner av bygningstekniske installasjoner bør være unntatt søknadsplikt på lik linje med vedlikeholdsarbeider, eventuelt med unntak for spesielle installasjoner som heis- og løfteinnretninger hvor det offentlige stiller særlige krav til ivaretagelse. *Maxit AS (tidligere AS Norsk Leca)* mener det må framkomme tydelig at det fortsatt er aktuelt at selvbyggeren kan gjennomføre byggearbeid på egen bolig.

#### *Utvidelse av søknadsplikt*

Flere høringsinstanser har påpekt at montering av ildsteder bør være søknadspliktige. *Bergen kommune*, *Norsk brannbefals landsforbund*, *Fagforbundet* og *Feiermesternes landsforening* viser til at undersøkelser har avdekket at feil ildstedsmontering er en vanligere årsak til bygningsbrann enn feil med skorsteinsmontering, som for øvrig er søknadspliktige.

Det framheves at installering av ildsted i bestående bygg er unntatt fra søknad og melding, under forutsetning av at installasjonen blir gjenstand for en kvalifisert kontroll, men at mange ikke ønsker å stå ansvarlig for en ildstedsmontering som eier har foretatt. En tilfredsstillende kontroll av et ildsted som allerede er montert, er heller ikke alltid mulig. Dette resulterer i at mange ildsteder ikke blir kontrollert.

*Reindriftsforvaltningen* ønsker at landbruksveier føres opp på listen over søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven, og viser til at bygging av landbruksveier innenfor reinbeiteområdene i mange tilfeller har vært til skade og ulempe for reindrifta.

*Jordforsk* mener det bør være et krav at drikkevannsbrønner registreres og at dette er søknadspliktige i henhold til plan- og bygningsloven.

### **6.4.3 Unntak for tiltak som behandles etter annet lovverk**

*Nærings- og handelsdepartementet* foreslår at det gjøres unntak fra byggesaksreglene for mineraldrift i saksbehandlingsforskriften til plan- og bygningsloven (SAK). Dette begrunnes med at byggesaksreglene ikke nødvendigvis passer godt på uttak av mineraler. *Reindriftsforvaltningen* framhever at dersom meldepliktordningen faller bort, vil gjeterhyttene bli behandlet som søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver. Det foreslås at gjeterhyttene unntas etter § 20-4 for å unngå dobbeltbehandling, idet de også behandles av reindriftsmyndighetene etter annet lovverk.

#### 6.4.4 Særlig om driftsbygninger i landbruket

I alt 40 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget om at landbruksbygg skal følge det samme søknadssystemet som øvrige bygningstyper, med en sontring etter størrelse og kompleksitet, og ikke etter type næring. Forslaget har fått sterk støtte, og kun én av høringsinstansene har gått i mot Bygningslovutvalgets forslag. De øvrige som har kommentert forslaget er positive til at det innføres kun «ett spor» og at større og mer kompliserte landbruksbygg blir underlagt reglene om søknadsplikt, ansvar og kontroll på linje med andre større byggverk.

Mange kommuner påpeker at det er på høy tid at landbruksbygg undergis vanlig saksbehandling. *Norsk Kommunalteknisk forening v/Forum for byggesak* (representerer ca. 300 kommuner), kommunene *Gausdal, Sørum, Rissa* og *Rendalen* med flere uttaler at den nye oppbyggingen med ett spor virker logisk, og at det er en klar fordel å få større landbruksbygg ut av meldingssystemet. Det påpekes at størrelsen og kompleksiteten på dagens driftsbygninger tilsier at denne typen tiltak bør være søknadspliktig. *Rendalen kommune* påpeker at landbruksbygg nå kan være så store og kompliserte at det reduserte ansvars- og kontrollsystemet meldinger legger opp til, er klart utilfredsstillende og på grensen til det uforsvarlige. *Gausdal kommune* fremhever at branner og kompleksiteten i disse byggene tilsier søknadsplikt.

*Fylkesmennene* som har uttalt seg, støtter også forslaget om å fjerne meldingsordningen og det blir påpekt at unntaket for mindre landbruksbygg i forslaget til nye §§ 20-2 og 20-3, vil forhindre at forslaget blir unødvendig belastende for landbruksnæringen.

*Mattilsynet* uttaler blant annet at en del bygningssammenstyrtinger og branner med tragiske følger for husdyr, har årsak i at gjeldende byggeforskrifter ikke er/var oppfylt, og at dette kan tilbakeføres til den nåværende ordningen med meldeplikt for landbruksbygg. Det påpekes at hovedregelen om søknadsplikt med krav om ansvar og bruk av godkjente foretak i byggeprosessen bør gjelde for alle bygg med vesentlig husdyrhold.

*Landbruks- og matdepartementet* legger til grunn at byggesaksreglene skal ivareta visse grunnleggende hensyn som blant annet bygnings- og brannsikkerhet, helse, miljø og økonomi, og mener disse forhold taler for å innføre søknadsplikt også for driftsbygninger i landbruket.

*Riksantikvaren* støtter forslaget og uttaler blant annet at man i forskrift bør presisere at driftsbygninger i verneverdige bygningsmiljøer og/eller

sårbare kulturlandskap bør gå som full søknad. *Norsk brannbefals landsforbund* mener søknadsplikt for driftsbygninger i landbruket er helt nødvendig, og påpeker at dette må følges opp i teknisk forskrift, med bestemmelser om brannvern (brannseksjoner, brannceller med mer).

*Norges Bondelag* går imot forslaget om å fjerne meldingsordningen for alle landbruksbygg, og framhever at et krav om søknadsplikt vil medføre en unødvendig omfattende og kostnadskrevende prosedyre i byggesaksbehandlingen.

#### 6.4.5 Særlig om midlertidige og transportable tiltak

Flere av høringsinstansene slutter seg til at grensen mellom unntak og søknadsplikt for midlertidige tiltak settes ved to måneder, slik at innretninger som plasseres for et lengre tidsrom blir søknadspliktige. *Fylkesmannen i Rogaland, Norsk kommunalteknisk forening v/Forum for byggesak, Trondheim kommune* og *Statsskog SF* støtter et slikt synspunkt.

*Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* påpeker at fristen på to måneder vil kunne medføre at det for en del kommuner blir vanskelig å forfølge ulovligheter. Kommunen har plikt til å forfølge ulovligheter, men innen denne prosessen er ferdig, vil tiltaket ofte være fjernet eller flyttet, og ut fra dette vil ulovlighetsoppfølging kunne bli for ressurskrevende for kommunene.

I en *fellesuttalelse fra 10 kommuner* uttales det at for midlertidige tiltak kan en tidsperiode på to måneder når det gjelder unntak være noe lite, og bør økes til fire måneder.

*NHO* mener det er uheldig med en utvidelse av søknadsplikten, og at dette vil medføre unødvendig merarbeid for så vel næringen som for kommunene. Særlig når det gjelder oppføring av anleggsbrakker, vil en slik endring få negative konsekvenser. *NHO* foreslår derfor at dagens grense på fire måneder videreføres.

*Norsk kommunalteknisk forening v/Forum for byggesak* mener at krav om ansvarsrett for midlertidige og transportable tiltak bør knyttes til byggets kompleksitet og sikkerhet i bruk, og ikke til hvor lenge bygget skal stå. Som eksempel nevnes oppføring av midlertidige skolebygg.

*Fylkesmannen i Rogaland* mener at midlertidige tiltak bør defineres som tiltak som skal stå i mindre enn to år, og at det da vil være unødvendig å presisere toårsfristen under forslaget § 20-2.

*Statsskog* er positiv til forslaget om at midlertidige tiltak som skal stå mer enn to år behandles likt med permanente tiltak. En slik bestemmelse vil



gjøre det lettere å avdekke og forfølge eventuelle overtredelser.

## 6.5 Departementets vurderinger

### 6.5.1 Innledning

Bygningsmyndighetenes muligheter for på forhånd å kunne vurdere lovligheten av planlagte tiltak, avhenger i stor grad av hvordan søknadssystemet er utformet. Søknadssystemet vil også være avgjørende for tiltakshavers mulighet til raskt og effektivt å få vurdert et planlagt tiltak i forhold til plan- og bygningslovgivningen.

Departementet er enig med Bygningslovutvalget i at søknadssystemet må utformes slik at det i rimelig grad ivaretar både tiltakshavers interesser, offentlige hensyn og naboers og andre berørte tredjemenns interesser. Søknadssystemet bør være enkelt å forstå, lett tilgjengelig og legge opp til en saksbehandling som ikke er mer omfattende enn nødvendig for å ivareta de hensyn som begrunner søknadsplikten. Departementet slutter seg også til Bygningslovutvalgets vurdering om at overgangen til én sakstype ikke er ment å skulle medføre noen vesentlig endring av bygningsmyndighetenes behandling av den enkelte sak.

### 6.5.2 Utforming av søknadssystemet

Departementet støtter i hovedsak Bygningslovutvalgets forslag til ny lovstruktur for å gjøre regelverket lettere tilgjengelig og mer brukervennlig. Utvalgets forslag om å samle bestemmelsene om tiltakshavers henvendelsesplikt i ett kapittel i loven og å innføre færre «spor» enn gjeldende ordning, har fått stor tilslutning i høringen, og departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets vurderinger og forslag.

Departementet er enig med utvalget i at det er mange fordeler ved en omlegging til færre «spor» i forhold til gjeldende ordning. Omleggingen innebærer en mer logisk og oversiktlig oppbygging, mer tilgjengelige og færre regler, et redusert antall skjønnsmessige kriterier, et system som er mer brukervennlig og lettere å forstå for alle parter og som gir klare fordeler ved elektronisk søknadsbehandling. Forskjellen innebærer ikke store realitetsendringer når det gjelder sakstyper og krav til dokumentasjon, men innebærer en enklere og mer logisk systematisering av tiltakene etter kompleksitet og skaderisiko. Det vil fremdeles være behov for nærmere avgrensninger, men dette vil i de fleste tilfelle framgå av saksbehandlingsforskriften (SAK).

En følge av forslaget vil være at tiltak som er meldepliktige etter gjeldende lov, nå blir søknadspliktige. Hovedregelen for de søknadspliktige tiltakene er at tiltakshaver for så vidt gjelder søknad, prosjektering, utførelse og kontroll, har plikt til å la seg bistå av fagkyndige medhjelpere, det vil si foretak med ansvarsrett. En del tiltak som vil være søknadspliktige, kan likevel forestås av tiltakshaver selv. De foreslåtte tidsfristreglene for kommunens saksbehandling innebærer at tiltak som etter gjeldende rett behandles som melding, som hovedregel vil få samme frist som meldingssaker i dag. Samtidig forutsettes det at saksbehandlingen ikke skal bli mer omfattende eller tidkrevende enn etter gjeldende rett. De tiltak som eventuelt vil kreve en noe mer omfattende saksbehandling enn etter gjeldende ordning, vil være driftsbygninger i landbruket av en viss størrelse og kompleksitet, jf. nærmere omtale under punkt 6.5.7. Øvrige tiltak som etter gjeldende ordning er meldepliktige, vil etter omleggingen som hovedregel kunne forestås av tiltakshaver selv. Reelt sett vil omleggingen til «ett spor» derfor innebære liten forskjell for tiltakshaver.

Det har vært reist innvendinger fra en del tiltakshavere mot at det etter gjeldende søknadssystem er unødig stor variasjon i kommunenes vurdering av hvilken søknadsform som skal velges i den enkelte sak. Dette har delvis sin årsak i at gjeldende regler om hva som er søknads- og meldepliktig til dels beror på skjønnsmessige kriterier. Den forenklingen som utvalget foreslår, og som departementet slutter seg til, innebærer blant annet færre skjønnsmessige temaer ved at man kun får søknadsplikt eller unntak fra søknadsplikt og at man ikke viderefører bestemmelsen om «enkle tiltak», jf. gjeldende lov § 95b. Det vil likevel være et innslag av skjønn i avgjørelsen av hvilke søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver selv, men dette forutsettes utdypet i forskrift.

Selv om bestemmelsen om «enkle tiltak» i utgangspunktet ikke videreføres som egen saksbehandlingsbestemmelse, følger det av de foreslåtte tidsfristbestemmelsene (omhandles under punkt 7.5.5) at tiltak som etter gjeldende ordning oppfyller vilkårene i bestemmelsen om «enkle tiltak», skal behandles innen tre uker og at tiltakshaver kan sette i gang når fristen er ute. Dette er ikke en egen kategori tiltak, men gjelder søknader der bestemmelsene om ansvar og kontroll kommer til anvendelse, og der tiltaket er i samsvar med alle bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, hvor det ikke foreligger protester fra naboer og gjenboere, og hvor det ikke er nødvendig med ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myn-

dighet. Hva som skal til for at et tiltak skal behandles innen tre uker, er omtalt i veiledning til gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 14. Departementet tar sikte på at disse vilkårene videreføres. Kommunen må vurdere om vilkårene er oppfylt ved mottakelse av søknaden. Dersom søknaden mangler enkelte nødvendige opplysninger, eller forhold rundt saken er uklare, vil saken følge hovedregelen om tolv ukers saksbehandlingstid. Dette innebærer i realiteten ingen endring av gjeldende rett.

Departementet antar at det verken er mulig eller hensiktsmessig å fjerne alle skjønnsmessige kriterier i loven. Helt presise avgrensninger vil også kunne medføre et stivbent regelverk som forhindrer en fleksibel tilpasning av ulike situasjoner/tiltak. Hensynet til fleksibilitet tilsier at rammer for søknadsplikt og unntak fra søknadsplikt fastsettes i loven, mens de nærmere kriterier spesifiseres i forskrift. Ved forskrift kan det utformes mer detaljerte regler enn hva det vil være hensiktsmessig å ha i lovteksten, og det vil være mer fleksibelt i forhold til behovet for løpende evaluering og endring.

### 6.5.3 Søknadspliktens omfang

#### *Generelt*

Departementet slutter seg til hovedtrekkene i utvalgets forslag når det gjelder utforming av reglene om søknadsplikt og omfanget av saksbehandling for de ulike tiltak.

Departementet er enig med utvalget i at selv om en forhåndsvurdering har klare fordeler sammenlignet med en etterfølgende kontroll, er det ikke hensiktsmessig med søknadsplikt for alle tiltak som omfattes av loven. Som Bygningslovutvalget framhever, bør det i første rekke være tiltakets innvirkning på det fysiske miljøet, dets eventuelle verneverdi samt kravene til forsvarlig utførelse, som bør være avgjørende for om tiltaket skal forhåndsvurderes av kommunen gjennom søknadsbehandling. Forhåndsvurdering er særlig viktig der aktuelle arealplaner inneholder bestemmelser om miljøforhold, funksjonskrav og utbyggingsrekkefølge som er avgjørende for utformingen av et byggeprosjekt.

Det er også viktig at man ser på om det som oppnås ved den offentlige saksbehandlingen står i rimelig forhold til ressursbruken når omfanget av søknadsplikten skal fastlegges. Offentlige ressurser bør brukes på tiltak av samfunnsmessig betydning, og søknadssystemet må derfor tilpasses kostnadene og tidsbruken ved en forhåndsvurdering.

Med ovennevnte som utgangspunkt er departementet enig med Bygningslovutvalget i at det er

mest hensiktsmessig å beholde hovedtrekkene i gjeldende regelverk, så langt de forskjellige tiltakstyper der er definert innenfor eller utenfor søknadsplikten. Departementet foreslår likevel noen mindre endringer/justeringer, jf. omtale nedenfor, lovforslaget og de spesielle motiver om dette. De nærmere detaljer reguleres i forskrift.

#### *Unntak fra søknadsplikt (nedre grense)*

Departementet er enig med Bygningslovutvalget i at utgangspunktet bør være at tiltakets art er avgjørende for søknadsplikten, og at unntak fra søknadsplikten bør bero på nærmere kriterier, fastsatt etter type tiltak. Departementet slutter seg til utvalgets konklusjon om at det er en enklere og bedre løsning å foreta en avgrensning mot mindre tiltak gjennom reglene om unntak fra søknadsplikt, enn gjennom en bestemmelse om lovens saklige virkeområde. Dette fordi tiltak som unntas fra søknadsplikt fortsatt vil være underlagt reglene i plan- og bygningslovgivningen, og kommunen har mulighet til å benytte sanksjonsmidlene i loven mot tiltak i strid med disse bestemmelsene. Kommunen har ikke samme muligheten overfor tiltak som er definert å falle utenfor byggereglens virkeområde i kapittel 20.

Etter departementets vurdering er det ønskelig at kommunene konsentrerer sine ressurser om å behandle og følge opp tiltak som har offentlig og samfunnsmessig interesse. Bygningslovutvalget har foreslått en forskriftshjemmel der departementet gis myndighet til å unnta et hvilket som helst tiltak fra søknadsplikt, idet bestemmelsen ikke inneholder vilkår om at tiltaket må være mindre eller lignende. Departementet ser at det kan være behov for en slik forskriftshjemmel, og foreslår at denne videreføres. Hjemmelen gir en fleksibilitet ved at det er mindre omfattende å fastsette en bestemmelse i forskrift, enn å foreta en lovendring.

Departementet er enig med utvalget i at både hovedregler og unntak bør framgå av loven slik at hovedgrupper av unntak reguleres i loven, mens de enkelte unntak spesifiseres i forskrift.

Departementet registrerer at flere kommuner har foreslått at grensen heves for hvilke tiltak som skal unntas fra søknadsplikt, med henvisning til at den mengden tid og ressurser som kommunene i dag bruker på behandling av byggesaker som er av liten eller ingen samfunnsmessig betydning, ikke står i forhold til tiltakenes størrelse og kompleksitet. Departementet er av den oppfatning at dersom flere tiltak enn i dag unntas fra søknadsplikt, og kommunene gir god veiledning til publikum om kriteriene for unntak, antas dette samlet sett å

være forenklende og effektiviserende. Kommunen har dessuten mulighet til å føre tilsyn med slike tiltak etter behov. Uansett dreier det seg i så fall om små tiltak som neppe vil være til skade/sjenanse, og hvor det ikke er tilknyttet offentlige interesser. En slik utvidelse kan for eksempel gjelde avgrensning av bruksendingsreglene, intern vei på tomt når dette ikke medfører vesentlig terrengendring, riving av mindre konstruksjoner og anlegg med videre. Det er kommet innspill i høringen på tiltak som det knytter seg usikkerhet til i dag og som ofte forårsaker nabokrangler som er bedre egnet løst utenfor plan- og bygningslovens system. Dette gjelder blant annet mindre murer, gjerder, levegger og fyllinger, særlig nær nabogrense. Det kan være aktuelt å klargjøre, eventuelt heve grensen for søknadsplikt for noen av disse tiltakene. En mulighet kan også være å redusere kravet til avstand fra nabogrense som vilkår for unntak for denne type tiltak. Som eksempel kan krav om at fyllingsfoten må starte fire meter fra nabogrensen som vilkår for unntak, reduseres til for eksempel en meter. Departementet antar at en utvidelse og klargjøring av forskriften vil innebære en forenkling for kommunen og lette praktiseringen av loven, og vil komme tilbake til konkrete forslag gjennom forskriftsarbeidet.

For å kunne unnta flest mulig bagatellmessige tiltak uten offentlig interesse fra søknadsplikt, kan en løsning også være å fjerne gjeldende vilkår om at tiltakene ikke må føre til fare eller urimelig ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser, jf. gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 5 og § 20-3 i Bygningslovutvalgets forslag. En slik løsning kan basere seg på at slike mindre tiltak per definisjon ikke kan anses å være til urimelig ulempe, selv om enkelte naboer vil kunne hevde at de fører til ulempe. Den type tiltak det her er tale om vil etter sin art neppe føre til fare. Dersom dette likevel skulle være tilfelle, vil kommunen uansett kunne kreve tiltaket fjernet, jf. for eksempel forslaget til § 29-3 som stiller krav om at tiltak ikke må medføre fare, og forslaget til § 30-2 som gir kommunen hjemmel til å forby bygning eller virksomhet som kan medføre fare. Departementet antar at så lenge tiltakene som er unntatt fra søknadsplikt fortsatt må være i samsvar med plan, vil dette sikre at tiltak ikke kan oppføres i særlig sårbare eller verneverdige områder. Departementet vil framheve at det vil være tiltakshavers ansvar å avklare forholdet til den aktuelle arealplanen med kommunen, men at kommunen selv har et ansvar for å informere om forståelsen av reglene og konsekvenser for den enkelte tiltakshaver i de ulike områdene i kommunen. Et tiltak som oppføres i strid med plan,

vil være ulovlig, og kan kreves fjernet av kommunen. Med unntak av kravet om at tiltaket må være i samsvar med plan, foreslår departementet at vilkårene for unntak i gjeldende rett og i Bygningslovutvalgets forslag til § 20-3, ikke videreføres, jf. departementets forslag til § 20-3.

#### **6.5.4 Unntak for visse tiltak som behandles etter annet lovverk**

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets vurderinger og forslag vedrørende visse tiltak som etter gjeldende rett behandles etter annet lovverk, jf. gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 7, og som dermed er unntatt fra søknadsplikt og foreslått saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Den generelle bestemmelsen er foreslått flyttet fra saksbehandlingsforskriften til loven, mens den konkrete angivelsen av hvilke tiltak dette omfatter fortsatt skal stå i forskrift. Dette gjelder tiltak som er vurdert i forhold til viktige samfunns-hensyn, og som enten er avklart i plan, konsesjonsbehandlet eller godkjent av annen offentlig instans med hjemmel i annet lovverk, og hvor det dermed ikke er behov for saksbehandling etter plan- og bygningsloven i tillegg.

Unntak for massetak med videre som behandles etter mineralloven, har vært diskutert i forbindelse med utarbeidelse av minerallov, og departementet er enig med Nærings- og handelsdepartementet i at reglene i plan- og bygningsloven ikke passer så godt på denne type tiltak, hvor driften er det vesentlige. Dersom tiltaket avklares i plan, bør driften kunne unntas fra byggesaksbehandling forutsatt at det behandles tilstrekkelig etter annet lovverk. Kommunal- og regionaldepartementet antar at dette kan vurderes av de to departementer i fellesskap under det etterfølgende forskriftsarbeidet, hvor et eventuelt unntak og vilkårene for unntak kan reguleres nærmere i forskrift. Problemstillingene gjelder for eksempel krav om ansvarlige, krav om ferdigattest, forholdet til eksisterende byggverk, avbrudd og endring i driften med videre.

Departementet er ikke enig med Reindriftsmyndighetene om at gjeterbuer bør unntas fra behandling etter plan- og bygningsloven fordi de behandles etter reindriftsloven. Dette fordi plan- og bygningsloven til dels skal ivareta andre hensyn enn reindriftsloven. Den endelige vurderingen av hvilke tiltak som skal unntas fra plan- og bygningslovens regler om saksbehandling, ansvar og kontroll, må imidlertid foretas i forbindelse med utforming av ny forskrift om saksbehandling og kontroll. Etter det nye søknadssystemet vil de minste gjeterbuene falle inn under unntaket for mindre

frittliggende byggverk knyttet til drift av jordbruks- og reindriftsområder etter § 20-3 første ledd bokstav b, og de litt større vil kunne forestås av tiltakshaver selv etter § 20-2 første ledd bokstav b. Gjeterbuer vil neppe falle inn under kravet om bruk av ansvarlige foretak og reglene om kontroll, selv om de er av en viss størrelse.

### **6.5.5 Byggearbeid innenfor en enkelt bedrifts område – gjeldende lov § 86b**

Som et ledd i å forenkle søknadssystemet og innføre færre sakstyper, har Bygningslovutvalget foreslått å oppheve den særlige hjemmelen om unntak fra søknadsplikt og saksbehandling for byggearbeid innenfor en enkelt bedrifts område etter vedtak av fylkesmannen. Myndigheten til å fatte slikt vedtak ble delegert fra Kommunal- og regionaldepartementet 9. mai 2001. Utvalget kom til at etter ansvarsreformen fra 1995 er behovet for dette unntaket ikke lenger tilstede i samme grad som tidligere, blant annet fordi det er tiltakshaveren (bedriften selv) som har ansvaret for at tiltaket oppføres i samsvar med plan- og bygningslovgivningen, og at kommunens saksbehandling ikke lenger omfatter kontroll av de tekniske løsninger. Forslaget innebærer at alle tiltak innenfor en bedrifts område vil følge de vanlige reglene for søknad og saksbehandling. De fleste fylkesmannsembeter støtter utvalgets forslag om å oppheve denne «særordningen», mens fylkesmannen i Rogaland peker på at opphevelse av bestemmelsen trolig vil føre til økt belastning på kommunene, uten at en nødvendigvis oppnår bedre kvalitet på byggetiltaket.

En undersøkelse foretatt av Kommunal- og regionaldepartementet i 2006, viser at det er behandlet til sammen fem saker hos fylkesmannsembetene etter at myndigheten ble delegert i 2001. Fjorten embeter har ikke behandlet noen slike saker etter at de fikk ansvaret for å fatte vedtak i denne typen saker. Med de tolv sakene som departementet behandlet før 2001, er det totalt behandlet sytten saker etter bestemmelsen, det vil si at sytten bedrifter har fått tillatelse til å unnta alle tiltak innenfor sin bedrifts område fra byggesaksbehandling. I lys av dette antar departementet at det ikke er stort behov for denne unntaksregelen, og at det ikke vil innebære noen videre økt belastning hos kommunene dersom denne regelen oppheves. Departementet slutter seg derfor til Bygningslovutvalgets forslag om å oppheve gjeldende lov § 86b.

En del av de tiltak som vil være aktuelle for unntak, antas å falle inn under unntaket fra reglene om ansvar og kontroll i gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 7 nr. 3, som gjelder unntak for tiltak

som reguleres av lov av 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven). Dersom ordningen oppheves, vil det ikke være anledning for nye bedrifter å søke fylkesmannen om unntak. Departementet er imidlertid kommet til at forslaget om opphevelse av gjeldende lov § 86b ikke skal ramme de bedriftene som allerede er innvilget unntak fra søknads- og saksbehandlingsreglene, da dette kan oppfattes som at man trekker tilbake en allerede gitt rettighet.

### **6.5.6 Forholdet til plan**

Det er gjennom reguleringsplaner mulig å regulere svært detaljert, slik at også tiltak fritatt fra søknadsplikt vil være forbudt å utføre. Det samme vil gjelde andre former for «tiltak» som verken er søknadspliktig eller unntatt fra søknadsplikt, samt former for virksomhet, ferdsel med videre. Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets vurderinger og konklusjon om ikke å innføre søknadsplikt for alt som «kan vanskeliggjøre gjennomføring av plan». En slik løsning vil skape uoversiktlige forhold for aktuelle tiltakshavere og føre til et betydelig merarbeid for de kommunale bygningsmyndighetene. Som utvalget framhever, vil en slik løsning i stor grad overlate til tiltakshaver selv å vurdere om det foreligger søknadsplikt, og en tiltakshaver som ikke forstår at tiltaket kan vanskeliggjøre planen, vil heller ikke forstå at tiltaket er søknadspliktig. Departementet antar, i likhet med utvalget, at innføring av denne type søknadsplikt vil ha liten effekt i slike tilfeller.

Når det gjelder muligheten for å innføre søknadsplikt for fjerning av vegetasjon, er departementet også enig med Bygningslovutvalget i at dette vil være alt for omfattende og vanskelig å følge opp, og derfor ikke aktuelt. Det samme gjelder innføring av søknadsplikt for nærmere bestemte tiltak i særskilte områder, for eksempel hogging av trær/vesentlig inngrep i vegetasjon i områder regulert til friområde eller bevaring. Departementet antar at planbestemmelsene for slike områder i tilstrekkelig grad vil klargjøre hva som er lovlig innenfor slike reguleringsformål, og at det derfor er lite å vinne ved å generelt innføre søknadsplikt for tiltak som ikke omfattes av andre bestemmelser i loven.

### **6.5.7 Særlig om landbruksbygg**

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag om et søknadssystem tilpasset tilta-

kets omfang og kompleksitet. Departementet er i hovedsak enig med utvalget i den faktabeskrivelsen og de vurderinger som legges til grunn for at driftsbygninger i landbruket behandles etter de vanlige regler for søknadsplikt.

Begrunnelsen for å unnta driftsbygninger fra reglene som gjaldt for andre byggverk i sin tid var at det eksisterte et faglig godt planleggingsapparat og finansieringssystem som kvalitetssikret planleggingen og oppføringen av de fleste landbruksbygninger av noen størrelse. Fylkeslandbrukskontorene hadde egne planleggingsavdelinger, hvor fylkesagronomer med teknisk fagkompetanse planla eller førte kontroll med planene, og Landbruksbanken og Landbruksdepartementet stilte kvalitetskrav som vilkår for finansiering og eventuelle investeringstilskudd fra statsbanken. 10 % av lånebeløpet ble holdt tilbake inntil sluttkontroll og godkjenning var foretatt. Dette systemet ble ansett som en mer hensiktsmessig og billigere kvalitets sikring enn om den kommunale bygningsetaten skulle utføre oppgavene.

Da andelen av rent privatfinansiert byggevirk-somhet i landbruket etter midten av 1970-årene økte vesentlig, ble det klart at antall bygninger som ble oppført uten slik kvalitetssikring som nevnt, var i ferd med å bli et problem. I 1985 ble plan- og bygningsloven gitt alminnelig anvendelse på driftsbygninger, slik at man fikk et enhetlig regelverk med minimumskrav i forbindelse med oppføring av bygninger. Landbruksbygninger ble ikke gjort søknadspliktige, men det ble stilt krav om at melding skulle sendes kommunen.

Fordi driftsbygninger etter gjeldende rett ikke er omfattet av søknadssystemet, er det bonden selv som har ansvaret for at alle krav i plan- og bygningsloven, forskrifter og arealplaner blir ivarettatt. Kommunene foretar sjelden tilsyn på meldepliktige tiltak. Det framgår av flere rapporter, blant annet fra Universitetet for miljø og biovitenskap og Rapport fra undersøkelsesgruppen for branner i driftsbygninger med dyr 14.09.04 at årsakene til at særlig branner i driftsbygninger får så alvorlige konsekvenser, er at de materielle kravene i lov og forskrift både er for lite strenge og at de kravene som gjelder ikke alltid følges ved oppføring av driftsbygninger i landbruket.

#### *Økte kostnader – større sikkerhet*

Landbruksnæringen er bekymret for at innføring av krav om søknadsplikt med plikt til å benytte foretak med godkjenning og ansvarsrett, vil innebære økte kostnader. Det er riktig at den foreslåtte endringen vil innebære noe økte kostnader til

ansvarlige foretak for de største og mest kompliserte byggene, men man vil på den annen side ha større sikkerhet for at kravene i lovverket blir fulgt og at kvaliteten på byggene blir ivarettatt.

Forsikringsbransjen har, på bakgrunn av de mange brannene i driftsbygninger, til dels med omfattende konsekvenser, utformet en egen sikkerhetsforskrift hjemlet i Forsikringsavtaleloven. Denne forskriften stiller krav om at alle nye landbruksbygg som ferdigstilles etter 01.07.2007 skal oppfylle kravene i teknisk forskrift (TEK) til bygninger i brannklasse 1. Det betyr at en forsikrings-skade som oppstår i en driftsbygning som ikke oppfyller brannklasse 1, vil kunne avkortes om det er sammenheng mellom skaden og manglende oppfyllelse av kravene.

Kravene i denne sikkerhetsforskriften styrker etter departementets vurdering behovet for bedre kompetanse ved oppføring av byggverk innenfor landbruksnæringen. Det vil få direkte økonomiske konsekvenser for tiltakshaver/bonden dersom de tekniske kravene ikke følges.

Endringsforslaget innebærer at det ikke lenger blir en særordning for en type næring, og at de samme regler gjelder for alle tiltakshavere, dersom de skal sette i gang med et søknadspliktig tiltak som krever bruk av ansvarlige foretak.

#### *For hvilke bygg vil det bli stilt krav om ansvarlige foretak*

Etter departementets forslag vil krav til å benytte ansvarlige foretak til prosjektering og utførelse kun bli stilt for de største og mest kompliserte driftsbygningene. Behovet for enklere saksbehandling for øvrige driftsbygninger løses ved den sontringen som er foreslått mellom tiltak som krever foretak med ansvarsrett, tiltak som kan forestås av tiltakshaver selv og mindre tiltak som er unntatt fra søknadsplikt. Alminnelige driftsbygninger samt lagerbygg og redskapshus, bør vurderes plassert i «gruppe 2», der tiltakshaver selv er ansvarlig, jf. forslaget § 20–2. Hvor dette skillet skal trekkes, må fastsettes nærmere i forskrift i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet og berørte næringsorganisasjoner.

#### *Saksbehandlingsfrister i kommunen*

Dersom alle forhold er avklart før søknad sendes kommunen, vil det etter forslaget fortsatt være slik at kommunen har en 3 ukers frist på å behandle saken, jf. forslaget § 21–7 andre ledd. Dette gjelder også der det kreves bruk av foretak med ansvarsrett. Vilkårene for at slik frist gjelder er at det

omsøkte tiltaket er i overensstemmelse med plan- og bygningslovgivningen, dvs både materielle krav i lov og forskrift og eventuelle krav i plan. Videre er det et krav at det ikke foreligger naboprotester og at forholdet til andre myndigheter er i orden, for eksempel kulturminnemyndighetene, forurensningsmyndighetene og så videre. For de fleste store byggesaker søkes det likevel vanligvis først om rammetillatelse, og deretter igangsettingstillatelse, slik at man får avklart de ytre rammene med kommunen først, før man går videre med detaljprosjektering med videre. Søknad om rammetillatelse har etter gjeldende lov tolv ukers behandlingsfrist i kommunen. Dette videreføres i forslaget til ny lov, jf. § 21–7.

#### *Bruk av egen arbeidskraft*

Landbruksnæringen har vært bekymret for at forslaget om søknadsplikt for landbruksbygg innebærer at bonden selv ikke lenger kan gjøre egeninnsats ved oppføring av driftsbygninger. Departementet vil i denne sammenheng påpeke at det ikke er noe hinder i regelverket for at bonden kan gjøre egeninnsats også på de landbruksbygg som i forskrift vil bli plassert i kategori 1, der det stilles krav om ansvarlige foretak. Men det understrekes at dette eventuelt må avtales med foretaket som påtar seg ansvar som ansvarlig utførende. Dersom dette foretaket vil stå ansvarlig også for den del av arbeidet som utføres av bonden selv, er dette et privatrettslig spørsmål. For landbruksbygg som plasseres i kategori 2, der tiltakshaver/bonden selv kan være ansvarlig, innebærer forslaget ingen endring. Det samme gjelder for tiltak i kategori 3, tiltak som er helt unntatt fra søknadsplikt.

#### *Bruk av egne materialer*

En del av landbruksnæringen benytter materialer fra egen skog til landbruksbygg, og det er uttrykt bekymring for at det nye forslaget til søknadssystem vil bli til hinder for dette. Denne oppfatningen kan ha utgangspunkt i uklarheter omkring hvordan gjeldende regelverk er å forstå. Etter gjeldende system er det slik at reglene om produktokumentasjon i teknisk forskrift (TEK) kapittel V gjelder uavhengig av om tiltaket omfattes av søknadsplikten. Dette framgår av veiledning til teknisk forskrift TEK § 5–1 der det blant annet står at

«Det spiller ingen rolle om tiltakene er helt eller delvis unntatt fra plan- og bygningsloven og dens forskrifter forøvrig.»

En av hovedhensiktene med kravene til dokumentasjon av egenskapene til byggevarer er at byggverk som oppføres skal være trygge, sikre og helse- og miljøvennlige. I og med at de materielle kravene i teknisk forskrift (TEK) gjelder uavhengig av om tiltaket er søknadspliktig eller meldepliktig, må man også for driftsbygninger per i dag vite noe om egenskapene til byggevarerne som benyttes.

I veiledning til teknisk forskrift (TEK) § 5–1 står det videre at

«Produkter og byggevarer som ikke omsettes på det åpne marked, omfattes ikke av reglene om krav til dokumentasjon i kapittel V. Dette gjelder for eksempel når entreprenøren selv produserer varer eller fremstiller spesiallagde komponenter for innbygging i enkeltstående byggverk».

Fritaket fra reglene gjelder ikke det å kunne dokumentere de relevante egenskapene til materialene, det vil si at man må ha kunnskap om de materialene man eventuelt benytter fra egen eiendom. (Reglene til CE-merking, utarbeidelse av samsvarserklæring og så videre gjelder imidlertid ikke.) Kravene vil fortsatt gjelde uavhengig av hvorvidt driftsbygninger gjøres søknadspliktige eller ikke. Dette betyr at bonden etter gjeldende rett kan, og etter forslag til nytt søknadssystem fremdeles vil kunne benytte egne materialer, forutsatt av de er gode nok.

#### *Vurdering*

Departementet ser mange fordeler ved forslaget til nytt søknadssystem i forhold til de største og mest kompliserte driftsbygningene i landbruket. Gjeldende meldingssystem innebærer at det ikke stilles krav til at det finnes noe kontrollsystem og at det ikke stilles krav om foretak med ansvarsrett. Departementet mener at ved bruk av foretak uten godkjenning og ansvarsrett til disse byggene, kan det være en for stor risiko for at disse aktørene er uten tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppgaver med prosjektering og utførelse. De materielle kravene i plan- og bygningsloven og tekniske forskrifter, inkludert krav til produkter til byggverk, gjelder som nevnt også for tiltak som oppføres etter melding. Det er grunn til å tro at ikke alle aktører som er involvert kjenner til hvilke regler som gjelder. Dette kan innebære til dels mangelfull prosjektering også for store og krevende tiltak med kostnader på flere millioner kroner, og at ingen foretak med godkjenning og ansvarsrett har tatt ansvar for og sikret byggets totalstabilitet og konstruktive

sikkerhet overfor kommunen. Forslaget til nytt søknadssystem vil også gi mulighet for bedre kontroll med estetikk og planmessig innpassing i tun og trafikk. Videre mener departementet at kommunen på en bedre måte vil kunne hensynta bevaring av kulturlandskapet og stedegen byggeskikk. Nye bygningstyper i landbruket har ofte åpne haller uten indre oppdeling i brannceller, og er beregnet for mye større buskap enn tidligere. Med større buskap følger mer mekanisering som igjen kan innebære flere tennkilder og dermed større risiko for brann. I 2004 ble det gjennomført en undersøkelse av branner i driftsbygninger med dyr. Til sammen 20 branner i tidsrommet 1999 til 2004 var omfattet av undersøkelsen som ble foretatt av Statens bygningstekniske etat (BE), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Gjensidige NOR. Resultatet av undersøkelsen viste blant annet at hovedgrunnen til at så mange dyr omkommer og at de økonomiske skadene blir så store i hver enkelt brann, er mangel på brannseksjoner i driftsbygninger.

Videre fremgikk det av undersøkelsen at mange bygninger blir påbygd i flere omganger, og at det kan mangle helhetlig branntenkning ved en stor del av slike om- og tilbygginger. Tegninger og dokumentasjoner manglet i stor grad, både hos eierne og bygningsmyndighetene.

#### 6.5.8 Særlig om midlertidige tiltak

Departementet er enig i Bygningslovutvalgets vurdering av at det ikke er grunnlag for å opprettholde en særordning med melding for midlertidige og transportable tiltak. Tiltak i denne kategorien er forskjelligartede, og mange vil være av en slik karakter at det ikke anses nødvendig at bygningsmyndighetene vurderer dem. Departementet foreslår ingen endringer i hvilke tiltak som skal omfattes av bestemmelsen. Departementet mener imidlertid det ikke er grunn til å skille ut de transportable innretningene som egen kategori med egne bestemmelser om saksbehandling. Det avgjørende for om et tiltak skal behandles etter denne bestemmelsen vil være varigheten av plasseringen, og ikke om tiltaket kan anses som transportabelt. Typiske eksempler på midlertidige innretninger vil være campingvogn, salgsbod, brakke, husbåt, samt større konstruksjoner som bygges opp eller monteres på stedet for en bestemt anledning, slik som et tivoli eller et tribuneanlegg. Flere av tiltakene i denne kategorien reguleres også av annet regelverk, for eksempel politivedtekter, lov om produktkontroll med videre.

Ut fra hensynet til et oversiktlig regelverk og en mest mulig enhetlig behandling i kommunene, foreslås en hovedregel om søknadsplikt for midlertidige tiltak. Krav om ansvarlige foretak vil som hovedregel ikke gjelde for disse tiltakene, og det innføres en saksbehandlingsfrist på tre uker der tiltaket er avklart i forhold til øvrige bestemmelser i loven og andre myndigheter, jf. forslaget § 21-7 andre ledd. I tillegg videreføres og etableres det i forskrift klart definerte unntak fra saksbehandlingsreglene.

Gjeldende ordning med at midlertidige tiltak ikke er direkte bundet av arealformålet, videreføres. Dette vil gjelde for slike innretninger som plasseres for inntil to år. Skal de plasseres for lengre tid, anses de ikke som midlertidige tiltak, jf. forslaget § 20-2 første ledd bokstav c. Et eventuelt forbud mot midlertidige eller transportable innretninger må positivt fastsettes i bestemmelsene til den enkelte plan for å ha bindende virkning. Det kan for eksempel være aktuelt at kommunen i bestemmelser til kommuneplanens arealdel fastsetter at det for bestemte områder i kommunen skal være forbudt å plassere campingvogner. Dersom slik bestemmelse er gitt, må tiltakshaver eventuelt søke om dispensasjon fra planen før plassering. Vilkåret for unntak inntil to måneder, jf. forslaget § 20-3 andre ledd, er således ikke oppfylt.

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag om at søknadsplikt for midlertidige tiltak inntreder ved plassering ut over to måneder. Det gjøres ikke skille i forhold til om tiltaket er teknisk komplisert eller hvilke konsekvenser feil ved oppføring eller montering kan få. Større innretninger som skal stå i kort tid, vil i en del tilfeller være konstruksjoner som er dokumentert og godkjent etter lov om produktkontroll. For slike «byggesett», som blir montert opp gang etter gang, vil det være mindre betenkelig å gjøre unntak fra søknads- og saksbehandlingsreglene. Når det gjelder kortvarig plassering av tivoli, haller og andre store innretninger, hvor helse, miljø og sikkerhet er viktig å ivareta, vil det gjelde materielle krav etter teknisk forskrift (TEK), som tiltakshaver har ansvar for å ivareta. Etter gjeldende regelverk er det heller ikke krav om ansvarlige foretak ved plassering av slike tiltak. Departementet mener ut fra dette at det er forsvarlig å ha et unntak fra søknads- og saksbehandlingsreglene ved kortvarig plassering av denne type innretninger.

Det gir et mer oversiktlig regelverk når det innføres like saksbehandlingsregler for alle innretninger som omfattes av denne bestemmelsen. Endringen innebærer skjerpede regler for de transportable innretningene. Etter gjeldende rett er disse

meldepliktige ved plassering ut over fire måneder, mens det nå blir søknadsplikt ved plassering ut over to måneder. En stor del av disse innretningene plasseres vanligvis ikke ett sted lenger enn i to måneder, og forslaget vil dermed ikke medføre merarbeid for kommunene. En del innretninger vil også fanges opp av unntakene i gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) §§ 5 og 6, som det tas sikte på å videreføre.

Endringen innebærer en oppmykning av regelverket for midlertidige innretninger som ikke er transportable, ved at disse ikke lenger skal meldes ved plassering inntil to måneder. Selve plasseringen kan kommunen likevel ha innvendinger mot, men er da avhengig av at noen klager eller at kommunen får vite om plasseringen på annen måte. Samtidig kan kommunen innføre bestemmelser om plassering i plan. Departementet er enig med Bygningslovutvalget i at det er arbeidskrevende og omstendelig med søknad i slike tilfeller. De fleste tiltak blir dessuten godkjent i dag, og det er gjort mange unntak fra byggesaksbehandling. På denne bakgrunn innføres samme grense for søknadsplikt for alle tiltak som faller inn under denne bestemmelsen.

Departementet registrer at det fra enkelte høringsinstanser er uttrykt bekymring for at utvidelse av søknadsplikten vil medføre unødvendig merarbeid når det gjelder oppføring av brakker på anleggseiendom. Til dette bemerkes at det vil bli vurdert å videreføre gjeldende unntak fra saksbehandling for slik plassering, jf. gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 6 bokstav a. Dersom unntaket videreføres vil innføring av søknadsplikt ikke få betydning for disse tiltakene.

Forslaget innebærer i utgangspunktet – som etter gjeldende rett – at søknadsplikten inntreffer for plassering for tiltak som skal stå over to måneder. Dersom en innretning blir stående ut over to måneder, og det ikke foreligger tillatelse, må plasseringen i utgangspunktet anses ulovlig, og kommunen kan kreve innretningen fjernet.

Selv om enkelte midlertidige innretninger kan være kompliserte, mener departementet det er

grunnlag for en felles regel om at plassering kan forestås av tiltakshaver selv, slik at det ikke stilles krav om at tiltakshaver må la seg bistå av foretak med godkjenning og ansvarsrett. Når det gjelder større haller, sirkustelt, tivoli med videre, vil det gjelde krav om sikkerhet i bruk etter teknisk forskrift (TEK), og hvor tiltakshaver skal dokumentere hvordan forhold knyttet til helse, miljø og sikkerhet er ivaretatt. I de fleste tilfeller vil også lovgivningen om produktkontroll gjelde, i tillegg til blant annet arbeidsmiljø- og helselovgivningen. Departementet er enig med Bygningslovutvalget i at hensynet til forenkling og effektivisering tilsier at dagens ordning opprettholdes, slik at midlertidige innretninger kan forestås av tiltakshaver.

Selv om det ikke stilles krav om ansvarlige foretak for plassering av midlertidige tiltak, vil det kunne stilles krav om uavhengig kontroll, det vil si krav om å bruke uavhengige kontrollforetak. Et slikt krav vil være uavhengig av sakstype, og kan derfor stilles både overfor tiltak hvor det kreves ansvarlige foretak (§ 20-1), og tiltak hvor dette ikke kreves (§ 20-2). Etter departementets vurdering er det en bedre løsning å kreve uavhengig kontroll for en del tiltak som kan høre inn under § 20-2, enn å lage egne tiltakstyper med blandede ansvarsforhold. Eksempel på midlertidige tiltak hvor det kan være aktuelt å kreve uavhengig kontroll, vil være skole- og barnehagebrakker med videre, der det er viktig å sikre at kravene til helse, miljø og sikkerhet er ivaretatt.

Departementet vil presisere at tiltak som står over to år anses som permanente, slik at tiltakene i tilfelle må behandles som ordinære permanente tiltak etter § 20-1, jf. § 20-2. Det er viktig at kommunen følger opp eventuelle tiltak som blir stående ut over to år, slik at disse enten kreves fjernet, godkjennes etter søknad eller blir erstattet av permanente bygg. Når det gjelder midlertidige byggverk som benyttes til barnehage, skole eller lignende er det særlig viktig at kommunen til enhver tid har oversikt over plasseringen av slike i kommunen, og følger opp ved utløpet av toårsfristen.



## 7 Saksbehandling

### 7.1 Bakgrunn

#### 7.1.1 Innledning

Den overordnede målsettingen for saksbehandlingsreglene er å legge til rette for en prosess som er rask og effektiv, samtidig som hensynet til samfunnets rammer, forutberegnelighet, rettssikkerhet og kvalitet ivaretas. Saksbehandlingsreglene er blant de reglene i plan- og bygningsloven som har gjennomgått flest endringer i løpet av de siste årene, og som det kontinuerlig skjer en oppfølging av fra departementets og underordnede organers side. De siste endringene er foretatt på bakgrunn av Ot.prp. nr. 112 (2001–2002), om blant annet nye regler om tidsfrister, endringer i reglene om krav til dokumentasjon og nabovarsel, og i Ot.prp. nr. 31 (2003–2004) om begrensninger i klageadgangen.

Plan- og bygningslovgivningens gjeldende regler om byggesaksbehandling spenner fra bestemmelsene om forhåndskonferanse til bestemmelsene om sluttkontroll og ferdigattest, via blant annet bestemmelsene om dispensasjon og klagebehandling. Det er også en rekke andre bestemmelser som har innvirkning på saksflyten i en byggesak, ikke minst bestemmelsene om søknadsplikt og unntak fra søknadsplikt.

Behovet for endringer i saksbehandlingsreglene har særlig hatt sitt utspring i misnøye med saksbehandlingstiden og manglende grad av forutberegnelighet. På bakgrunn av dette fikk Bygningslovutvalget i sitt mandat blant annet i oppgave å vurdere ytterligere bruk av tidsfrister. I tillegg ble utvalget bedt om å vurdere hvilken rolle kommunen skal ha i byggesaken, og hvilke opplysninger den trenger for å kunne ivareta denne rollen, og på basis av dette om mulig komme fram til et søknads- og saksbehandlingssystem som er tilpasset kommunens behov for å vurdere tiltak opp mot samfunnets og lovgivningens krav.

Bygningslovutvalget har tatt utgangspunkt i gjeldende saksbehandlingsregler, og foreslår i det alt vesentligste å videreføre det systemet for behandling av byggesaker som er godt innarbeidet hos tiltakshavere, kommunene og øvrige involverte i en byggesak. Etter gjennomgang av hele saksbehandlingsprosessen har utvalget imidlertid

foreslått endringer i en del av enkeltelementene i prosessen. Disse vil hver for seg og særlig samlet, etter utvalgets oppfatning, vil bidra til en enklere, mer effektiv og forutsigbar saksflyt. I løpet av utvalgets funksjonstid ble det foreslått og vedtatt nye regler om tidsfrister på bakgrunn av Ot.prp. nr. 112 (2001–2002). Utvalget har likevel foreslått ytterligere bruk av tidsfrister.

Utvalgets forslag til endringer i saksbehandlingsreglene er omtalt i punkt 7.3 (forhåndskonferanse, nabovarsling, tidsfrister, forholdet til andre myndigheter, forholdet mellom plan- og bygningsloven og privatrettlige forhold i byggesaksbehandlingen samt avslutning av byggesaken). Forslag til endringer i klagereglene, nye bestemmelser om felles prosess mellom plan- og byggesak og endringer i reglene for dispensasjon er omtalt i Miljøverndepartementets odelstingsproposisjon, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Bygningslovutvalgets forslag til bestemmelser om mekling er omtalt under kapittel 4.1 – et forslag som Kommunal- og regionaldepartementet for øvrig ikke viderefører.

#### 7.1.2 Forhåndskonferanse

Bestemmelsen om forhåndskonferanse i plan- og bygningsloven ble innført i 1997, og er ikke særskilt nevnt i Bygningslovutvalgets mandat. På bakgrunn av at forhåndskonferansen er et verktøy av stor betydning for forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen, fant utvalget likevel grunn til å gjennomgå bestemmelsen i sin siste delutredning, jf. NOU 2005: 12 punkt 13.4, side 188 følgende. Behovet for forenkling og klarhet dannet grunnlag for utvalgets forslag til endringer i bestemmelsen. Forslaget er nærmere beskrevet under punkt 7.3.2.

Høringsinstansene er alle positive til å videreføre forhåndskonferanser som et nyttig verktøy for tidlig avklaring i byggesaker. Høringsinstansenes syn er oppsummert i punkt 7.4.2.

#### 7.1.3 Tredjemannsinteresser – nabovarsling

Med tredjemannsinteresser siktes det her til for eksempel berørte naboer, tilgrensende og andre, berørte allmenne interesser, både lokale og av mer generell rekkevidde og karakter, og ganske for-

skjelligartede brede samfunnshensyn. Noen legaldefinisjon finnes ikke, og det antas heller ikke å være hensiktsmessig å ha en slik definisjon. Det er tale om dynamiske og allsidig sammensatte interesstyper, hvorav noen dels er ivaretatt gjennom tilgrensende særlover og håndheves av offentlige organer, mens andre ivaretas innenfor rammene for de private rettssubjekters handlefrihet. Hensynene til slike tredjemannsinteresser er i prinsippet langt på vei ivaretatt i ulike prosessuelle og materielle bestemmelser i plan- og bygningsloven og i håndhevingen av dem, i samsvar med vanlige forvaltningsrettslige grunnsetninger.

Forholdet til tredjemannsinteresser kommer særlig inn som en del av vurderingen med sikte på å effektivisere byggesaksbehandlingen. Dette gjelder særlig reglene om nabovarsling, som vil inngå som et element i den generelle saksflyten ved søknader om tillatelse til tiltak. Bestemmelsene om nabovarsling er ikke nevnt eksplisitt i Bygningslovutvalgets mandat i denne forbindelse, men som ledd i den generelle vurderingen av forholdet mellom plansaker og byggesaker ble utvalget særskilt bedt om å vurdere «om nabovarsling og andre offentlige myndigheters medvirkning kan skje som en del av planbehandlingen i stedet for i byggesaken».

Byggesaksbehandling vil i praksis ofte komme etter at en plan er sluttbehandlet og skal gjennomføres. Det er spørsmål om den rettsposisjonen tredjemannsinteressene i dag har i planbehandlingen, ut fra hensynet til en mest mulig effektiv byggesaksbehandling, kan tilsi at man i noen grad begrenser den muligheten disse interessene har til å influere på saksbehandlingen ved senere søknader om tillatelse til tiltak. Sentralt i denne vurderingen står spørsmålet om i hvilken grad disse hensynene er tilstrekkelig ivaretatt gjennom planprosessen.

Når det gjelder nabovarsling spesielt, knytter det helt grunnleggende spørsmål seg til om bestemmelsene om hvem som skal varsles er hensiktsmessige i omfang, og om kravene til innhold er klare nok. I forlengelsen av dette blir det spørsmål om det er grunn til å gjøre endringer i bygningsmyndighetenes diskresjonære adgang til å utvide eller innskrenke omfanget av varslingsplikten i konkrete saker. Begge problemstillingene berører rettssikkerhetsmessige perspektiver, herunder særlig spørsmålet om og eventuelt i hvilken grad slike tredjemannsinteresser det her er tale om å regulere, i tilfredsstillende grad er ivaretatt på annen måte, for eksempel gjennom behandlingen av planer.

Bygningslovutvalget foreslår enkelte endringer når det gjelder omfanget av varslingsplikten og kommunens skjønnsmessige adgang til å frita fra varslingsplikten, se nærmere om dette under punkt 7.3.3. Høringsinstansene har i stor grad sluttet seg til utvalgets forslag til endringer, men noen har kommet med avvikende forslag og endringer i den foreslåtte bestemmelsen om nabovarsling, se nærmere oppsummering av høringsuttalelsene under punkt 7.4.3.

Av andre tiltak som berører tredjemannsinteresser, foreslår Bygningslovutvalget blant annet en begrensning i klageadgangen for tiltak som er i samsvar med gjeldende arealplan. Dette innebærer ingen endringer i retten til å bli varslet ved tiltak på naboeiendom og at alle berørte har anledning til å uttale seg før bygningsmyndighetene avgjør søknaden. Forslaget om begrensninger i klageadgangen er videreført av Miljøverndepartementet og fremmes i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Videre foreslår utvalget regler om mekling mellom tiltakshaver og berørte tredjemenn. Dette forslaget er nærmere omtalt under punkt 4.1, og er ikke videreført av Kommunal- og regionaldepartementet.

#### 7.1.4 Forholdet til andre myndigheter

Forholdet mellom plan- og bygningsloven og særlovgivningen reiser problemstillinger av ulik art. Dette gjelder særlig spørsmål som knytter seg til tilfeller der et tiltak omfattes av flere regelverk som hører inn under forskjellige myndigheters forvaltningsansvar. Dette reiser spørsmål om behov for samordning og koordinering. Uklarhet med hensyn til kompetanse, for eksempel med den følge at et viktig hensyn ikke ivaretas eller at dobbeltbehandling skjer, bør unngås. Et annet spørsmål dreier seg om hvor i lovverket det er mest hensiktsmessig at de forskjellige bestemmelser som er relevante for et byggetiltak, skal stå. Dette har særlig betydning for tilgjengeligheten til reglene. Systemet må samlet sett fungere effektivt med hensyn til saksflyt, og samtidig ivareta rettssikkerhet for borgerne og hensynet til faglig forsvarlige avgjørelser.

I Bygningslovutvalgets mandat er det framhevet at forholdet mellom bygningslovgivningen og aktuelle særlover bør vurderes for å unngå unødvendig dobbeltbehandling av samme tiltak etter flere lovverk. Dette likevel slik at krav til helse, miljø og sikkerhet og andre sentrale hensyn blir tilstrekkelig ivaretatt på en samfunnsmessig rasjonell måte.

Bygningslovutvalget framhever at det kan være behov for å presisere grensesnittet mellom bygningsmyndigheter og særlovsorganer, og viser til at en nærmere vurdering av spørsmål knyttet til dette vil kreve en grundig og detaljert gjennomgang av forholdet til enkeltelementer i sektorlovgivningen. Utvalget er av den oppfatning at et slikt arbeid bør foretas av en bredt sammensatt arbeidsgruppe, hvor berørte særlovsorganer er representert.

Som et ledd i å sikre en effektiv gjennomføring av byggesaksbehandlingen har utvalget foreslått en plikt for tiltakshaver til å forhåndsavklare forholdet til særlovsmyndighetene, og en hjemmel for bygningsmyndighetene til å avvise en søknad der nødvendige tillatelser eller samtykker fra særlovsmyndigheter ikke foreligger. Se nærmere omtale av Bygningslovutvalgets vurderinger og forslag under punkt 7.3.4. Det er relativt få høringsinstanser som har uttalt seg om temaet, og en del av disse har gitt sin tilslutning til utvalgets vurderinger og forslag, mens andre er negative. Flere har gitt uttrykk for ønske om å delta i arbeidsgruppe for å bedre grensesnittet mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene. Se nærmere omtale av høringsinstansenes syn under punkt 7.4.4.

### 7.1.5 Privatrettslige forhold

Privatrettslige avtaler og regler kan på forskjellige måter ha betydning for retten til å oppføre et byggverk, selv om de er i tråd med plan- og bygningslovens regelverk. En betingelse for å bygge er blant annet at man enten eier grunnen eller har sikret seg annen rett til å bygge der. Det vil ikke være tilfelle dersom for eksempel en borettslagers styre søker om et tilbygg uten tillatelse fra borettslagets styre. Det kan også foreligge negative servitutter, hevdede rettigheter eller regler i grannelova som setter grenser for hvor og hvordan man har rett til å bygge. Andre privatrettslige forhold som får betydning i forhold til andre deler av en byggeprosess, så som i forbindelse med ekspropriasjon, utbyggingsavtaler, refusjon med videre, faller utenfor denne problemstillingen.

Tillatelse til å sette i gang tiltak etter plan- og bygningsloven innebærer at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven ikke vurderes å være til hinder for oppføring av vedkommende tiltak. Dette framgår av formuleringen i gjeldende plan- og bygningslov § 95 nr. 2 og av lovens forarbeider, jf. Bygningslovkomiteen 1960 side 177.

Behandling av byggesaker der privatrettslige forhold påberopes som hindring for gjennomføring av tiltaket, innebærer ofte et dilemma. Der-

som man totalt ser bort fra klare, uomtvistelige privatrettslige hindringer for utbygging, og behandler en søknad bare basert på bygningslovgivningen, vil man kaste bort ressurser på et prosjekt som ikke lar seg realisere. For den private part hvis rettigheter blir krenket, kan det innebære at det må reises søksmål for å ivareta disse. På den annen side vil en regel om at man også skal ta hensyn til privatrettslige forhold, innebære at bygningsmyndighetene må ta stilling til vanskelige rettslige problemstillinger. Videre kan det innebære at en søker kan oppleve at byggesaken blir stoppet eller forsinket på grunn av løst funderte påstander om privatrettslige hindringer for gjennomføring av tiltaket.

Det erfares at praktiseringen av regelverket varierer noe i kommunene og hos fylkesmennene på dette området. Bygningslovutvalget foreslår en egen bestemmelse som er ment som en kodifisering av det som anses som gjeldende rett. Mange høringsinstanser slutter seg til utvalgets forslag, men flere er i tvil om kommunens rolle er blitt tilstrekkelig klargjort med den foreslåtte lovteksten.

Departementet ser behov for å klargjøre gjeldende rettstilstand, og foreslår en bestemmelse delvis i tråd med Bygningslovutvalgets forslag.

### 7.1.6 Tidsfrister

Det er fortsatt flere kommuner som har problemer med å overholde gjeldende tidsfrister i byggesaksbehandlingen. Gjennomsnittlig lang saksbehandlingstid er i dårlig samsvar med hensynene til en forutberegnelig, effektiv og kostnadsbegrensende forvaltningsprosess, og med hensyn til innbyggernes rettssikkerhet. Det er spørsmål om innføring av ytterligere frister kan virke effektiviserende og gi større forutsigbarhet, under forutsetning av at de er realistiske.

Bygningslovutvalget foreslår videreføring av gjeldende 12-ukers frist for ordinære byggesaker og andre eksisterende frister. Utvalget fremmer også forslag om å innføre enkelte nye tidsfrister, se nærmere under punkt 7.3.6.

### 7.1.7 Bortfall av tillatelse

Det har i de senere år kommet flere henvendelser til departementet om hvordan bestemmelsen om bortfall av tillatelse i gjeldende lov § 96 skal forstås. Det som har vært uklart er særlig fra hvilket tidspunkt treårsfristen begynner å løpe, og hvilke aktiviteter som skal anses som fristavbrytende. Departementet har i de senere år avgitt to uttalelser som svar på spørsmålet om fra hvilket tidspunkt fristen

begynner å løpe. Fordi dette ut fra lovtekst og forarbeider har vært uklart, kom departementet i en uttalelse avgitt i 2000, til at fristen som hovedregel løper fra endelig klagevedtak. Deretter ble det i 2006 uttalt at fristen gjelder fra vedtak om rammetillatelse selv om denne blir påklaget. Dette siste standpunktet ble det også redegjort for i en uttalelse til Sivilombudsmannen 04.06.07. Ombudsmannen har deretter i en uttalelse 26.10.07 jf. sak 2007/293, kommet til den samme konklusjon som departementet gjorde i 2000. Ombudsmannen konkluderer med at de beste grunner taler for at treårsfristen i § 96 første ledd begynner å løpe fra det tidspunkt hvor det foreligger endelig vedtak i saken.

Det har også vært tvil om hvilke tiltak som kan anses fristavbrytende. Departementet har avgitt en uttalelse i 2004 der det redegjøres for hvilke tiltak som må være satt i gang innen tre år for å virke fristavbrytende. Det vil alltid måtte bero på en konkret vurdering av om de arbeidene som er utført, er tilstrekkelig til å anse tiltaket for å være «satt i gang».

Bygningslovutvalgets forslag innebærer ingen materielle endringer, men kun enkelte presiseringer. Utvalget har foreslått at «rammetillatelse» endres til «tillatelse» for å presisere at fristen regnes enten fra rammetillatelse eller fra ett-trinnstillatelse. Spørsmålet om fristen skal regnes fra førsteinstansvedtaket eller fra endelig vedtak av klageinstansen, dersom vedtaket blir påklaget, berøres ikke av utvalget.

### 7.1.8 Sluttkontroll og ferdigattest

Bygningslovutvalget foreslår ingen særskilte endringer i reglene om ferdigstilling av tiltakene og avslutning av byggesaken. Det er imidlertid en del problemstillinger i denne fasen, først og fremst knyttet til midlertidig brukstillatelse, der departementet mener det er behov for enkelte justeringer.

Både ferdigattest og midlertidig brukstillatelse betraktes av mange kommuner som rene ekspedisjonsforretninger, fordi tiltaket da i prinsippet skal være ferdig, og kommunen må basere seg på innkomne kontrollerklæringer. Kommunens vurdering går gjerne ut på å konstatere at kontrollerklæringer inneholder de nødvendige kontrollpunktene i forhold til tillatelsen. Den korte fristen for å utstede midlertidig brukstillatelse fører til at kommunen ikke har tid til å sette seg inn i forholdene, og postgang og journalføring fører gjerne til at det ikke er mulig med noen annen vurdering enn å se etter at kontrollerklæringer er riktig utfyllt.

Det er lite tilfredsstillende at tiden til vurdering av sikkerhet, gjenstående arbeider og mangler er svært kort, der kommunen burde ha mulighet til å vurdere tiltaket i sin helhet. Den korte fristen fører også til at midlertidig brukstillatelse etterspørres i atskillig større grad enn ferdigattest, noe som medfører at ferdigattest i mange tilfeller ikke blir utstedt overhodet, og at verken kommunen eller de ansvarlige dermed får en formell avslutning på byggesaken.

Dersom kommunen vil utøve tilsyn, vil den normalt gjøre det før den skal utstede ferdigattest. Tilsynet vil da kunne få den konsekvens at brukstillatelsen bør trekkes tilbake. På det tidspunktet har den privatrettslige overtakelsen skjedd, og brukerne av bygningen er flyttet inn.

Fokuseringen på midlertidig brukstillatelse, og den korte fristen som er satt, er i hovedsak begrunnet med kontraktsmessige forhold, det vil si at privatrettslig overtakelse skjer ved brukstillatelsen, og at kontrakten i denne fasen har knappe frister. Det bør imidlertid ikke være noe stort problem å innarbeide en rimelig tidsbruk til offentlig vurdering, som det offentliges endelige utsjekking, i den privatrettslige kontrakten. Private kontrakter bør i større grad tilpasses offentlige regler enn tilfellet er i dag. Dette gjelder for eksempel ved innføring av offentlige ansvarsregler som legger opp til koordinering med private ansvarsregler, og ved innføring av tidsfrister i offentlig saksbehandling. Hvis det offentlige regelverk på dette området tilpasses etter privatrettslige kontrakter, i stedet for omvendt, kan det føre til at både midlertidig brukstillatelse og ferdigattest mister innhold.

Det burde være i alles interesse at bygningsmyndighetene har en reell mulighet til å vurdere tiltakets overensstemmelse med offentlige krav, og at byggesaken får en endelig avslutning. Det er behov for større forutsigbarhet enn i dag, der man ser at det slurves og til dels jukses med kontrollerklæringer. Egenkontrollen fungerer ikke i den grad det var forutsatt, oppfølgingen av den gjennom kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll er mangelfull, og kommunenes tilsynsfunksjon er svakt prioritert. Krav om uavhengig kontroll betraktes av mange som en sanksjon, og fremmes sjelden. Noe av dette vil utvilsomt kunne avhjelpes dersom man skjerper kravene til tilsyn og uavhengig kontroll, men det vil fremdeles være store usikkerhetsfaktorer. Kommunen trenger uansett en formell anledning til å sjekke om kontrollen har fungert, og til å vurdere om den skal sette i gang tilsyn. Tilsyn som medfører utsettelse eller tilbaketrekking av midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest, er i dag en alvorlig sak. Kommunene tren-

ger derfor en rimelig mulighet til å vurdere om man her vil overskride fristen på grunn av mangler. Både kommunene og de ansvarlige trenger også en endelig avslutning av byggesaken, ikke minst av hensyn til at alle forhold skal være i orden ved fremtidig kjøp og salg, avslutning av ansvarsrett og så videre.

Det foreslås ingen vesentlige endringer av gjeldende rett, ettersom forslagene i hovedsak gjelder forsterking av hovedregelen om at ferdigattest skal kreves, og at midlertidig brukstillatelse er en unntaksregel.

## 7.2 Gjeldende rett

Hovedtyngden av saksbehandlingsreglene er nedfelt i gjeldende plan- og bygningslov kapittel XVI Saksbehandling, ansvar og kontroll. Det fins imidlertid også flere saksbehandlingsregler i andre kapitler, jf. for eksempel de prosessuelle bestemmelsene i §§ 81, 85 og 86a. I tillegg følger de mer detaljerte saksbehandlingsreglene av forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) av 24. juni 2003 nr. 0749.

### 7.2.1 Forhåndskonferanse

Gjeldende lov § 93a angir rammer for og innhold av forhåndskonferanser. Hensikten med en forhåndskonferanse er å få en avklaring mellom tiltakshaver og kommunen, og eventuelt andre berørte fagmyndigheter, om rammer og innhold i et planlagt tiltak. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene. Det skal føres referat fra forhåndskonferansen, og dette skal dokumentere de forutsetninger som er lagt til grunn samt danne grunnlag for videre behandling i saken.

Bestemmelsen om forhåndskonferanse ble tilføyd plan- og bygningsloven ved lov 5. mai 1995 nr. 20, og trådte i kraft 1. juli 1997 («Byggesaksreformen»). Bestemmelsen gjelder bare i byggesaker, noe tilsvarende er ikke formelt innført for private planforslag, der det likevel er en dialogbasert prosess. Hovedhensikten med å innføre en bestemmelse om forhåndskonferanse i loven var å bedre kvaliteten på prosjektering, bygging og byggesaksbehandling. Kommunal- og regionaldepartementet mente at en tidlig avklaring av de offentlige forutsetninger for realiseringen av et prosjekt, ville være et viktig virkemiddel for å avverge feil i prosjekteringen, og å rasjonalisere prosjekteringen i overensstemmelse med byggesaksbehandlingen. En slik tidlig dialog ble også antatt å kunne føre til

bedre forberedte søknader, gi bedre utgangspunkt for fortsatt dialog mellom kommune og tiltakshaversiden, og mer effektiv fordeling av oppgaver mellom myndigheter og private i den videre prosess. Den service som en tidlig konferanse innebærer, ville etter departementets syn være et av de viktigste virkemidler for å få til en slik effektiv oppgavefordeling, jf. Ot.prp. nr. 39 (1993–94) punkt 8.2.4.

Bestemmelsen om forhåndskonferanse ble senere endret ved lov av 25. april 2003 nr. 26, i kraft 1. juli 2003, da tidsfristen på to uker for å avholde forhåndskonferanse i bestemmelsens siste punktum ble innført, jf. Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) kapittel 3 og Innst.O. nr. 38 (2002–2003). Dette ble blant annet gjort for å innskjerpe kommunenes plikt til å avholde forhåndskonferanse når tiltakshaver ber om det.

I saksbehandlingsforskriften (SAK) § 2 er det gitt utdypende regler for blant annet forhåndskonferansens formål, bruken av og tidspunktet for forhåndskonferanse, samt hvilken informasjon partene skal gi. Saksbehandlingsforskriften (SAK) §§ 23 og 24 gir regler om tidsfrister.

### 7.2.2 Tredjemannsinteresser – nabovarsel

#### 7.2.2.1 Tredjemannsinteresser

Tredjemannsinteresser er relevante for flere typer avgjørelser etter plan- og bygningsloven, for eksempel ved vedtak om kommuneplanens arealdel, vedtak om reguleringsplan, vedtak om utbyggingssavtale eller vedtak om tillatelse til tiltak. Gjennom planprosessen vil offentlige organer kunne utøve uttalerett, og i enkelte tilfelle innsigelsesrett. De mer snevre nabointeresser ivaretas gjennom uttalerett til planen, og i enkelte tilfelle gjennom klagerett over planvedtak. Både offentlige organer, private rettssubjekter og organisasjoner, kan ha klagerett over vedtak om samtykke til tiltak.

Ivaretagelse av tredjemannsinteresser skjer dels gjennom saksbehandlingsregler, for eksempel ved at tiltak som sterkt berører tredjemenn krever samtykke før tiltaket kan iverksettes, i kombinasjon med vilkår om varsling og rett til å komme med merknader for de som antas å inneha tredjemannsinteressene. Videre skjer det ved materielle avslagsgrunner – enten i loven selv eller planbestemmelser som er utformet for blant annet å ivareta hensynet til tredjemenn. Dermed kan kommunen avslå søknader om tiltak som har uakseptable og/eller uheldige utslag for naboer eller andre tredjemenn. Kommunen kan også bestemme at en klage kan gi utsatt iverksetting av tiltaket i med-

hold av forvaltningsloven § 42 dersom klagen har godt nok grunnlag.

For en nærmere gjennomgang av tredjemannsinteresser og ulike tredjemannsgrupper i plan- og byggesaksbehandlingen vises til Bygningslovutvalgets fremstilling i NOU 2005: 12 kapittel 13.6, punkt 13.6.1 til 13.6.3.

#### 7.2.2.2 *Forholdet til naboer/nabovarsel under byggesaksbehandlingen*

Bestemmelsene om varsling av naboer framgår av gjeldende plan- og bygningslov § 94 nr. 3. Varslingsplikten etter denne bestemmelsen gjelder i utgangspunktet alle typer av søknadspliktige tiltak, også såkalte «enkle tiltak», jf. gjeldende lov § 95b. Videre gjelder varslingsplikten ved tiltak som kan settes i gang på grunnlag av melding etter § 81 (landbruksbygg) og § 86a (mindre tiltak på bolig-/fritidseiendom). Visse tiltak er imidlertid unntatt fra varslingsplikten, for eksempel tiltak etter § 86 (hemmelige militære anlegg), § 86b (byggearbeid innenfor en enkelt bedrifts område) og § 85 (midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg). Videre er enkelte mindre tiltak unntatt fra saksbehandling, og dermed nabovarsling, i saksbehandlingsforskriften (SAK) § 5. Når det gjelder søknader om dispensasjon, gir gjeldende lov § 7 anvisning på tilsvarende varslingsregler som framgår av § 94 nr. 3.

Det er «naboer og gjenboere» som skal varsles. Dette gjelder uavhengig av om de formelt sett har partsstatus etter forvaltningsloven § 2, det vil si at varslingsplikten etter gjeldende lov § 94 nr. 3 går lenger enn plikten til å sende forhåndsvarsel i forvaltningsloven § 16. Paragraf 94 nr. 3 andre ledd gir imidlertid bygningsmyndighetene adgang til å, ut fra en konkret vurdering, unnta naboer og gjenboere fra varslingsplikten hvis deres interesser ikke berøres. Bygningsmyndighetene har også en diskresjonær adgang til å utvide kretsen av dem som skal varsles.

I siste ledd i gjeldende lov § 94 nr. 3 er det gitt en forskriftshjemmel for departementet til å gi nærmere bestemmelser om nabovarsling. Departementet har i gjeldende saksbehandlingsforskrift i byggesaker (SAK) § 16 gitt bestemmelser som i hovedsak er en gjentakelse av innholdet i § 94 nr. 3. Om innholdet av nabovarselet heter det imidlertid i saksbehandlingsforskriften (SAK) § 16 nr. 3 at varselet skal «inneholde tilstrekkelige opplysninger til at naboer eller gjenboere kan vurdere om tiltaket berører deres interesser», samt at når tiltaket medfører endret bruk «skal nabovarsel inneholde opplysninger om tidligere bruk». Videre heter det

at det skal framgå av varselet om tiltaket krever dispensasjon, samt hvilke bestemmelser det i så fall skal dispenseres fra. I saksbehandlingsforskriften (SAK) § 16 nr. 4 heter det for øvrig at når «naboeiendom utgjør en festet tomt (matrikulert festeenhhet), skal både eier og fester varsles». I § 16 nr. 5 siste punktum er det presisert at det ikke kreves nabovarsel for «innvendige fysiske arbeider i eksisterende byggverk».

Unnlatt varsel vil etter gjeldende rett representere en saksbehandlingsfeil. Men om den kan få betydning for gyldigheten av den avgjørelsen som treffes, vil bero på prinsippet i forvaltningsloven § 41, det vil si at avgjørelsen er gyldig så lenge feilen ikke kan ha virket bestemmende for saksutfallet. Dette gjelder også der parter skal varsles ved en omregulering/dispensasjon/mindre vesentlig endring, før eller i forbindelse med at det også gis tillatelse.

Det følger av gjeldende lov § 95 nr. 6 at naboer, gjenboere og andre som har protestert på omsøkte tiltak, skal ha skriftlig melding om vedtaket, slik at de får anledning til å påklage vedtaket innen klagefristen på tre uker. Selv om det er unnlatt å varsle enkelte naboer, og de dermed ikke har fått anledning til å protestere på tiltaket, og dermed heller ikke fått underretning om vedtaket, har de likevel ifølge forvaltningsloven klageretten i behold. Den gjelder uavhengig av om nabovarsling og underretning er unnlatt, jf. forvaltningsloven § 29 andre ledd, som regulerer klagefrister for dem som ikke har mottatt underretning om vedtaket. Ved vedtak som går ut på å tilstå noen en rettighet, løper likevel klagefristen ut tre måneder fra det tidspunktet vedtaket ble truffet.

For en nærmere gjennomgang av hvem som kan anses som «nabo» eller «gjenboer», og hvem som har krav på varsel etter plan- og bygningslovens regler, vises til NOU 2005: 12 punkt 13.6.4.2 side 209 følgende.

#### 7.2.3 **Forholdet til andre myndigheter**

For en mer utførlig gjennomgang av gjeldende rett vises til NOU 2003: 24 punkt 8.7.2 side 128 flg., NOU 2005: 12 punkt 9.5.3 og Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) punkt 4.1.

Gjeldende plan- og bygningslov § 10-1 andre ledd har en generell bestemmelse om både planmyndighetenes og bygningsmyndighetenes plikt til å samarbeide med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven, og innhente uttalelse i spørsmål som hører inn under vedkommende myndigheters saksområde. Unnlatt innhenting av uttalelse fra vedkommende

myndigheters saksområde, kan etter omstendighetene innebære et brudd på den alminnelige utredningsplikten som følger av forvaltningsloven § 17. Den samordningen det her er tale om er noe annet enn den koordineringen som skal skje etter gjeldende lov § 95.

I de tilfeller der et tiltak etter plan- og bygningsloven krever tillatelse, samtykke eller uttalelse fra et sektororgan, for eksempel tillatelse fra vegmyndigheten etter vegloven, har bygningsmyndighetene koordineringsplikt etter gjeldende lov § 95 nr. 3 første ledd. Formålet med bestemmelsen er at tiltakets forhold til annen viktig lovgivning skal avklares før byggearbeidet igangsettes. Koordineringsplikten gjelder bare søknadspiktige tiltak, da kapittel XVI om saksbehandling, ansvar og kontroll med få unntak kun gjelder søknadspiktige tiltak. Bestemmelsen i gjeldende lov § 95 nr. 3 første ledd gjelder således ikke meldepliktig arbeid etter §§ 81, 85, 86a, 86b og tiltak som er unntatt saksbehandling. Ved behandling av enkle tiltak etter § 95b skal heller ikke bygningsmyndighetene avklare overfor andre myndigheter om tiltaket kan gjennomføres etter annen lovgivning. Det er et vilkår for å få behandlet tiltaket etter denne bestemmelsen at ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Ansvarlig søker må derfor få den nødvendige godkjenning fra andre myndigheter på forhånd, slik at en skriftlig bekreftelse kan vedlegges søknaden. Kommunen har likevel en plikt til på forespørsel å informere om hvilke andre myndigheter tiltaket eventuelt berøres av.

Kommunenes koordineringsansvar gjelder bare de myndigheter som er oppregnet i § 95 nr. 3 første ledd. Det er åpnet for at departementet ved forskrift kan utvide koordineringsplikten til andre myndigheter. I saksbehandlingsforskriften (SAK) § 17 er koordineringsansvaret utvidet til også å gjelde rein-driftsmyndigheten. For øvrig regnes § 95 nr. 3 som uttømmende.

Noen kommuner praktiserer en ordning med å overlate til ansvarlig søker å innhente uttalelser, samtykker og tillatelser fra sektormyndighetene. Relativt vanlige eksempler er tillatelse fra vegmyndighet i forhold til avkjørselstillatelse og fra helsemyndighet vedrørende etablering av serveringssteder. Denne praksis er også vanlig i forhold til Arbeidstilsynet og Sivilforsvaret. Ordningen er ikke i strid med plan- og bygningsloven.

Bygningsmyndighetene må ved vurdering av innkomne søknader klargjøre hvilke sektormyndigheter som skal involveres og dernest oversende nødvendige dokumenter til disse, dersom ikke avgjørelse eller uttalelse er innhentet på forhånd.

Andre myndigheter må innen en frist på 4 uker fra oversendelse fatte avgjørelse eller avgi uttalelse. Kommunen kan vente med å avgjøre saken inntil det foreligger avgjørelse eller uttalelse fra vedkommende myndighet eller gi rammetillatelse med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden, jf. § 95 nr. 1 andre ledd. Dersom det er fremmet søknad i ett trinn, kan ikke kommunen ensidig endre sakstype, og må eventuelt ta opp med søker om han ønsker rammetillatelse med forbehold. Det kan imidlertid ikke gis igangsettingstillatelse med forbehold.

#### 7.2.4 Privatrettslige forhold

Kommunens behandling av byggesøknader er regulert i gjeldende plan- og bygningslov § 95. Det klare utgangspunktet etter § 95 nr. 2 er at kommunen kun skal vurdere forholdet til bestemmelsene gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Motsetningsvis innebærer det at forholdet til andre lover og andre rettsforhold er bygningsmyndighetene uvedkommende. Dette utgangspunktet framkommer ikke bare av selve ordlyden, men følger også av lovens forarbeider. I Bygningslovkomitéens innstilling av 1960 Kapittel XIII vises det til at komitéen ikke har funnet å kunne pålegge bygningsrådet som en alminnelig plikt å påse at også bestemmelser i andre lover blir fulgt. Videre heter det:

«I den omstendighet at byggetillatelse blir gitt, ligger at det ikke fra bygningslovgivningens side er noe til hinder for at arbeidet utføres i samsvar med søknaden og tillatelsen. Er det søkt om dispensasjon fra bestemmelser i bygningslov, forskrift eller vedtekt, treffer bygningsrådet avgjørelsen hvis de har myndighet til det, og gir ellers innstilling til den kompetente myndighet. Derimot tar rådet ikke standpunkt til om private byggeservitutter eller andre private rettsforhold kan være til hinder for at arbeidet utføres.»

Gjeldende bestemmelse er en videreføring av bestemmelsen i Bygningsloven av 1965, jf. Ot.prp. nr. 57 (1985–86) kapittel ti.

Justisdepartementets lovavdeling har i brev til Kommunal- og regionaldepartementet datert 1. april 1980 lagt til grunn at § 95 nr. 2 første ledd må forstås slik at det ikke er hjemmel for å pålegge bygningsmyndighetene «en generell plikt til rutinemessig å kreve dokumentert at søkeren har hjemmel til vedkommende eiendom eller på et annet grunnlag har rett til å bebygge eiendommen.»

Det finnes lovbestemmelser som lar eksistensen av bestemte private rettsforhold være en betingelse for å gi tillatelse til tiltak. For det første kan plan- og bygningsloven selv gi anvisning på at privatrettslige rettigheter må undersøkes før det kan gis tillatelse. Enkelte bestemmelser i plan- og bygningsloven oppstiller som vilkår at bestemte privatrettslige forhold foreligger før det kan gis tillatelse, jf. for eksempel gjeldende lov § 66 nr. 1 som krever at en byggetomt skal være sikret atkomst for å kunne gi tillatelse til bygging eller deling, og § 66 nr. 2 som krever at avløpsvann skal være sikret før fradeling eller oppføring av bygning kan tillates. Eksistensen og omfanget av privatrettslige rettigheter vil her kunne være avgjørende for om det kan gis tillatelse.

For det andre kan private interesser også komme inn som relevante skjønnsmomenter ved tolkningen og anvendelsen av plan- og bygningslovgivningen. Hvilken relevans og vekt det skal legges på private interesser vil bero på en tolkning av den enkelte bestemmelse. Ett eksempel på en bestemmelse hvor myndighetene også plikter å trekke inn nabohensyn er gjeldende lov § 70 nr. 1, hvor tap av utsikt og lysforhold med videre vil være et sentralt vurderingstema i forbindelse med godkjenning av bygningens plassering og byggehøyde.

Med unntak av de tilfeller der private rettsforhold er en betingelse for tillatelse til tiltak, eller er relevante skjønnsmomenter i tolkingen og anvendelsen av plan- og bygningsloven, har kommunen ut fra lov og forarbeider ingen alminnelig plikt til å påse at tiltaket ikke kommer i strid med privatrettslige forhold. Det betyr imidlertid ikke at kommunen plikter å utstede tillatelse når det er åpenbart at tiltaket kommer i strid med et privatrettslig forhold. Selv om kommunen ikke kan avslå en søknad under henvisning til at tiltaket er i strid med privatrettslige forhold, er det et spørsmål om bygningsmyndighetene kan avvise søknaden under henvisning til at søkeren mangler rettslig interesse i å få en tillatelse han ikke kan realisere.

Problemstillinger rundt avvisningsspørsmålet kan i enkelttilfeller skape et ikke ubetydelig merarbeid for bygningsmyndighetene ved saksavviklingen. En vesentlig del av årsaken til det, synes å bunne i uklarheter omkring omfanget av bygningsmyndighetenes undersøkelsesplikt knyttet til spørsmålet om avvisning der privatrettslige forhold er anført som hindring for gjennomføring av tiltaket. Omfanget av denne plikten er heller ikke regulert direkte i gjeldende lov, men kan sies å følge av den generelle forvaltningsretten, for eksempel forvaltningsloven § 17, samt forvalt-

nings- og ombudsmannspraksis. Ved siden av bygningsmyndighetenes undersøkelsesplikt står prinsippet om rett til å imøtegå opplysninger som er mottatt. De som berøres av et tiltak vil ha partsinteresser under byggesaksbehandlingen, og vil derigjennom kunne gjøre sitt syn gjeldende før tillatelse til tiltak eventuelt gis. Forutsetningen for slik kontradiksjon er at de som opplysningene angår, får varsel med formidling av hvilke opplysninger som er mottatt i saken. Dette er nedfelt som et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp i forvaltningsloven § 16. Dette gjelder også i byggesaker, men følger der av gjeldende plan- og bygningslov § 94 nr. 3, som på visse punkter har avvikende bestemmelser. Denne går foran forvaltningsloven § 16, men det kan likevel bli tale om utvidet varsel etter forvaltningsloven. Slik plikt kan anses utledet av forvaltningsloven § 17 om at forvaltningsorganet skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, og også veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11. Ved avgjørelsen av hvor omfattende en slik utvidet varslingsplikt kan være, må det tas utgangspunkt i de oppgaver og plikter bygningsmyndighetene er pålagt gjennom plan- og bygningsloven. I en tvist mellom for eksempel en eier og en fester om spørsmålet om festeren har rett til å bebygge festetomta, faller det privatrettslige forhold utenfor det bygningsmyndighetene skal vurdere, og de vil derfor neppe ha plikt til å varsle en eier for at han skal kunne ivareta sine rettigheter ifølge festeavtalen. Annerledes kan det stille seg med leietakere, som vil kunne ha en særlig interesse i varsel, for eksempel dersom eieren søker om rivetillatelse.

Hvor langt plan- og bygningsmyndighetenes undersøkelsesplikt går når det gjelder å avklare privatrettslige forhold som hjemmelsspørsmål, nabogrenser med videre har blant annet vært tema i flere saker som Sivilombudsmannen har behandlet. Det foreligger flere uttalelser som peker på at kommunen som hovedregel ikke har noen undersøkelsesplikt, men som viser til at det etter omstendighetene likevel kan foreligge en viss plikt til å undersøke nærmere de privatrettslige forhold som påberopes som hindringer for å gjennomføre et tiltak.

Sivilombudsmannen har i avgjørelsen inntatt i årsmeldingen 2002 side 32 oppstilt følgende veiledende retningslinjer for plan- og bygningsmyndighetenes saksbehandling:

1. Dersom det er klart at tiltakshaver ikke har eller vil få noen rett til å disponere over eiendommen i samsvar med tiltaket, må plan- og bygningsmyndighetene kunne avvise saken. Det samme må også gjelde dersom det framstår



som klart for eksempel som følge av protest fra naboen at bygget vil bli oppført på naboeiendommen uten at det er sannsynliggjort noen slik rett.

2. Dersom det er uklart om tiltakshaver har rett til å disponere grunnen, bør plan- og bygningsmyndighetene i samsvar med undersøkelsesplikten be om nærmere opplysninger fra tiltakshaver som sannsynliggjør retten.
3. Dersom tiltakshaver ikke kan sannsynliggjøre sin rett, må plan- og bygningsmyndighetene kunne avvise saken og opplyse om at tiltakshaver kan komme tilbake med ny søknad når det privatrettslige forholdet er avklart.
4. Dersom tiltakshaver kan sannsynliggjøre sin rett slik at retten til å disponere grunnen framstår som rimelig klar, må plan- og bygningsmyndighetene avgjøre saken ut fra bestemmelsene i plan- og bygningsloven, men uten å ta stilling til den privatrettslige tvisten. Det bør i så fall framgå av tillatelsen at den bare gjelder i forhold til plan- og bygningslovgivningen og ikke innebærer noen avgjørelse av den privatrettslige tvisten mellom partene.

I årsmelding fra 2005 side 30 - 33 stiller Sivilombudsmannen opp ytterligere nye retningslinjer som presiserer uttalelsen fra 2002. Kort oppsummert går de ut på følgende:

1. Dersom det på grunnlag av tiltakshavers egne opplysninger er klart at han verken har eller vil få slike rettigheter, må søknaden avvises. Tilsvarende må plan- og bygningsmyndighetene se bort fra åpenbart ugrunnede innsigelser fra utenforstående tredjeparter.
2. Hvis det privatrettslige fremstår som uklart, vil det normalt utløse en begrenset undersøkelsesplikt for plan- og bygningsmyndighetene.
3. Dersom det etter undersøkelsen framstår som uklart om tiltakshaver har det nødvendige privatrettslige grunnlaget, må avvisningsspørsmålet avgjøres ut fra en konkret sannsynlighetsvurdering. Det sondres her mellom tiltak på egen eiendom og tiltak på annen manns grunn. For det siste tilfelle bør uklarheter med hensyn til det privatrettslige grunnlaget medføre avvisning av søknaden.
4. Dersom søknaden behandles, skal det sees bort fra den privatrettslige innsigelsen.

I juridisk teori synes det å være enighet om utgangspunktet om at privatrettslige forhold er bygningsmyndighetene uvedkommende. Tyrén med flere. Plan- og bygningsloven, (2004) side 383 hevder at kommunene konsekvent bør nekte å

blande seg bort i private rettsforhold. Carl August Fleischer fastholder at private rettsforhold strengt tatt ikke er undergitt bygningsmyndighetenes kontroll og kompetanse, jf. Plan- og bygningsretten, 1992 side 194. Pedersen m.fl. tar i «Plan- og bygningsrett» (2000) side 206 opp spørsmålet om bygningsmyndighetene kan avvise søknaden under henvisning til at søkeren mangler rettslig interesse i å få en tillatelse han ikke kan realisere. Uten noen videre drøftelse av avvisningsspørsmålet, uttales det at private normalt vil være henvist til å reise sak for domstolene mot tiltakshaver for å hindre at byggetiltaket kommer til utførelse.

Sivilombudsmannens retningslinjer synes å gå noe lenger i å pålegge kommunen en undersøkelsesplikt enn de nevnte lovforarbeider og juridisk teori.

Forholdet mellom private servitutter og reguleringsplaner har i de senere år vært behandlet i flere høyesterettsavgjørelser som Bygningslovutvalget gjennomgår i NOU 2005: 12 punkt 9.6.3 følgende. (Rt. 1995 s. 904, Rt. 2002 s. 145, Rt. 2004 s. 883). Utvalget konkluderer med at «på grunn av den rettsutvikling som har vært på området bør det anses å falle utenfor bygningsmyndighetenes oppgave/ansvar å vurdere om det foreligger private rådighetsforbud, og å ta stilling til om disse for eksempel er strøksservitutter eller ikke og om de kan være falt bort.»

Se for øvrig NOU 2003: 24 punkt 8.7.4 og punkt 8.7.5 følgende og NOU 2005: 12 punkt 9.5.7 og punkt 9.6.3.

### 7.2.5 Tidsfrister

For en mer utførlig gjennomgang av gjeldende rett vises til NOU 2005: 12 kapittel 13.5.2 og 13.5.3.

Tidsfrister i byggesaksbehandlingen har blitt innført gradvis. I 2003 ble det innført en rekke nye tidsfrister for kommunal byggesaksbehandling, jf. Ot.prp. nr. 112 (2001–2002). Tidligere forelå det frister for behandling av meldingssaker og for enkle tiltak.

Utgangspunktet for endringene i 2003 var ønsket om effektivitet og forutsigbarhet i den kommunale saksbehandlingen. Det ble tatt utgangspunkt i Stortingets forslag om en generell frist for byggesaksbehandling og innført en frist på 12 uker for behandling av ordinære søknader om bygge- og anleggstiltak. Fristen på 12 uker gjelder kun for søknader i ett trinn og for rammetillatelsen der søknaden er delt, og den gjelder kun for søknader som er i samsvar med gjeldende arealplaner. Fristen gjelder altså kun såkalte «rene» byggesaker, det vil si at tiltak som krever dispensasjon fra plan

ble holdt utenfor. Saker om dispensasjon fra bygge-reglene er derimot underlagt de vanlige tidsfristreglene.

Samtidig ble det innført visse særskilte frister for deler av saksbehandlingen. Dette gjelder tidsfrist for avholdelse av forhåndskonferanse, frist for andre myndigheters medvirkning i byggesaken, frist for å utstede ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse, frist for behandling av søknad om igangsettingstillatelse og frist for kommunens oversendelse av klagesaker til fylkesmannen, samt for fylkesmannens saksbehandling i saker der det er gitt utsatt iverksettelse. I tillegg ble fristen for behandling av enkle tiltak redusert for å komme på samme nivå som meldingssakene.

### 7.2.6 Bortfall av tillatelse

Gjeldende plan- og bygningslov § 96 tilsvarende § 96 i bygningsloven av 1965 etter lovendring av 27. mai 1983 nr. 32. Tillatelsens varighet ble forlenget fra ett til tre år ved denne endringen. Bestemmelsen ble en del endret 5. mai 1995 nr. 20. I overskriften ble «byggetillatelse» erstattet med «tillatelse», ordet «arbeidet» ble erstattet med «tiltaket» og «rammetillatelse» erstattet med «tillatelse».

Bestemmelsens første ledd krever at tiltaket må være satt i gang senest tre år etter at rammetillatelse er gitt, ellers faller tillatelsen bort. Det samme gjelder hvis tiltaket innstilles i lengre tid enn to år. Tilsvarende gjelder også for dispensasjon.

Dersom et tiltak innstilles i lengre tid enn tre måneder, kan kommunen kreve at stillas og innhegning som støter mot gate som er åpen for offentlig trafikk fjernes, og at gate og fortau settes i stand, jf. bestemmelsens andre ledd.

Det følger av tredje ledd at hvis et tiltak blir stående stille i lengre tid enn ett år, skal stillasene fjernes og anlegg bringes i slik stand at det virker minst mulig skjemmende. Varer dette lengre enn to år, kan kommunen forlange at tiltaket helt skal fjernes og grunnen ryddiggjøres. Avbrytes et endringstiltak, bestemmer kommunen i hvilken utstrekning byggverket skal bringes tilbake til sin opprinnelige stand.

Formålet bak fristregelen i § 96 første ledd første punktum er at man skal sikre at godkjente byggearbeider kommer i gang innen rimelig tid etter at tillatelse er gitt. Dette vil for det første motvirke at tiltakshavere har byggetillatelse uten konkrete planer om å sette i gang bygging. For det andre vil eksistensen av eldre, ubenyttede tillatelser som ikke nødvendigvis vil komme til å bli realisert, vanskeliggjøre arealplanlegging. For det tredje vil nye

offentlige bestemmelser med krav til bygningers standard eller nye planer med videre kunne bli innført, uten at man kan gjøre disse gjeldende overfor allerede tillatte, men ikke igangsatte arbeider.

#### 7.2.6.1 Fristberegningen

Fristen løper fra den dag tillatelsen er meddelt tiltakshaveren, eller ved utløpet av 3-ukers fristen ved tillatelse etter plan- og bygningsloven § 95b, jf. lovendringen i 2003 hvor fristen for å behandle enkle tiltak ble redusert fra fire til tre uker.

Tidspunktet for rammetillatelsen ble valgt som utgangspunkt for fristen fordi det etter dette tidspunktet er opp til tiltakshaver å få detaljene i orden slik at myndighetene kan gi den endelige tillatelsen (igangsettingstillatelsen), jf. Ot.prp. nr. 39 (1993–94) kapittel 14.1:

«Disse «foreløpige» tillatelsene, som er det vedtaket som i realiteten avgjør at tiltaket, i forhold til plan- og bygningsloven, kan realiseres, er blitt ansett for det avgjørende i forhold til treårsfristen i § 96, det vil si det tidspunkt fristen skal regnes fra. Departementet antar det fortsatt bør være slik, dvs. at utgangspunktet for treårsfristen i § 96 er tidspunktet da rammetillatelse gis.»

Dersom det foreligger klage på rammetillatelsen, har det vært uklart om fristen fortsatt skal regnes fra tidspunktet for vedtak om rammetillatelse, eller om den skal regnes fra endelig vedtak i klagesaken. I departementets uttalelse fra november 2006, der departementet kommer til at fristen løper fra rammetillatelse uavhengig av om denne er påklaget, vises det til at det etter at klagen er avgjort, normalt vil være lang tid igjen av fristen etter § 96. Det påpekes videre at der hvor fristen likevel ikke kan etterleves fordi myndighetene har brukt for lang tid på behandling eller avklaringer, kan det eventuelt bli spørsmål om erstatningsplikt som følge av at søknad om rammetillatelse må sendes inn på nytt og de konsekvenser dette får for det aktuelle utbyggingsprosjektet.

Departementet har redegjort for samme standpunkt i en uttalelse til Sivilombudsmannen (Jnr. 07/1193). Det ble i denne uttalelsen blant annet vist til at kommunen og fylkesmannen har mulighet til å gi utsatt iverksettelse av klagen, slik at treårsfristen ikke begynner å løpe før endelig vedtak i klagesaken foreligger. Det framheves at departementet vil anbefale at denne muligheten i større grad blir vurdert benyttet. Sivilombudsmannen har i samme sak (Somb 2007/293) konkludert med at fristen bør begynne å løpe fra endelig klageved-

tak foreligger. Han mener at lovtekst og forarbeider ikke er til hinder for en slik forståelse av gjeldende lov, og at dette er en rimelig løsning sett i lys av at tiltakshaver ikke har mulighet til å påvirke fristen.

#### 7.2.6.2 *Rett til igangsetting av forberedende arbeider*

Når tiltakshaver har fått en rammetillatelse, gir dette ham en berettiget forventning om at det omsøkte tiltaket kan realiseres, og han kan i påvente av igangsettingstillatelsen sette i gang «forberedende tiltak». Det er imidlertid begrensninger i hvilke forberedelser som lovlig kan gjennomføres før igangsettingstillatelse foreligger. Forarbeidene til bestemmelsen gir ikke anvisning på hva som ligger i «forberedende tiltak». Bestemmelsen har av enkelte vært forstått dit hen at rammetillatelse gir rett til å påbegynne utgraving av byggegroppen, se «Plan- og bygningsrett» av Pedersen med flere side 249. Dette mener departementet er å tolke bestemmelsen for vidt. Bestemmelsen må ses i sammenheng med gjeldende lov § 95a nr. 2 tredje punktum som omhandler igangsettingstillatelsen: «Det kan likevel gis tillatelse til igangsetting av deler av tiltaket, herunder tillatelse til graving.» Det følger av dette at eventuelle gravearbeider ikke kan påbegynnes før igangsettingstillatelse er gitt, men det kan altså søkes om igangsettingstillatelse for deler av tiltaket, herunder gravearbeid.

Ved å sammenholde § 95a nr. 1 og 2 følger det at tiltak som krever særskilt tillatelse etter plan- og bygningsloven, ikke kan påbegynnes før igangsettingstillatelse foreligger. Mindre tiltak som isolert sett er unntatt fra søknadsplikt, jf. saksbehandlingsforskriften (SAK) § 5, vil heller ikke være unntatt dersom de er en del av et sammenhengende, søknadspliktig arbeid.

Det som omfattes av «forberedende tiltak» er blant annet rene prosjekteringsarbeider. Også andre forberedelser som rydding av vegetasjon eller avtaking av matjord kan igangsettes. Til støtte for denne forståelsen vises det til merknadene til plan- og bygningsloven § 54, se Ot. prp. nr. 57 (1985–86):

«Med «påbegynnes» menes at selve anleggsarbeidene i marka blir satt i gang. Det er ikke noe til hinder for at rent forberedende arbeider som rydding av vegetasjon eller avtaking av matjord i veg- eller ledningstraseen blir utført på forhånd.»

Gjeldende lov § 54 regulerer riktignok retten til å kreve refusjon, men forståelsen av «forberedende arbeider» i merknadene til bestemmelsen, er overførbare til «forberedende tiltak» etter plan- og bygningsloven § 95a nr. 1 andre punktum.

Når en rammetillatelse er påklaget og det ikke er gitt utsatt iverksetting, kan tiltakshaver sette i gang de forberedende tiltakene før klagen er behandlet. Det vil imidlertid da være på egen risiko.

#### 7.2.6.3 *Hvilke tiltak som må være satt i gang innen tre år for å virke fristavbrytende*

Det følger av gjeldende lov § 96 første ledd første punktum at tiltaket må være «satt i gang» senest tre år etter at rammetillatelse er gitt, ellers faller tillatelsen bort. At tiltaket skal være «satt i gang» medfører etter departementets syn at selve byggeprosessen, det vil si det fysiske arbeidet, er satt i gang. At byggeprosessen er i gang gjennom at tegninger er utarbeidet og at byggesøknader er innsendt, medfører ikke at byggearbeidene er «satt i gang». Det er heller ikke tilstrekkelig for å avbryte fristen at tiltakshaver er meddelt igangsettingstillatelse. Selve tiltaket må også være påbegynt før tre år er gått. Er grunnmur eller fundament oppført, må byggverket sies å være satt i gang. Pedersen med flere legger i «Plan- og bygningsrett» side 252 til grunn at det må være utført arbeider som er ledd i selve realiseringen av tiltaket. Rent forberedende arbeid som å rydde vegetasjon vil imidlertid ikke være tilstrekkelig. Det er vanligvis heller ikke tilstrekkelig at byggegropa er gravd ut.

I en ikke publisert dom av 24.09.02 fra Ytre Follo tingrett var det etter rettens syn avgjørende at det var utført et ikke ubetydelig arbeid på tomten i forbindelse med oppføring av det bygg det var gitt tillatelse til. De byggetiltak som var utført i denne saken var uttak av 200 m<sup>3</sup> løsmasse samt graving av en grøft på 40–45 meter, legging og tilknytning av kabler som skulle betjene den aktuelle eiendommen og en naboeiendom med vann- og kloakkledninger med videre, samt sprenging av en grøft fra kummen mellom eiendommen og inn på den aktuelle eiendommen. Til sammen var det brukt ca. kroner 100 000 på grunnarbeider på tomten, noe som tilsvarte i overkant av 5 % av de totale byggekostnader knyttet til tiltaket. Retten kom til at dette medførte at tiltaket var «satt i gang».

En fristavbrytende handling ved gitt dispensasjon vil være innsending av en søknad om rammetillatelse eller en byggemelding, se også Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) punkt 9.4 og merknaden til § 96.

#### 7.2.6.4 Spørsmål om en gitt tillatelse har rettskraftvirkninger

Det er opp til reguleringsmyndighetene til enhver tid å bestemme arealdisponeringen i et område ut fra en samfunnsmessig helhetsvurdering der byggeinteressen ikke står i noen særstilling i forhold til andre interesser som for eksempel natur- og friluftinteresser. Eierens forventning om å få bebygge sin eiendom, har således i utgangspunktet et relativt svakt vern. Spørsmålet er om hans stilling er sterkere dersom bygningsmyndighetene har gitt tillatelse til et byggetiltak. Det er klart at en regulering ikke får rettsvirkninger overfor allerede realiserte tiltak og heller ikke overfor igangsatte tiltak. Spørsmålet om en gitt tillatelse gir vern mot senere omregulering eller midlertidig byggeforbud har imidlertid vært omstridt i norsk rett, jf. blant annet «Plan- og Bygningsrett», Pedersen med flere side 257 følgende.

En høyesterettsdom fra 1968, Rt. 1968 s. 62, synes å bygge på en forutsetning om at en gitt byggetillatelse ikke er vernet mot ny regulering. Sivilombudsmannen har tatt til orde for det motsatte syn, jf. årsmeldingen 1989 side 148. Det samme har Frihagen i Plan- og bygningsloven III side 509 og 560.

I Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2002 side 683 (Vassøy Canning) vises det blant annet til den uenigheten som har vært i juridisk teori, men at praksis har fulgt ombudsmannens syn. Det vises også til Høyesteretts dom i Rt. 1968 side 62 og det fremheves at den dokumentasjon som skal foreligge før en byggetillatelse kan gis, er betydelig skjerpet og at dette medfører at spørsmålet om et midlertidig dele- og byggeforbud kan gripe inn i en gitt byggetillatelse, er kommet i en noe annen stilling. Høyesterett viser til de retstekniske hensyn, og at det kan være atskillig tvil om hva som skal til for at byggearbeidene kan sies å være kommet i gang, mens tidspunktet for når en byggetillatelse er gitt, normalt vil være på det rene. Høyesterett legger avgjørende vekt på den praksis som har dannet seg på grunnlag av Sivilombudsmannens uttalelse og at dette standpunktet gir den reelt sett beste løsning.

#### 7.2.7 Sluttkontroll og ferdigattest

Etter gjeldende lov § 99 skal kommunen utstede ferdigattest når tiltaket finnes utført i samsvar med tillatelsen og gjeldende bestemmelser. Etter saksbehandlingsforskriften (SAK) § 23 skal ferdigattest utstedes innen 14 dager etter fremsatt krav. Ferdigattest markerer kommunens avslutning av

saken, med opphør av de ansvarliges ansvar overfor kommunen (her finnes det til dels ulike oppfatninger, ettersom plan- og bygningsloven ikke inneholder foreldelsesregler), og etter dette tidspunktet er kommunens tilsynsfunksjon i praksis begrenset. Det skal etter § 99 føres sluttkontroll før ferdigattest utstedes.

Kommunen kan gi midlertidig brukstillatelse når det er mangler av mindre vesentlig betydning, og kommunen finner det ubetenkelig. Fristen for å utstede midlertidig brukstillatelse er én uke. Her hadde departementet opprinnelig foreslått to uker i Ot.prp. nr. 112 (2001–2002), men Stortinget valgte å sette fristen til én uke. Bakgrunnen for den korte fristen var at dette tidspunktet er det viktigste skjæringspunktet for den kontraktmessige overtakelsen, og kommunens saksbehandling på dette tidspunktet måtte derfor være så rask som mulig. Selv om midlertidig brukstillatelse i utgangspunktet er et unntak fra hovedregelen om ferdigattest, er det likevel brukstillatelsen som anses som det viktigste skjæringspunktet for utbyggere og boligkjøpere. Det er her privatrettslig overtakelse skjer, i tillegg til innflytting, lånekonvertering, forsikringsavtaler med videre. Ferdigattesten har derfor hatt mindre reell betydning, bortsett fra som en endelig dokumentasjon på avslutning av saken. Mange kommuner oppfatter det også som en lovmessig plikt å utstede midlertidig brukstillatelse. Etter departementets vurdering foreligger det ikke noen slik plikt, midlertidig brukstillatelse er etter lovens ordlyd et unntak, men praktiseringen er altså til dels annerledes.

Rettsvirkningene av fristoverskridelse for midlertidig brukstillatelse er at tiltaket kan tas i bruk, selv om kommunen ikke har hatt mulighet til å vurdere byggets sikkerhet og brukbarhet. Kommunen har altså en uke på seg til å vurdere om det er «ubetenkelig» å utstede midlertidig brukstillatelse, og med postgang, journalføring og så videre, gjenstår det ofte bare et par dager for å vurdere om bygget er sikkert nok til å kunne brukes, til å føre tilsyn, og til å stille de nødvendige vilkår i forbindelse med ferdigstillelsen. Ettersom ferdigattesten i mange tilfeller ikke kreves eller etterspørres, blir disse vilkårene i mange tilfeller ikke fulgt opp. Hvis de ikke blir fulgt opp, vil ofte pålegget rettes mot senere eier, og ikke de som er tiltakshavere eller andre ansvarlige i byggesaken.

For ferdigattest er det ingen umiddelbar rettsvirkning av fristoverskridelse, virkningen er her mer indirekte, det vil si at det kreves ferdigstillelse i forbindelse med salg, eierskifteforsikring og så videre. Selv om ferdigattest ble gjort obligatorisk i 1997, ser man likevel mange tilfeller av at den ikke

kreves, verken av tiltakshaver eller de ansvarlige, og det er midlertidig brukstillatelse som regnes som det viktigste dokumentet i forbindelse med ferdigstillelsen. Ferdigattest etterspørres i dag som regel mest i forbindelse med salg og eierskifteforsikring.

Både midlertidig brukstillatelse og ferdigattest utstedes som regel på grunnlag av kontrollerklæringer i samsvar med saksbehandlingsforskriften (SAK) § 33. I prinsippet skal det sendes inn endelig rapportering om plassering til kommunen, det skal sendes inn «som-bygget-tegninger», ved endringer, og det er siste mulighet for å søke om endringstillatelse. Det er for øvrig ikke særskilte dokumentasjonskrav i forbindelse med ferdigstillelsen, for eksempel som grunnlag for forvaltning, drift og vedlikehold.

Både ferdigattest og midlertidig brukstillatelse regnes som enkeltvedtak med klagemulighet. Begge deler kan trekkes tilbake i omgjøringsvedtak etter forvaltningsloven § 35 dersom de er utstedt på uriktig grunnlag, for eksempel ufullstendige kontrollerklæringer.

## 7.3 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag

### 7.3.1 Saksbehandling – generelt

Bygningslovutvalget foreslår i hovedsak å videreføre dagens ordning for byggesaksbehandling, men har også foreslått noen endringer innenfor en del av enkeltelementene i saksbehandlingsprosessen. Dette gjelder forhåndskonferanse, tidsfrister, tredjemannsinteresser, herunder bestemmelsene om nabovarsling, forholdet mellom plan- og byggesak (felles prosess med videre), forholdet mellom plan- og bygningsloven og særlovgivningen, klageordningen, lovfesting av regler om forhandlinger og mekling i byggesaker, samt dispensasjon.

I tillegg til konkrete forslag til endringer i måten å utføre byggesaksbehandlingen på, har utvalget lagt fram forslag til endringer i lovteksten som har til hensikt å skape bedre oversikt og systematikk i reglene. Saksbehandlingsreglene foreslås samlet i et eget kapittel, og det er foretatt en språklig og innholdsmessig forenkling av bestemmelsene for å gjøre dem mer brukervennlige.

Bygningslovutvalgets enkelte forslag innenfor saksbehandlingsprosessen er nærmere omtalt under de enkelte temaene nedenfor i punktene 7.3.2 til 7.3.8. Forholdet mellom plan- og byggesak, felles prosess, klageordningen samt reglene om dispensasjon, er behandlet i Miljøverndepartementets proposisjon om forslag til ny plandel av

plan- og bygningsloven. Temaet mekling i byggesaker er omtalt under kapittel 4.1.

### 7.3.2 Forhåndskonferanse

Bygningslovutvalget framhever at forhåndskonferansen er et nyttig verktøy for tidlig avklaring i byggesak, og utvalget oppfordrer til økt bruk av forhåndskonferanser. Utvalget foreslår ingen rett for andre til å delta i forhåndskonferanser, men peker blant annet på at andre fagmyndigheter kan klarlegge forutsetninger, og forenkle og effektivisere prosessen videre. Det foreslås ikke at forhåndskonferanse skal være obligatorisk i noen type saker, men det vises til at kommunen har rett til å innkalle til forhåndskonferanse der den ser behov for en slik tidlig avklaring.

Det foreslås enkelte presiseringer i lovteksten av plikten til å føre referat fra forhåndskonferansen. Det skal etter forslaget blant annet framgå av loven at kommunen har ansvar for å føre referat fra forhåndskonferansen. Det presiseres at forslaget ikke representerer noen realitetsendring, men klargjør forhold rundt referatet som per i dag kan medføre merarbeid for både kommunen og den private part. Utvalget foreslår dessuten en tilføyelse om at referatet skal føres og undertegnes i selve forhåndskonferansen, og begrunner dette med at det er uheldig for den videre prosessen dersom referatet lar vente på seg.

### 7.3.3 Tredjemannsinteresser – nabovarsel

Bygningslovutvalget har foretatt en nærmere gjennomgang av de ulike typene av tredjemannsinteresser, samt en gjennomgang av gjeldende rett med sikte på hvorledes tredjemannsinteressene kommer inn og sikres ved de ulike arealplanprosessene. Det framheves at gjennomgangen har vært med på å danne grunnlag for utvalgets vurderinger av hvordan hensynene til effektivitet, kvalitativt gode avgjørelser, og rettssikkerhet ved bygningsmyndighetenes senere behandling av konkrete saker om tiltak, best kan avveies med hensyn til ivaretagelse av tredjemannsinteressene.

Gjennomgangen av forholdet til tredjemannsinteresser har generelt medvirket til flere konkrete lovendringsforslag fra utvalget. I tillegg til vurdering og forslag knyttet til spørsmålet om ytterligere begrensning av klageadgang, har utvalget fremmet forslag om endringer i reglene om foreleggelse av søknader om tillatelse til tiltak for andre myndigheter. Videre fremmer utvalget forslag til endringer i reglene om varsling av naboer og andre berørte ved byggesaksbehandlingen. Med tanke

på en mer effektiv løsning på blant annet de mange tvister av privatrettslig art som kan oppstå under byggesaksbehandlingen, har utvalget også foreslått å lovfeste en ordning med mekling i byggesaker.

Når det gjelder nabovarsel, uttaler utvalget at det helt grunnleggende spørsmål knytter seg til om bestemmelsene om hvem som skal varsles, er hensiktsmessige i omfang og tilstrekkelig klare innholdsmessig.

Etter en vurdering av partsbegrepet og spørsmålet om naboer kan anses som parter i forvaltningslovens forstand, kommer utvalget til at det ikke er behov for endringer med hensyn til kretsen av hvem som skal varsles ved søknad om tillatelse til tiltak. Bygningslovutvalget framhever at det kan volde tvil om hvem som i det konkrete tilfelle er tilgrensende naboer eller gjenboere, og viser til eksempler på forhold som kan medføre vanskeligheter med å avgjøre hvem som til enhver tid kan anses som nabo. Dette tilsier etter utvalgets syn at man bare skal ha plikt til å varsle særskilt de naboelementene som man har rimelige muligheter for å finne fram til. Utvalget foreslår endringer i gjeldende rett i henhold til dette, slik at varsling kan skje ved lokal kunngjøring der det vil være forbundet med uforholdsmessige vanskeligheter å varsle den enkelte særskilt.

Bygningslovutvalget foreslår en utvidelse av adgangen til å fritta fra nabovarsling ved at det i større grad overlates til kommunens skjønnsmessige vurdering om varsling er «nødvendig». Skjønnsrammen foreslås utvidet ved at det også skal være adgang til å unnta fra varsling der naboelementene bare i liten grad berøres av arbeidet.

For øvrig har utvalget ikke foreslått endringer i bestemmelsen om at det er ansvarlig søker som skal være mottaker av nabovarslet. Som en følge av forslaget til nytt søknadssystem, foreslår utvalget at også søker/tiltakshaver i søknader som omfattes av § 20-2 skal være mottaker av eventuelle merknader fra naboer og gjenboere. Betegnelsen «søker» omfatter således så vel tiltakshaver der denne er søker, som ansvarlig søker.

Bygningslovutvalget foreslår at reglene om varsling skal framgå av en egen bestemmelse i lovens kapittel om saksbehandlingen, mens de delene av gjeldende lov § 94 nr. 3 som fastsetter krav til dokumentasjon vedrørende nabovarsling og som skal vedlegges søknad om tillatelse, foreslås inntatt i forslaget til ny bestemmelse om krav til søknad og tillatelse. Dette mener utvalget er hensiktsmessig for at bestemmelsen skal gi best mulig oversikt over hvilke dokumentasjonskrav som samlet sett stilles.

### 7.3.4 Forholdet til andre myndigheter

Etter Bygningslovutvalgets oppfatning er oppgavefordelingen mellom bygningsmyndighetene og andre myndigheters sektoransvar, i tilknytning til byggesaker, i det alt vesentlige hensiktsmessig. Utvalget reiser imidlertid spørsmål om det er hensiktsmessig at de hensyn som skal eller bør ivaretas gjennom byggeprosessen er spredt i flere lover og eventuelt også tilligger forskjellige myndighetsorganer. Utvalget kommer til at det ut fra dagens forhold, ressurs- og kompetansesituasjon, må legges til grunn at de kommunale bygningsmyndighetene i dag har begrensede muligheter til å påta seg nye oppgaver ut over de som følger av gjeldende overordnet rolle- og oppgavefordeling. Utvalget viser til at inntrykket etter høringen av dets første utredning, NOU 2003: 24, også var at særlovsorganene i all hovedsak mener det vil være uhensiktsmessig å overføre slik spesialkompetanse til bygningsmyndighetene fullt ut. Utvalget kommer imidlertid til at ytterligere forenkling og effektivisering med hensyn til oppgavefordeling mellom myndighetsorganene på dette området kan oppnås ved å klargjøre grensesnittet mellom disse organene bedre. Utvalget viser til at en vurdering av spørsmål om noen deler av kompetansen som i dag tilligger særlovsorganer bør overføres til bygningsmyndighetene eller omvendt, vil kreve en grundig og detaljert gjennomgang av forholdet til enkeltelementer i særlovgivningen. I denne sammenheng må det blant annet vurderes om aktuelle bestemmelser (både prosessuelle og materielle) bør flyttes fra én lov til en annen. Det fremheves at et slikt arbeid bør foretas av en bredt sammensatt arbeidsgruppe hvor berørte særlovsorganer er representert.

Bygningslovutvalget tar utgangspunkt i at forvaltningens generelle veiledningsplikt også gjelder i forholdet mellom bygningsmyndighetene og de private parter i byggesakene. Utvalget mener at veiledningsplikten ikke vil være til hinder for at man av hensyn til avviklingen av byggesakene, etablerer en plikt for tiltakshaver til å forhåndsavklare forholdet til aktuelle særlovsmyndigheter, før han kan kreve at bygningsmyndighetene realitetsbehandler selve byggesaken.

Utvalget peker på at en videreutvikling og realisering av systemet med elektronisk byggesaksbehandling (ByggSøk) vil kunne legge til rette for at bygningsmyndighetene bedre kan imøtekomme tiltakshavernes behov for informasjon om særlover og sektormyndigheter som er aktuelle i forbindelse med den enkelte byggesak. Det vises videre til at utvalget ønsker å stimulere til økt bruk av for-

håndskonferanser, og at veiledning om aktuelle særlover og myndigheter naturlig vil høre hjemme under slike konferanser.

Utvalgets konkrete forslag går ut på at det innføres plikt for tiltakshaver til å innhente nødvendige vedtak eller uttalelser fra andre myndigheter. Forslaget innebærer at tiltakshaver har plikt til å innhente uttalelse fra alle aktuelle særlovsmyndigheter, ikke bare de som er spesielt nevnt i gjeldende lov § 95 nr. 3 andre ledd, og som bygningsmyndighetene etter gjeldende rett har et uttrykkelig ansvar for å forelegge saker for.

I forlengelsen av dette finner utvalget at de muligheter som fins for veiledning gjennom systemet med elektronisk saksbehandling og forhåndskonferanser, ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å opprettholde oppregningen av aktuelle særlovsmyndigheter i gjeldende lov § 95 nr. 3 andre ledd.

I bestemmelsen om den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt, er kommunen gitt hjemmel til å avvise saken dersom tillatelse, samtykke eller uttalelse ikke er innhentet når søknaden mottas. Avvisning bør etter utvalgets oppfatning først og fremst være aktuelt i forhold til profesjonelle aktører.

Dersom kommunen selv velger å forelegge saken for de aktuelle særlovsmyndigheter, gis kommunen en valgfrihet ved at den enten kan vente med å avgjøre saken inntil det foreligger avgjørelse eller samtykke som nevnt, eller den kan gi rammetillatelse med forbehold om at igangsettningstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Andre myndigheters frist på fire uker til å fatte avgjørelse eller avgi uttalelse foreslås videreført fra gjeldende rett, men bør etter utvalgets forslag kun gjelde i de tilfellene der kommunen selv forelegger saken for disse. Utvalget viser til at det vil kunne oppstå betydelige forskjeller i tidsbruken avhengig av om søknad fremmes av en profesjonell aktør eller ikke, og gir uttrykk for at slike forskjeller bør søkes unngått. Utvalget påpeker at kommunen kan velge å behandle også slike saker i form av egen foreleggelse for særlovsmyndighetene, dersom den foreslåtte løsning viser seg å føre til betydelig mer bruk av tid i «profesjonelle» saker. Bestemmelse om fristforlengelse og virkning av fristoverskridelse er foreslått videreført fra gjeldende rett.

### 7.3.5 Privatrettslige forhold

Etter Bygningslovutvalgets oppfatning er det neppe grunn til å foreta vesentlige endringer i gjeldende rettstilstand. Det framheves at utgangs-

punktet fortsatt bør være at privatrettslige forhold faller utenfor det bygningsmyndighetene har plikt til å ta stilling til, men at det er behov for å klargjøre og presisere hvilke spørsmål som likevel skal behandles av bygningsmyndighetene. Utvalget ønsker med sitt forslag å kodifisere og klargjøre det som i dag anses å være gjeldende rett, og foreslår en bestemmelse hvor utgangspunktet og hovedregelen er at plan- og bygningsmyndighetene ikke har noen generell plikt til å undersøke underliggende privatrettslige forhold før tillatelse gis.

I tillegg til dette foreslår utvalget å innføre en bestemmelse om at dersom det ikke er sannsynliggjort at tiltakshaver har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter, kan bygningsmyndighetene avvise søknaden. Det foreslås også en bestemmelse hvor det presiseres at tillatelser etter plan- og bygningsloven ikke innebærer at det er tatt stilling til privatrettslige forhold. Videre har utvalget også åpnet for at kommunen, i stedet for å avvise direkte, har anledning til å gjøre det mindre; å fastsette en frist for tiltakshaver til eventuelt å supplere søknaden med nødvendig dokumentasjon for å sannsynliggjøre det privatrettslige grunnlaget for søknaden.

### 7.3.6 Tidsfrister

Bygningslovutvalget har vurdert om det er grunnlag for å beholde gjeldende tidsfrister, og konkluderer med at dersom fristene er romslige nok til at kommunen innenfor fristen ivaretar rettsikkerheten og behandler sakene riktig i forhold til gjeldende regler, vil dette være positivt og et grunnlag for å beholde gjeldende frister.

Gjeldende 12-ukers frist for ordinære byggesaker foreslås beholdt, og utvalget fremmer forslag om at det settes en frist på 16 uker for saker som inneholder dispensasjon fra arealplan samt for særskilte søknader om dispensasjon fra plan. Utvalget antar at den foreslåtte frist i de fleste tilfeller vil være relativt romslig for denne type saker, og at det derfor ikke vil føre til nevneverdige problemer for kommunen å overholde fristen selv om søknaden må behandles politisk. Kommunens adgang etter gjeldende rett til ensidig å forlenge fristen der tiltaket er komplisert, krever ekstra politisk avklaring eller tillatelse, eller samtykke fra andre myndigheter, bør etter utvalgets syn også gjelde for saker med dispensasjon fra plan.

Når det gjelder konsekvenser ved overskridelse av frister, viser utvalget til at gjeldende regler foreløpig har vist seg å fungere, og har derfor ikke foreslått noen endring i disse reglene. Det vises til

at det i forskriften bør fastsettes at prinsippet med gebyrnedsettelse også skal gjelde ved oversittelse av den foreslåtte 16-ukers fristen.

Utvalget påpeker at tidsfristreglene kanskje vil bli overflødige etter hvert som innføring av elektronisk saksbehandling vil føre til tidsbesparelser for kommunene, og at det da bør vurderes på nytt om man kan fjerne fristreglene.

Bygningslovutvalget foreslår også frister på seks uker for de to vedtakene som skal treffes av kommunen i en refusjonssak, samt en 12-ukers frist for fylkesmannens klagesaksbehandling. Det forslås ingen sanksjon for overskridelse av klageinstansens frist, og utvalget påpeker at fristbestemmelsen således vil ha karakter av å være en ordensbestemmelse. Utvalget foreslår en adgang for klageinstansen til selv å forlenge fristen for særlig kompliserte saker, og det påpekes at fristen bør kunne avbrytes når man må kontakte kommunen eller andre for nødvendige opplysninger, og begynne å løpe igjen ved mottak av tilfredsstillende svar.

### 7.3.7 Bortfall av tillatelse

Bygningslovutvalget foreslår å videreføre gjeldende lov § 96 om bortfall av tillatelse med enkelte presiseringer. «Rammetillatelse» i første ledd første punktum er erstattet med «tillatelse» for å klargjøre at 3-årsfristen også gjelder for ett-trinns-tillatelser. Videre er det foreslått lovfestet at fristen er absolutt og ikke kan forlenges. Det kreves i så fall helt ny søknad. Dette anses som en kodifisering av gjeldende rett.

### 7.3.8 Sluttkontroll og ferdigattest

Forslag rundt ferdigstillingen har ikke vært tatt opp av Bygningslovutvalget. Departementet fremmer likevel noen forslag om dette temaet. Selv om departementets forslag ikke har vært på separat høring, antas det at endringene er av en slik karakter at de kan gjøres innenfor lovendringens generelle ramme.

## 7.4 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn

### 7.4.1 Generelt om saksbehandling

De fleste høringsinstansene har uttalt seg til enkeltelementer i saksbehandlingen og det er relativt stor oppslutning om de fleste av utvalgets forslag. Flere har gitt uttrykk for at det er positivt at

saksbehandlingsreglene blir samlet i et eget kapittel.

*Faggruppen for bygg og anlegg (FBA)* er tilfreds med det «oppryddingsarbeidet» som utvalget har gjort for å klargjøre aktørenes ansvar og oppgaver knyttet til byggesaksbehandlingen, og mener at den språklige og innholdsmessige forenklingen har gjort bestemmelsene mer brukervennlige.

*Fylkesmannen i Vestfold* mener det er viktig å forbedre muligheten for elektronisk byggesaksbehandling, inklusive innsending av søknad og påpeker at slik fylkesmannen tolker forslaget, har en primært i tankene tradisjonell saksbehandling på papir. *Statens bygningstekniske etat (BE)* påpeker også viktigheten av å gjennomgå forslaget for å sikre at saksflyten fra første kontakt med kommunen og fram til ferdigattest blir mest mulig effektiv i forhold til elektronisk kommunikasjon og saksbehandling. Etaten viser blant annet til at det er en utfordring å presisere hvilke skjønnsmessige avgjørelser kommunen skal ta, om forhold som gjelder de tekniske byggereglene (rollefordelingen mellom utbyggersiden og kommunen som bygningsmyndighet). Det konkluderes med at for å sikre mer effektiv saksbehandling, er det helt nødvendig at det går klart fram av regelverket hvilke oppgaver kommunen har og hva den skal ta stilling til, og etaten anbefaler at dette tydeliggjøres i en ny plan- og bygningslov.

*Norges Byggforskningsinstitutt* viser til evalueringen av byggesaksreformen og uttaler blant annet følgende:

«Byggforsks evaluering av byggesaksreformen viser at kommunene i sin gjennomføring av byggesaksbehandling legger stor vekt på å ivareta lokale krav og verdier (regulering og byggesakstider). I saksbehandlingen finner vi imidlertid at mange av kommunene sjelden eller aldri foreslår endring i foreslått tiltaksklasse, og godkjenner stort sett foreslått kontrollform (som er egenkontroll) (Nørve 2005). Videre finner vi at det i byggeprosjekter ofte ikke er samsvar mellom ansvar og kompetanse, slik som loven forutsetter (Stenstad og Næss Rolstad 2004).

Studiene indikerer at byggesaksbehandlingen i mange kommuner er litt «tynn», det tas ikke for mange initiativ eller gjøres vurderinger ut over det en absolutt må. Vi vil på denne bakgrunn peke på behovet for å styrke det faglige grepet om byggesaksbehandlingen og ikke bare fokusere på utviklingen av tilsynet.»

En oppsummering av høringsinstansenes syn til de enkelte temaene er foretatt nedenfor i punktene 7.4.2 til 7.4.7.



### 7.4.2 Forhåndskonferanse

I alt 45 høringsinstanser har uttalt seg til utvalgets vurderinger og forslag vedrørende forhåndskonferanser. Høringsuttalelsene knytter seg til ulike aspekter ved temaet, men de som uttaler seg er alle positive til videreføring av forhåndskonferanser som et nyttig verktøy for tidlig avklaring i byggesaker.

#### Obligatorisk forhåndskonferanse

Spørsmål om forhåndskonferansen skal være obligatorisk i noen type saker, er berørt av flere høringsinstanser. *Trondheim kommune* er enig med utvalget i at forhåndskonferanser ikke skal være obligatorisk, heller ikke for større eller prinsipielle saker, mens *Norsk brannbefals landsforbund* mener forhåndskonferanser bør være obligatorisk, særlig for objekter som sannsynligvis blir registrert som særskilte brannobjekter i henhold til brannvernloven § 13. *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Norges Blindeforbund* og *Norges Handikapforbund* mener forhåndskonferanse må bli obligatorisk for alle tiltak som planlegges til bruk for allmennheten.

#### Deltakelse

*Nettverket av ti kommuner* og *Bærum kommune* advarer mot at forhåndskonferansen utvides til å bli en form for prosjekteringsmøte der ulike fagområder kalles inn. *Statens bygningstekniske etat (BE)* viser til at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig at andre offentlige organer eller berørte myndigheter gis anledning til å være tilstede når kommunen finner dette nødvendig, for eksempel ved store byggeprosjekter som berører en rekke sektorlover, men dette er det etter etatens syn ikke behov for å lovfeste. Statens bygningstekniske etat mener at det heller ikke er nødvendig å ha andre berørte parter som for eksempel naboer, interesseorganisasjoner, med videre i dette møtet, da de i tilfelle vil vanskeliggjøre hensikten med konferansen, som vil få preg av en mekling/høring.

*Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)*, nå *Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)*, *Sosial- og helsedepartementet (SHD)* og *Deltasenteret* anbefaler et nært samarbeid i denne tidlige fase av byggesaken mellom kommunens saksbehandlere og råd for mennesker med nedsatt funksjons-evne.

*Kontaktutvalget for Velforeninger i Oslo* med flere framhever at forhåndskonferanser hvor alle

berørte parter (også naboer, lokale myndigheter, velforeninger og så videre) deltar, kan bidra til positive innspill som så igjen er med på å fjerne konflikter. *Rådgivende Ingeniørers forening (RIF)* mener det er bra at andre fagmyndigheter skal kunne delta på forhåndskonferanser, men påpeker at det forutsetter at fagmyndighetenes roller er tydelige slik at vi ikke får fagmyndigheter som kommer med spesifikke krav til løsninger. *Norges Velforbund* mener at det i kommentarene til bestemmelsen må legges klare føringer for at velforeninger med mer, er å betrakte som «andre berørte parter» og at det ikke kan gjennomføres forhåndskonferanse hvis «andre berørte parter» ikke er skriftlig invitert til å delta i disse.

#### Forberedelse og kompetanse/fullmakt hos deltakerne i forhåndskonferansen

*Nærings- og handelsdepartementet (NHD)*, *Oslo Bolig- og Sparelag (OBOS)* og *Norske Boligbyggerlags landsforbund (NBBL)* mener det er avgjørende for å få til en forutsigbar behandling av både plansak og byggesak at kommunens representanter på konferansen har de nødvendige fullmakter.

Kommunene *Kristiansand* og *Rissa* mener det må stilles strengere krav til ansvarlig søker. Det framheves at konferansen må være forberedt fra søkers side, hvilke forhold som ønskes avklart i konferansen og så videre. *Kristiansand kommune* mener loven bør gi hjemmel til å avvise ønske om forhåndskonferanser der søker ikke kan vise til hvilke forhold som ønskes belyst.

#### Referat

*Regjeringsadvokaten*, samt *Kommunene Trondheim*, *Rissa* og *Finnøy* med flere støtter forslaget om å føre referat og avslutte forhåndskonferansen med signering i samme møte. Kommunene framhever at det i dette ligger en tidsbesparelse og en avklaring av de ytre rammer for søker og kommunen. *Forbrukerrådet* mener det bør presiseres i lovteksten at referatet skal inneholde de konklusjoner og forutsetninger som er lagt til grunn, og at dette danner grunnlag for videre behandling i saken.

*Bærum kommune* mener at et pålegg om at referatet gjøres ferdig under konferansen er å gå for langt i detaljstyring. Det påpekes at man trenger noe betenkningstid for å kunne utforme et godt referat. *Statens bygningstekniske etat (BE)* mener at hvis møtedeltakerne skal vente til dokumentet er klart for å undertegnes av alle parter i møtet, vil dette kunne ta unødvendig med ekstra tid for venting og gjennomganger. Etaten uttaler også at de

ikke ser behov for at det skal skrives referat i enhver sak og viser til at det er kommunen sammen med tiltakshaver/ansvarlig søker som er nærmest til å vurdere behovet for å skrive referat.

*Sørums kommune* viser til at kommunen allerede har innført rutine med at referat utarbeides og underskrives i møtet, og uttaler at kommunen har god erfaring med ordningen, og kan trygt anbefale at dette innføres som rutine i landets kommuner.

### 7.4.3 Tredjemannsinteresser – nabovarsel

#### 7.4.3.1 Innledning

I alt 40 høringsinstanser har uttalt seg til kapittelet om tredjemannsinteresser og nabovarsling, og utkastet til bestemmelsen om nabovarsel. De fleste er positive til at det er foreslått en egen bestemmelse om nabovarsel og ingen går imot forslaget om videreføring av ordningen med at søker er mottaker av nabomerknader. Noen høringsinstanser mener det er unødvendig å sende gjenpart av nabovarsel til kommunen før søknad sendes inn, og en del har merknader til omfanget av varslingsplikten.

#### 7.4.3.2 Hvem bør varsles og hvordan

*Bærum kommune* og et nettverk av ti kommuner (nettverket) med flere er enige i at reglene om nabovarsling skilles ut i en egen bestemmelse. Kommunene *Oslo* og *Bærum*, *Statens Bygningstekniske etat (BE)* med flere mener forslaget om å nabovarsle ved annonse synes unødvendig komplisert, kostbart og tidkrevende, og at det i dag stort sett ikke er noe problem å finne fram til den enkelte nabo/gjenboer. *Norges Velforbund* med flere mener at det absolutt ikke må legges opp til at nabovarsling kun er nødvendig gjennom annonse i lokalpresse.

*Jernbaneverket* støtter forslaget, men mener at dette i praksis ikke må fungere som en enkel utgang for tiltakshaver til å la være å sette seg inn i hvem som skal varsles. *Norsk kommunalteknisk forening (NKF)* v/*Forum for Byggesak (FFB)* er også positive til forslaget om at varslingsplikten kan ivaretas ved kunngjøring, men mener dette må være en unntaksregel.

*Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*, *Bærum kommune* og nettverket mener at for eiendommer som ligger i sameie bør styret varsles. *Norges Naturvernforbund* med flere framhever at det er viktig at flere berørte parter enn naboene som grenser til utbyggingstomta, varsles skriftlig og direkte tidligst mulig.

*Bærum kommune* og nettverket framhever at gjenboerbegrepet favner unødvendig vidt og at det bør være slik at de som bor tett ved tiltaket, bør varsles, mens de som bor lenger vekk ikke trenger varsel. For små tiltak kan nabovarsling etter deres syn muligens være helt unødvendig. Det foreslås at detaljerte regler om nabovarsling bør stå i forskrift og ikke i loven. *Oppegård kommune* påpeker at i hvilke tilfeller kommunen kan fritas for nabovarsling, må framgå konkret, og at problematikken omkring ytterligere nabovarsling etter første varsel må avklares.

#### 7.4.3.3 Samtidig oversendelse av varselbrev til kommunen

Kommunene *Oslo*, *Bergen* og *Trondheim* peker på at det framstår som unødvendig og ressurskrevende med en «samtidig» oversendelse av nabovarslet til kommunen. For kommunenes del er det tilstrekkelig og ønskelig at dette kommer sammen med søknaden. Det vises til at kommunene blir sittende med mye informasjon som de får problemer med å håndtere (tilsvarende i dagens lov). Det samme synspunktet fremheves av *Rådgivende Ingeniørers forening (RIF)*, *Byggenæringens Landsforening (BNL)* og *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* som viser til at kommunene uansett ikke foretar noen behandling av nabovarslet.

*Fylkesmannen i Vestfold* mener det er viktig at kommunen får gjenpart av nabovarsel så tidlig som mulig i prosessen, og framhever at dette vil bedre rettsikkerheten for naboen, ved at han om ønskelig kan kontakte kommunen for å få råd og veiledning i byggesaken.

#### 7.4.3.4 Innholdet i nabovarslet

*Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* mener det er viktig å ha klare regler om hva nabovarsel skal inneholde, og foreslår at det som står i saksbehandlingsforskriften om dette, inntas i selve lovteksten. *Oslo kommune* framhever også viktigheten av at det tydeligere presiseres at naboene må få all relevant informasjon i forbindelse med tiltaket sammen med nabovarslingen.

#### 7.4.3.5 Prosess

*Byggenæringens Landsforening (BNL)* og *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* støtter med noen unntak utvalgets videreføring av dagens regler om nabovarsling, og påpeker at særlig ordningen med at ansvarlig søker behandler naboprotester, har vist seg å være positiv og nyttig. Ingen av hørings-

instansene går i mot at denne ordningen videreføres. *Statens Kartverk Eiendom* og *Miljøverndepartementet* viser til at bestemmelsen kan ha fått en utilsiktet endring for saker som inneholder en delingssøknad som ikke er avklart i rammetillatelsen, og saker som innebærer endringer av tiltaket fra rammetillatelse til igangsettingstillatelse, og ber om at dette rettes opp. *Statens bygningstekniske etat (BE)* foreslår at det eventuelt innføres plikt for søkeren til å avklare kommunens standpunkt om omfanget av nabovarslingen før nabovarsel blir sendt og eventuelle merknader blir innarbeidet i søknaden.

#### 7.4.3.6 Frister for nabovarsel

*Utvalget for harmonisk fortetting i småhusområder* med flere er sterkt uenig i at gjeldende varslingsfrist på to uker opprettholdes. Det vises til at i perioder med høytidsdager og i skoleferier bør frister for nabovarsler tillegges disse. Enkelte høringsinstanser har foreslått at fristen bør være minst åtte uker.

### 7.4.4 Forholdet til andre myndigheter

#### 7.4.4.1 Innledning

I alt 30 høringsinstanser har uttalt seg til Bygningslovutvalgets vurderinger og forslag når det gjelder forholdet til andre lover og den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt. Flere støtter utvalgets konklusjon om at det bør nedsettes en bredt sammensatt arbeidsgruppe, for å klargjøre grensesnittene mot annen lovgivning, og oppgavefordelingen mellom myndighetsorganer når det gjelder byggesaker. Blant de høringsinstansene som har kommentert utvalgets forslag om at tiltakshaver selv får en plikt til å avklare forholdet til særlovmyndighetene før søknad sendes inn, og kommunen får hjemmel til å avvise søknad hvor avklaring mangler, er det noen som støtter forslaget. En del er imidlertid skeptiske og enkelte påpeker at en slik ordning i tilfelle bør få betydning for byggesaksgebyrene.

#### 7.4.4.2 Generelt

*Landbruks- og matdepartementet, Miljøverndepartementet, Statens Kartverk, Riksantikvaren, Byggenæringens landsforening (BNL), Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* med flere støtter utvalgets forslag om å nedsette en bredt sammensatt arbeids-/utredningsgruppe for å klargjøre grensesnittene mot annen lovgivning og oppgavefordelingen mel-

lom myndighetsorganene når det gjelder byggesaker.

*Bærum kommune* viser til at det bør vurderes om kommunens bygningsmyndighet bør gis slik kompetanse som i dag ligger til særlovsorganer slik at man unngår dobbeltbehandling etter flere lover. Kommunen mener det vil være en stor fordel om plan- og bygningsloven og teknisk forskrift tar opp i seg regler som i dag har sitt utspring i andre lover, som regler om utforming av avkjørsler, bygging av renseanlegg og regler om avfallshåndtering. På denne måten vil disse fagområdene kunne underlegges ansvarsrettsystemet i plan- og bygningsloven.

*Fylkesmannen i Hedmark* er av den oppfatning at bruk av henvisning til de sektorlovene som et tiltak eventuelt må vurderes i forhold til, er nødvendig å ha i lov eller forskrift for å skape oversikt. Fylkesmannen deler således ikke utvalgets oppfatning om at kommunen, i tilfeller der det ikke er tale om profesjonelle aktører, vil ha den nødvendige oversikten over hvilke sektormyndigheter tiltaket må forelegges for. Fylkesmannen anser det også som tvilsomt om samtlige profesjonelle aktører vil ha en slik oversikt, slik det er forutsatt av utvalget.

#### 7.4.4.3 Om tiltakshavers plikt til å avklare og kommunens rett til å avvise

*Bærum kommune* uttaler at for avkjøringstillatelse og utslippstillatelse bør bygningsmyndigheten kunne ha et samordningsansvar. Det samme foreslås i forhold til myndigheter som har interesser knyttet til arealbruken. Kommunen mener likevel at tiltakshaver bør ha anledning til på egen hånd å sende søknad til disse myndighetene.

Kommunene *Sorum* og *Oslo* støtter utvalgets forslag om at kommunen skal kunne avvise ufullstendige søknader generelt, herunder søknader uten påkrevde uttalelser og samtykker.

*Jernbaneverket* er skeptisk til at større ansvar skyves over på tiltakshaver. Adgangen til å avvise en søknad fordi den mangler nødvendig tillatelse fra særlovmyndighet, betinger at myndigheten selv er godt kjent med særlovgivningen, og dette er etter deres erfaring ikke alltid tilfelle.

*Direktoratet for Naturforvaltning* er usikker på hensiktsmessigheten av å ilegge tiltakshaver ansvaret for å avklare forholdet til sektormyndighetene. Dette kan etter deres mening være svært tyngende for tiltakshavere som ikke er profesjonelle aktører, og som ikke har særlig kjennskap til eventuelle sektorinteresser, og man kan risikere at saksbehandlingen blir unødig forsinket.

*Byggenæringens landsforening (BNL)* og *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* uttaler at forslaget om en hjemmel for kommunen til å avvise saken dersom samtykke fra annen myndighet ikke allerede er innhentet, kanskje kan fremstå som en effektiviserende regel for bygningsmyndighetene, men for tiltakshaverne er det svært uheldig, dersom det ikke skal være mulig å føre parallelle godkjenningprosesser overfor alle aktuelle myndigheter. Det hevdes at ekstra kostnader og tidsbruk knyttet til utarbeidelse av søknad og fremskaffing av dokumentasjon/tillatelser også vil være et effektivitetstap i forhold til flyten i byggesakene.

*Oslo Bolig- og Sparelag (OBOS)* og *Norske boligbyggerlags landsforbund (NBBL)* påpeker at forslaget om at tiltakshaver skal ha plikt til å avklare forholdet til særlovsmyndigheter, sannsynligvis vil medføre økte kostnader hos tiltakshaver, og at offentlige gebyrer derfor bør reduseres tilsvarende.

#### 7.4.5 Privatrettslige forhold

Det er ikke mange av høringsinstansene som har uttalt seg til forslaget. De fleste som har uttalt seg støtter utvalgets forslag om at privatrettslige spørsmål bør være bygningsmyndighetene uvedkommende, og at dette bør fremgå i loven. Noen stiller likevel spørsmål om forslaget er tilstrekkelig klart.

*Oslo kommune* er positiv til at utvalget foreslår en grense for når søknaden skal kunne avvises. *Fylkesmannen i Hedmark* og *et nettverk av ti kommuner (nettverket)* støtter forslaget om å lovfeste prinsippet om privatrettslige forhold slik det er trukket opp i praksis. *Bærum kommune*, *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*, *Byggenæringens landsforening (BNL)* og *Statens bygningstekniske etat (BE)* stiller derimot spørsmål om forslaget i tilstrekkelig grad bidrar til å klargjøre forholdet til det privatrettslige grunnlaget i byggesaken.

#### 7.4.6 Tidsfrister

Nærmere 50 høringsinstanser har uttalt seg til utvalgets vurderinger og forslag vedrørende tidsfrister. Det er bred tilslutning til prinsippet om å ha tidsfrister i byggesaksbehandlingen, men peker noen få på negative konsekvenser ved fokusering på dette. Når det gjelder de konkrete forslagene til nye tidsfrister, lengden på disse, virkning ved fristoverskridelse og lignende, er det ulike tilbakemeldinger fra høringsinstansene.

Utbyggings- og næringsinteressene er positive til tidsfrister i byggesaksbehandlingen, og støtter forslaget om å innføre ytterligere frister. Flere i

denne gruppen uttrykker også ønske om kortere frister.

De fleste i statlig forvaltning er også positive til tidsfrister i byggesaksbehandlingen, men enkelte høringsinstanser er skeptiske. Blant annet mener *Fiskeri- og kystdepartementet*, *Statens vegvesen* og *Forbrukerrådet* at tidsfrister gir en mer forutsigbar plan- og byggesaksprosess. Derimot ser *Statens forurensningstilsyn* betenkelige sider ved å fastsette tidsfrister for saksbehandling av byggesaker, uten at dette blir sett i forhold til at de samme forvaltningsorgan har ansvarsområder knyttet til andre regelverk uten tidsfrister. *Riksantikvaren* mener det er en stor svakhet at Bygningslovutvalget ikke problematiserer og vurderer de foreslåtte fristreglene i sammenheng med fristregler i annet lovverk, og *Miljøverndepartementet* foreslår at man tar høyde for andre myndigheters tidsfrister også i denne bestemmelsen. *Vestfold fylkeskommune* mener loven bør tilkjenne at i saker hvor annet lovverk slår inn, skal det gis utvidet høringsfrist.

Når det gjelder forslaget om å innføre en tidsfrist på 16 uker for kommunens behandling av saker som inneholder dispensasjon fra arealplan, samt for særskilte søknader om dispensasjon fra arealplan, gir høringsinstansene ulike tilbakemeldinger på forslaget. Utbyggings- og næringsinteressene og statlige organer er mest positive til en slik frist, mens en del kommuner er negative. Flere fremmer synspunkter på fristens lengde, og om at utvalget ikke foreslår at det skal være tidsfrist i saker der det søkes om dispensasjon fra gjeldende lov § 17-2 (Forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen), § 23 (Plikt til å utarbeide reguleringsplan – forholdet til overordnede planer) og § 33 (Midlertidig forbud mot deling og bygging).

21 høringsinstanser uttaler seg positivt til forslaget om at det innføres en tidsfrist for fylkesmennenes klagesaksbehandling, blant dem er de åtte fylkesmennene som har uttalt seg om dette. Kun *Statens forurensningstilsyn* ser betenkelige sider ved å fastsette tidsfrister for saksbehandling av byggesaker, uten at dette blir sett i forhold til at de samme forvaltningsorgan har ansvarsområder knyttet til andre regelverk uten tidsfrister. Mange høringsinstanser har også synspunkter på ressurs-situasjonen hos fylkesmennene, fristens lengde, virkninger ved fristoverskridelse, når fristen avbrytes og adgangen til selv å forlenge fristen.

Kun fire høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om tidsfrister i refusjonssaker, hvorav tre av disse er positive til forslaget. Imidlertid mener både *Bærum kommune* og fellesuttalelsen fra ti kommuner (*nettverket*) at tidsfrist i en så kompli-

sert materie som refusjonssaker bør settes til tolv uker.

Flere kommuner uttrykker misnøye med gjeldende frister, og det er primært tre-ukersfristen for meldinger og enkle tiltak, fristen på én uke for midlertidig brukstillatelse og fristen på seks uker for kommunens forberedende klagesaksbehandling, som oppgis som problematiske å overholde.

Selv om den gjeldende seks-ukersfristen for kommunens forberedende klagesaksbehandling, ikke omtales spesifikt av Bygningslovutvalget, er det flere høringsinstanser som påpeker at denne fristen er umulig å overholde. Blant annet er *Norsk Kommunalteknisk Forening v/Forum for Byggesak* imot frist for behandling av klagesaker, og viser til at fristen er vanskelig å overholde på grunn av forvaltningslovens krav om oversendelse av klage til motpart for uttalelse. Det er også ulike oppfatninger blant høringsinstansene om fristen nå kun gjelder for planavklarte saker, eller om det gjelder en seks-ukers frist også for klage ved dispensasjon.

Flere høringsinstanser framholder at det bør innføres sanksjoner ved fristoverskridelse også for de nye foreslåtte fristene. Videre ser flere høringsinstanser positivt på at man samler de fleste tidsfristene i en bestemmelse, men det er ulike synspunkter på om reglene bør plasseres i lov eller forskrift. Spesielt gjelder dette reglene om beregning av tidsfrister, om sanksjoner ved overskridelse av fristene og selve fristlengden. Det gis også uttrykk for at praktiseringen av når kommunene anser en søknad som «fullstendig» varierer, noe som framholdes å være konfliktfremmende og skape en uforutsigbar saksbehandlingsprosess for næringsen.

#### 7.4.7 Bortfall av tillatelse

*Oslo kommune* har i sin uttalelse vist til at tredje ledd i utvalgets forslag til § 21-8, sier «Avbrytes et endringstiltak, bestemmer kommunen osv.». Ordet «endring» er sterkt knyttet til endring av søknad og ordbruken er derfor ikke helt heldig. Etter Oslo kommunes vurdering bør lovtteksten i stedet være: «Avbrytes et tiltak på eksisterende bebyggelse, bestemmer kommunen osv.».

*Fylkesmannen i Oslo og Akershus* kan ikke se at rettskilder gir særlig veiledning til forståelsen av bestemmelsen, og anmoder om at departementet ser nærmere på tolkningsspørsmålet i forbindelse med det videre arbeid med ny lov, og herunder presiserer når eventuelle unntak vil kunne komme til anvendelse.

*Statens bygningstekniske etat (BE)* anbefaler at en i lovmotivene klargjør hvordan utbyggersiden

kan avbryte fristen for bortfall av rammetillatelse og igangsettingstillatelse.

## 7.5 Departementets vurderinger

### 7.5.1 Forhåndskonferanse

Etter Kommunal- og regionaldepartementets syn er forhåndskonferansen et viktig verktøy for å øke forutsigbarhet og bedre kvaliteten i byggesaken. Et av formålene med forhåndskonferanse er å klargjøre rammene for utbygging som ligger i reguleringsplan, eventuelt i kommuneplanens arealdel. I forslaget til ny plandel av loven foreslår Miljøverndepartementet at det innføres krav om oppstartsmøte også ved behandling av private planforslag, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) § 12-8.

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag om å videreføre reglene om forhåndskonferanse. Det påpekes at det er en forutsetning for en vellykket forhåndskonferanse at tiltakshaver får den informasjon han trenger om hvilke forutsetninger som må tilfredsstilles for at prosjektet skal kunne godkjennes. Dersom forhåndskonferansen skal ha den tiltenkte funksjon og betydning, må også tiltakshaver bidra med tilstrekkelig informasjon om tiltakets innhold, omfang med videre, slik at kommunen kan oppfylle de krav som stilles til å gi korrekte opplysninger om aktuelle ramme-forutsetninger og krav til tiltaket.

På bakgrunn av innspill i høringen til Bygningslovutvalgets første utredning, NOU 2003: 24, tar utvalget opp spørsmålet om forhåndskonferanse bør være obligatorisk i større og viktige saker, eller i enkelte typer saker, men kommer til at kommunens rett til å innkalle til forhåndskonferanse vil ivareta et eventuelt slikt behov. I høringen til NOU 2005: 12 har også flere høringsinstanser foreslått at det bør innføres krav om obligatorisk forhåndskonferanse i enkelte typer saker, særlig for tiltak som planlegges til bruk for allmennheten. Departementet er av den oppfatning at et krav om obligatorisk forhåndskonferanse i visse saker kan føre til liten fleksibilitet og kunne oppleves som unødvendig byråkratisk for partene i prosessen. Departementet antar at dersom kommunen mener det er behov for avklaringer i forbindelse med utforming i forhold til tilgjengelighet eller andre temaer, vil kommunen benytte seg av muligheten til å innkalle til forhåndskonferanse, selv om dette i og for seg ikke er bindende for tiltakshaver. Denne adgangen for kommunene kan med fordel benyttes i større grad enn i dag.

I forarbeidene til gjeldende bestemmelse om forhåndskonferanse, drøftes behovet for å lovregu-

lere tredjemannsinteressers og andre fagmyndigheters deltakelse i forhåndskonferansen. Det slås fast at forhåndskonferansen ikke er ment å ha form av noen høring, men som et avklaringsmøte mellom de to hovedpartene i byggesaken. Selv om det presiseres at andre enn tiltakshaver og plan- og bygningsmyndighetene ikke vil kunne kreve forhåndskonferanse, påpekes det at det bør stå hver av de innkallende fritt til å invitere hvem de vil, jf. Ot.prp. nr. 39 (1993–94) kapittel 8.2.4.

Spørsmålet om tredjemenns deltakelse i forhåndskonferanser ble også tatt opp i Ot.prp. nr. 112 (2001–2002). Kommunal- og regionaldepartementet ga den gang uttrykk for at en slik deltakelse ville føre til at tiltakshavers foreløpige forslag måtte forberedes særskilt med sikte på slike avklaringer, og at man dermed mister det uforbindtlige preget forhåndskonferansen er tenkt å ha. Departementet ville derfor ikke regelfeste eller anbefale at forhåndskonferansen fikk en slik utvidet deltakelse, jf. Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) kapittel 3.

I likhet med Bygningslovutvalget har departementet forståelse for at det vil kunne være praktisk i enkelte saker at andre fagmyndigheter deltar på forhåndskonferanser, særlig i byggeprosjekter som berører en rekke sektorlover. Departementet er likevel enig med utvalget i at det ikke er en løsning å lovfeste en slik rett, dersom forhåndskonferansen skal beholde sitt uforbindtlige preg og fortsatt foregå på et tidlig stadium i prosessen. Hovedformålet med forhåndskonferansen er at den skal være et avklaringsmøte mellom kommunen og tiltakshaver/ansvarlig søker i byggesaken, mens høringen skal gjennomføres i planprosessen og gjennom nabovarsling. Departementet mener det må være opp til kommunen å vurdere behovet for deltakelse fra andre enn tiltakshaver og kommunen, men antar at det kun i unntakstilfeller vil være aktuelt å innkalle naboer, velforeninger og andre til forhåndskonferanse. Dersom det er behov for å få innspill fra naboer og andre berørte på et så tidlig stadium i byggesaken, vil det være en mulighet for tiltakshaver å innkalle til et høringsmøte om det planlagte tiltaket.

Spørsmålene om det bør stilles klare krav til forberedelser fra tiltakshavers side og om kommunens representanter må ha nødvendig kompetanse og fullmakter ble også tatt opp i høringen til Ot.prp. nr. 39 (1993–94), da reglene om forhåndskonferanse ble foreslått. Forslaget fra noen høringsinstanser den gang om at punkter det er enighet om i forhåndskonferansen skal være forpliktende for den videre behandlingen, ble kommentert på følgende måte av Kommunal- og regionaldepartementet:

«Departementet har stor forståelse for synspunktet, men antar at et utstrakt ansvar for riktigheten av opplysningene sannsynligvis vil føre til at kommunen vil være svært forbeholden med å uttale seg. Departementet er derfor, i likhet med Holt-utvalget, blitt stående ved at partene bør kunne uttale seg på fritt grunnlag. Det stilles dermed verken krav til positiv troverdighet (at innholdet er riktig) eller til negativ troverdighet (at opplysningene er fullstendige). Likevel bør kommunens representanter være så godt forberedt at de ut fra de forutsetninger som foreligger kan presisere nærmere de rammeforutsetninger kommunen tar sikte på å legge til grunn for den videre saksbehandling. Kommunen har også et ansvar for at opplysninger om eksisterende plangrunnlag, tidligere vedtak o.l. stemmer.»

Departementet viser til det som ble uttalt i Ot.prp. nr. 39 (1993–94), og til at det i forhåndskonferansen ikke skal gis noen bindinger av myndighet eller noe forhåndsløfte. Den kommunale tjenestemannen som deltar i forhåndskonferansen vil ikke ha fullmakt til å binde kommunens videre saksbehandling og senere vedtak. Det er heller ikke hensikten med en forhåndskonferanse å «flytte» saksbehandlingen og avgjørelsen frem til forhåndskonferansen. Tiltakshaver bør imidlertid være trygg på at den informasjon kommunen gir vedrørende sentrale rammebestemmelser, lokale bestemmelser, kommunens praksis på området, saksbehandlingsrutiner med videre, er korrekt, slik at målet om bedre forutsigbarhet for det planlagte prosjektet oppnås. Dette forutsetter at kommunens representant i forhåndskonferansen er godt forberedt og har tilstrekkelig faglig kompetanse. En forutsetning for at forhåndskonferansen skal fungere etter hensikten vil imidlertid være at også tiltakshaver på forhånd kan redegjøre tilstrekkelig for innholdet og forutsetningene i sitt prosjekt, slik at han muliggjør kommunens oppgaver i forhåndskonferansen.

Departementet anbefaler at kommunen, ved henvendelse om forhåndskonferanse fra tiltakshaver, søker å avklare hvilke forhold som ønskes belyst. Det antas ikke å være hensiktsmessig, slik Kristiansand kommune foreslår, å innføre en egen hjemmel for kommunen til å avvise ønske om forhåndskonferanse der tiltakshaver ikke kan vise til hvilke forhold som ønskes belyst. Det må her være tilstrekkelig med regelen i saksbehandlingsforskriften (SAK) § 23, jf. § 24, og veiledningen til denne, om at to-ukersfristen først begynner å løpe fra det tidspunkt kommunen har fått tilstrekkelig skriftlig redegjørelse fra tiltakshaver om hvilke

spørsmål som vil bli tatt opp, og hvilke opplysninger som er nødvendige.

I forarbeidene til gjeldende bestemmelse er det forutsatt at referatet skal være omforent, og at det i utgangspunktet bør være kommunens plikt å føre referatet, men at det kan overlates til andre. Departementet er enig med utvalget i at det kan være hensiktsmessig at det presiseres at kommunen har ansvar for å føre referatet, blant annet for å unngå at det oppstår uoverensstemmelser mellom tiltakshaver og kommunen om innholdet i referatet fra forhåndskonferansen. Departementet mener imidlertid dette kan løses ved at formuleringen som i dag står i saksbehandlingsforskriften (SAK) § 2 nr. 6, gjøres klarere på dette punkt.

Selv om det kan hevdes at utvalgets forslag om å lovfeste at referatet skal føres og undertegnes av partene i møtet tilsynelatende går langt i detaljstyring, har departementet kommet til at forslaget bør videreføres. Dette har også sammenheng med at det lett oppstår uoverensstemmelser, og kan komme inn nye momenter dersom referatskrivningen utsettes. Det antas imidlertid å være mest oversiktlig og ryddig hvis detaljerte regler om tidspunkt for føring og undertegning av referat, reguleres i forskrift.

Departementet er enig i utvalgets forslag om at det som framgår i gjeldende lov § 93a fjerde punktum vedrørende innholdet i referatet, bør utgå, da samme ordlyd, som i dag, kan framgå av forskrift. Endringen bidrar til å gjøre lovteksten mer oversiktlig. Med denne løsningen får man en kort og oversiktlig lovbestemmelse om forhåndskonferanse, mens detaljene vedrørende referatet reguleres i forskrift.

## **7.5.2 Tredjemannsinteresser – nabovarsel**

### *7.5.2.1 Innledning*

Reglene om nabovarsling inngår som et element i den generelle saksflyten ved søknader om tillatelse til tiltak. Kommunal- og regionaldepartementet er enig med Bygningslovutvalget i at det er behov for at også disse reglene gjennomgås med sikte på effektivisering av saksbehandlingen i byggesaker. Enkelte av utvalgets endringsforslag vedrørende varslingsreglene foreslås videreført, mens andre forslag mener departementet det ikke er grunnlag for å gå videre med.

### *7.5.2.2 Hvem som bør varsles og hvordan*

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser er uenige i forslaget om at varsling kan skje ved kunngjøring der det er vanskelig å finne

fram til den enkelte nabo. Noen mener en slik regel er unødvendig, og at det ikke er noe problem å finne fram til de som er berettiget til varsel. Departementet er enig i at kunngjøring ikke er noen god løsning, da det som noen påpeker, gjerne vil være slik at de eierne som vanskelig kan oppspores, heller ikke nås gjennom lokalavisene. En bedre løsning vil etter departementets vurdering være, som enkelte har foreslått, at krav om varsling unnlates dersom grunneiers adresse ikke er kjent eller fremgår av matrikkelen. I motsetning til grunnboken vil matrikkelen bli oppdatert jevnlig i forhold til blant annet folkeregisteret. Med en slik løsning sikrer man at det ikke oppstår saksbehandlingsfeil dersom man unnlater varsel til de eierne som er «ukjente». Departementet foreslår ny lovtekst i samsvar med dette.

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag om utvidelse av skjønnsrammen ved at det også skal være adgang til å unnta fra varsling der naboens interesser bare i liten grad berøres av arbeidet. Det antas at en slik unntaksregel vil være lettere å praktisere enn gjeldende rett, som stiller vilkår om at naboens interesser ikke skal berøres. Det kan av og til være en skjønnsmessig vurdering hvorvidt en nabo berøres av et tiltak eller ikke, og med den foreslåtte ordlyden har kommunen en margin å gå på dersom det er tvil om spørsmålet. Det kan være tilfelle hvor for eksempel eiendommen er stor, og det dermed er lang avstand til naboen, det skal oppføres mindre tiltak som neppe berører naboen i særlig grad, eller det kan være gjenboere som ligger på andre siden av veier med stor bredde. Departementet ser ingen grunn til å endre på forståelsen av gjenboerbegrepet, slik det praktiseres i dag, men antar at kommunen i stedet kan vurdere å unnta fra varsel der gjenboeres eiendom ligger i stor avstand fra tiltaket.

Utvalgets forslag om at det overlates til kommunens hensiktsmessighetsskjønn å fritta fra nabovarsling i det enkelte tilfelle, ser ikke departementet noen grunn til å videreføre. Kommunens vurdering bør etter omstendighetene kunne overprøves av klageinstansen, dersom manglende varsel anføres som en saksbehandlingsfeil.

Departementet er kjent med at det i enkelte saker har oppstått problemer fordi andre sameiere ikke har fått varsel, da de ikke regnes som naboer etter plan- og bygningsloven. Dette anses å være et internt privatrettslig forhold mellom sameierne som løses gjennom andre regler enn plan- og bygningsloven. En sameier vil imidlertid etter omstendighetene kunne ha rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28 dersom hans interesser blir tilstrekkelig berørt, men dette er noe annet enn å

inneha nabostatus for varsling etter plan- og bygningsloven.

Etter departementets vurdering, kan det etter omstendighetene i enkelte tilfeller, være hensiktsmessig å avklare kommunens standpunkt om omfanget av nabovarslingen før nabovarslene blir sendt, og eventuelle merknader blir innarbeidet i søknaden på forhånd, men ser ikke behov for å lovfeste dette som en plikt. Dersom tiltakshaver/søker er usikker på hvem som har krav på varsel, er det adgang til å ta kontakt med kommunen på forhånd uten at dette formaliseres i loven. I de aller fleste tilfeller vil det antakelig ikke være tvil om hvem som skal varsles.

Departementet registrerer at enkelte høringsinstanser foreslår at det bør lovfestes et krav om å avholde informasjonsmøter i større prosjekter, men vil påpeke at det ikke er noe til hinder for at det avholdes informasjonsmøter i prosjekter der det er behov for dette, uten at det lovfestes som et krav.

#### 7.5.2.3 *Samtidig oversendelse av varselbrev til kommunen*

Departementet er enig med de høringsinstansene som foreslår at kravet om at gjenpart av varselbrevene skal sendes til kommunen, bør utgå. Bygningslovutvalget foreslår å videreføre denne ordningen, uten at dette er spesielt omtalt i motivene. Som det påpekes av flere høringsinstanser, blir gjenpart av varselbrevene neppe vurdert av kommunen før søknaden er mottatt. Dersom en nabo som har mottatt nabovarsel har behov for veiledning fra kommunen vedrørende det varslede tiltaket, er det ikke noe i veien for at han kan kontakte kommunen selv om denne ikke har mottatt gjenpart av varselbrevene. Kommunen har uansett ikke registrert noen sak før søknaden er mottatt, men vil kunne gi generelle råd og veiledning.

#### 7.5.2.4 *Frister*

Departementet registrerer at enkelte høringsinstanser har fremhevet at utvalgets forslag om en frist på minst to uker for merknader er for kort. To uker er også fristen etter gjeldende rett. Utvalgets forslag om «minst 2 uker» er ment å markere at det kun er en minstefrist som søker kan forlenge, og departementet antar at dette gir tilstrekkelig fleksibilitet for å ivareta behovet for eventuell forlengelse av fristen ved høytider og ferier. Kommunen kan uansett legge vekt på senere innkomne merknader for å sikre at saken blir tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. Berørte naboer som har

vært forhindret fra å avgi merknader fordi de var bortreist til fristen utløp, vil dessuten eventuelt kunne ha anledning til å påklage vedtaket hvis dette allerede er fattet når de blir kjent med varselet.

#### 7.5.2.5 *Prosess*

Departementet foreslår å videreføre gjeldende ordning med at ansvarlig søker behandler nabo-protester. Denne ordningen foreslås også å gjelde i saker hvor tiltakshaver selv står ansvarlig, jf. forslaget § 20-2.

Departementet er enig i uttalelsen fra Statens Kartverk og Miljøverndepartementet om at bestemmelsen om nabovarsel har fått en utilsiktet endring i forhold til saker som inneholder søknad om deling som ikke er avklart i rammetillatelsen, og foreslår endring av ordlyden i forhold til utvalgets forslag. Dette innebærer at den foreslåtte lovteksten i forslaget § 21-3 fjerde ledd viderefører innholdet i gjeldende lov § 94 nr. 3 fjerde ledd om at det ved delt søknad stilles krav om nabovarsel for rammetillatelse og søknad om deling som ikke er avklart i rammetillatelsen, samt endrings søknad om det samme.

#### 7.5.2.6 *Detaljerte regler i forskrift*

Departementet registrerer at enkelte høringsinstanser har foreslått at detaljerte regler om nabovarsling bør stå i forskrift, mens andre påpeker at krav til innhold i varselet bør flyttes fra forskrift til lov. Departementet mener det er mest hensiktsmessig at detaljerte regler om nabovarsling står i forskrift.

### 7.5.3 **Forholdet til andre myndigheter**

#### 7.5.3.1 *Generelt om dobbeltbehandling med videre*

Forholdet mellom plan- og bygningsloven og andre regelverk som skal ivaretas ved en byggeprosess, reiser flere spørsmål. Det kan blant annet diskuteres om det er hensiktsmessig at samme spørsmål knyttet til ett og samme tiltak behandles av flere myndighetsorganer. Etter gjeldende rett er dette søkt avverget gjennom saksbehandlingsforskriften (SAK) § 7, hvor en rekke tiltak unntas fra vesentlige deler av plan- og bygningslovens regler om saksbehandling med videre, dersom de er tilstrekkelig behandlet etter annet regelverk. Bygningslovutvalget stiller spørsmål om det er grunn til å supplere eller innskrenke denne listen.



Et annet spørsmål er om det er hensiktsmessig at de hensyn som skal eller bør ivaretas gjennom byggeprosessen, er spredt i flere lover, og ivaretas av ulike myndighetsorganer. Bygningslovutvalget legger til grunn at bygningsmyndighetene, ut fra gjeldende ressurs- og kompetansesituasjon, har begrensede muligheter til å påta seg nye oppgaver ut over det som følger av gjeldende overordnet oppgave- og rollefordeling. Utvalget viser også til høringen av NOU 2003: 24 som viste at særlovsorganene i all hovedsak mener det vil være uhen-siktsmessig å overføre slik spesialkompetanse til bygningsmyndighetene fullt ut.

Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets vurderinger. Departementet ser det som viktig å unngå dobbeltbehandling, og er enig med utvalget i at en bedre klargjøring av grensesnittet mellom de aktuelle myndighetsorganer vil kunne bidra til forenkling og effektivisering av byggesaksprosessen.

Departementet har vurdert Bygningslovutvalgets forslag om at en nærmere vurdering av forholdet mellom plan- og bygningsloven og særlovene som har bestemmelser som gjelder tiltak som også hører under plan- og bygningsloven, bør foretas av en egen arbeidsgruppe hvor berørte særlovsorganer er representert. Innspill i høringen viser at det er flere særlovsorganer som ser behov for en bedre koordinering mellom «sitt» regelverk og plan- og bygningsloven. Det er blant annet et pågående arbeid i forhold til arbeidsmiljøloven § 18-9 om Arbeidstilsynets byggesaksbehandling, som innebærer at den som skal oppføre et yrkesbygg også må søke Arbeidstilsynet om tillatelse. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderer om det kan være hensiktsmessig å oppheve ordningen med særlig byggetillatelse fra Arbeidstilsynet, ved at arbeidsmiljøperspektivet innlemmes i den kommunale byggesaksbehandlingen. Formålet vil være en mindre ressurskrevende behandling, og fjerne unødig dobbeltarbeid.

Departementet vil påpeke at en gjennomgang av alle særlover vil kunne være nyttig for å unngå dobbeltbehandling, og bidra til en mer effektiv saksflyt totalt sett, men innser at dette vil kunne bli en omfattende oppgave. Det vil derfor bli vurdert å sette i gang et slikt arbeid med gjennomgang av særlovene som berører byggesaksbehandlingen, på et senere tidspunkt. Flere høringsinstanser har gitt uttrykk for at de gjerne vil delta i et slikt arbeid.

### 7.5.3.2 Samordning og koordinering

Når det gjelder spørsmålet om å unnta flere tiltak fra plan- og bygningslovens regler dersom de

behandles tilstrekkelig etter annet regelverk, er dette en vurdering som eventuelt vil kunne tas i forbindelse med det etterfølgende forskriftsarbeidet. Det er blant annet kommet innspill fra Nærings- og handelsdepartementet om at byggesaksreglene anvendelse på tiltak etter mineralloven bør vurderes nærmere, da flere av bestemmelsene i plan- og bygningsloven passer dårlig på massetak med videre, hvor driften er det sentrale. Når det gjelder koordinering mellom plan- og bygningsloven og regler om avfallshåndtering, foreslås nå krav om både håndtering av avfall og avfallsplan, overført fra forskrift med hjemmel i forurensningsloven til ny § 29-8 i plan- og bygningsloven. Dette er omtalt nærmere i proposisjonen kapittel 19 punkt 19.5.4.

Når det gjelder reglene om bygningsmyndighetenes samordnings- og koordineringsplikt i forhold til andre myndigheter, jf. gjeldende lov § 95 nr. 3, er Bygningslovutvalget opptatt av å finne løsninger som gir effektiviserings- og forenklingsgevinster. Departementet er imidlertid i tvil om forslaget om å innføre en plikt for tiltakshaver til selv å avklare sin søknad hos andre myndigheter før søknaden sendes bygningsmyndigheten, vil være mer effektivt totalt sett. Det samme gjelder det korresponderende forslaget om å innføre en hjemmel for den kommunale bygningsmyndigheten til å avvise søknaden dersom tillatelse, samtykke eller uttalelse ikke er innhentet når søknaden mottas.

Departementet fremmet et tilsvarende forslag om tiltakshavers plikt til forhåndsavklaring i forhold til særlovsmyndigheter, i et høringsnotat 25. januar 2002. Tillatelsen/samtykket/uttalelsen fra særlovsmyndigheten skulle vedlegges byggesøknaden når den ble sendt kommunen. Bakgrunnen for forslaget var at en slik ordning ville føre til at kommunen kunne motta en mer fullstendig søknad enn tilfelle er i dag. Den foreslåtte ordningen er etablert for enkle tiltak etter gjeldende lov § 95b.

På bakgrunn av høringen kom departementet den gang til at forslaget ikke skulle fremmes i proposisjonen (Ot.prp. nr. 112 (2001–2002)). Det ble blant annet vist til at forslaget om at ansvarlig søker skulle innhente uttalelse med videre fra andre myndigheter, kunne føre til at saksbehandlingstiden totalt sett for tiltakshaver ville kunne bli lenger. Med den foreslåtte ordningen, ville kommunen ikke kunne behandle byggesøknaden parallelt med sektormyndighetene. Det ble også vist til at dersom kommunen velger å returnere søknaden fordi det mangler en uttalelse fra sektormyndighetene, ville dette også kunne bli mer byråkratisk og forlenge den totale saksbehandlingstiden for tiltakshaver.

Disse argumentene er også påpekt i denne høringen, og departementet har kommet til at det er en bedre og mer fleksibel løsning å opprettholde gjeldende frivillige ordning om at tiltakshaver/søker har rett til å forelegge saken for sektormyndighetene. Dette er presisert i gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 17 slik at det ikke skal være tvil om at sektormyndighetene ikke kan nekte å ta imot saken fra tiltakshaver/søker. Med en slik valgfrihet kan kommunen og den enkelte tiltakshaver/søker, i de saker der det ligger til rette for det, avklare for eksempel under en forhåndskonferanse hvem som skal foreta foreleggelse for sektormyndighetene. Bygningsmyndighetenes overordnede koordineringsplikt og veiledningsplikt etter forvaltningsloven, for eksempel til å veilede tiltakshaver om hvilke myndigheter søknaden må legges fram for, vil fortsatt gjelde for alle søknadspiktige tiltak. Tiltakshaver/søker vil dermed selv kunne velge å innhente uttalelse med videre fra sektormyndighetene før søknaden sendes kommunen, dersom det vil være tidsbesparende eller ønskelig av andre grunner. Det er blant annet ett av vilkårene for å få behandlet saken innen tre uker at forholdet til andre myndigheter er avklart på forhånd, jf. gjeldende bestemmelse om «enkle tiltak» i § 95b og forslaget til § 21-7 andre ledd. Tilsvarende vil det for saker som etter gjeldende rett behandles som melding, og som etter forslaget nå blir søknadspiktig, jf. § 20-2, være et vilkår for å få disse behandlet innen tre uker at det ikke er nødvendig med ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet. Dette er nærmere omtalt under kapitlet om tidsfrister, se punkt .7.5.5.

I sammenheng med utvalgets forslag om tiltakshavers plikt til å avklare forholdet til særlovsmyndighetene, er det også foreslått en rett for kommunen til å avvise søknader der forholdet til andre myndigheter ikke er avklart. I og med at departementet har kommet til at det fortsatt bør gjelde en frivillig ordning i forhold til tiltakshaver, er det heller ikke aktuelt å foreslå en rett for kommunen til å avvise søknader hvor forholdet til sektormyndigheten ikke er avklart. Departementet mener at det fortsatt bør være slik at der det omsøkte tiltaket krever tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet, skal kommunen forelegge saken for vedkommende myndighet, dersom ikke avgjørelse eller uttalelse er innhentet på forhånd. I alle tilfeller der andre myndigheter skal gi samtykke, tillatelse eller avgi uttalelse, kan kommunen enten vente med å avgjøre saken eller gi rammetillatelse med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden. Dette anses

som en tilstrekkelig fleksibel ordning. Ordningen er en videreføring av gjeldende rett, og det er ikke fremkommet vesentlige synspunkter i høringen som tyder på at dette fungerer dårlig.

Etter gjeldende rett omfatter kommunens koordineringsplikt de myndigheter som er oppregnet i § 95 nr. 3 første ledd. En slik oppregning gir god informasjon samtidig som en oppregning viser mer konkret hva koordinerings- og samordningsplikten inneholder. Som Fylkesmannen i Hedmark påpeker, er det ikke sikkert kommunen har den nødvendige oversikten over hvilke sektormyndigheter tiltaket må forelegges for. Det kan likevel stilles spørsmål om oppregningen av aktuelle myndigheter bør stå i lov eller forskrift. Etter gjeldende rett er det gitt en forskriftshjemmel hvor listen kan utvides, og per i dag er det kun reindriftsmyndigheten som er nevnt i gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 17. Dette tyder på at det ikke er stort behov for å utvide listen over aktuelle særlovsmyndigheter. På den annen side anses det mest hensiktsmessig at oversikten over de aktuelle myndigheter finnes på ett sted, og departementet har derfor kommet til at det er mest hensiktsmessig at de aktuelle særlovsmyndigheter reguleres i forskrift. Dette vil gi størst fleksibilitet ved endringer av bestemmelsen og gi best oversikt for tiltakshavere som selv forelegger saken for berørte myndigheter. Gjeldende oppregning i § 95 nr. 3 første ledd samt i gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 17 foreslås derfor videreført i ny forskriftsbestemmelse.

#### 7.5.3.3 *Frister for andre myndigheter*

Gjeldende frist på fire uker fra oversendelse for andre myndigheter til å avgi uttalelse eller fatte avgjørelse, er ment å gjelde både i de tilfeller kommunen selv oversender saken og i de tilfeller tiltakshaver/søker foretar slik oversendelse før søknad sendes kommunen. Bestemmelsen gjelder bare for søknadspiktige tiltak etter gjeldende lov § 93. Selv om saken er oversendt fra tiltakshaver, må særlovsmyndigheten, dersom det er aktuelt, søke kommunen om fristforlengelse. Bygningslovutvalget har i sitt forslag presisert at fristen på fire uker kun skal gjelde i de tilfelle kommunen selv velger å foreta oversendelsen til særlovsmyndigheten. Etter departementets vurdering vil utvalgets forslag kunne få uheldige utslag for tiltakshavere som selv oversender saken til særlovsmyndighetene. Dersom det ikke gjelder noen frist i slike tilfeller, vil den samlede saksbehandlingstiden for disse kunne bli svært uforutsigbar, og det blir ingen reell valgfrihet. Fordi det er et vilkår for å få

behandlet søknaden innen tre uker at forholdet til andre myndigheter er avklart, vil det kunne bli et dilemma for tiltakshavere om de skal velge å satse på å oppfylle vilkårene for denne sakstypen.

Departementet foreslår derfor at gjeldende frist på fire uker for særlovsmyndighetene videreføres slik at den gjelder uavhengig av hvem som forelegger saken for disse. Gjeldende ordning med at kommunen i særlige tilfeller kan forlenge fristen, dersom det anmodes om fristforlengelse før fristen er utløpt, foreslås også videreført. Det er likevel ingenting i veien for at tiltakshaver kan avtale en lengre frist med den aktuelle særlovsmyndigheten, dersom denne har vanskeligheter med å overholde fristen. Forholdet mellom fristen i plan- og bygningsloven og eventuelle frister i særlover foreslås fortsatt løst slik gjeldende lov gir anvisning på. Dersom tiltaket ikke er betinget av tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter, det vil si i de tilfeller der særlovsmyndigheten kun skal avgi en uttalelse i saken, kan de kommunale bygningsmyndigheter avgjøre saken når fristen er ute. Dersom det er krav om tillatelse eller samtykke etter særlov, og dette ikke er gitt innen fire-ukersfristen, for eksempel fordi det foreligger en lengre frist etter særlov, kan bygningsmyndigheten ikke avgjøre saken, for eksempel gi igangsettningstillatelse der rammetillatelse er gitt med forbehold, eller gi tillatelse der det er søkt om tillatelse i ett trinn.

#### 7.5.4 Privatrettslige forhold

Departementet foreslår å videreføre gjeldende utgangspunkt om at bygningsmyndighetene ikke skal ha en alminnelig plikt til å påse eller vurdere om et tiltak er i samsvar med privatrettslige forhold, med mindre det følger direkte av loven at bestemte private rettsforhold er en betingelse for å få byggetillatelse eller er relevante skjønnsmoment i forbindelse, med kommunens vurdering av søknaden. Ved tvist om privatrettslige forhold, er det de enkelte rettighetshavere som må forfølge sine rettigheter, og det blir domstolenes oppgave å avgjøre eventuelle tvister.

Departementet er enig med Bygningslovutvalget i at regelverket bør klargjøres slik at dette utgangspunktet kommer tydeligere fram. Det er av stor betydning for en effektiv og rask byggesaksbehandling at det går klart fram av regelverket hvilke vurderinger kommunen skal gjøre i sin saksbehandling, og hvilke vurderinger kommunen ikke skal gjøre. Hensynet til en mest mulig lik og forutberegnelig saksprosess taler også for at dette klargjøres i regelverket, og at slike spørsmål

behandles likt fra kommune til kommune. På den annen side kan problemstillinger knyttet til uklarheter vedrørende det privatrettslige grunnlaget for et tiltak variere betydelig fra sak til sak. Det vil være vanskelig i en lovbestemmelse å regulere grensene for kommunens undersøkelsesplikt og avvisningsrett i de ulike situasjoner, slik Sivilombudsmannens retningslinjer legger opp til, jf. omtale under punkt 7.2.4. En lovregulering av forholdet mellom plan- og bygningsloven og de underliggende private rettsforhold i byggesaksbehandlingen bør derfor etter departementets vurdering bygge på en svært begrenset undersøkelsesplikt, og hvor en avvisningsrett bør forbeholdes de klare tilfellene der tiltakshaver ikke kan vise til noen rett til å disponere over eiendommen.

Departementet har ingen systematisk oversikt over hvordan spørsmål om privatrettslige hindringer håndteres i dag, men erfarer at det er noe ulik praksis og ulike synspunkter på hvor langt kommunen bør eller plikter å gå i å undersøke privatrettslige forhold som anføres i en byggesak.

I noen tilfeller er det helt åpenbart at et tiltak ikke kan gjennomføres fordi det er i strid med et privatrettslig forhold. Et eksempel er hvor det søkes om å bygge på annen manns eiendom, og hvor det samtidig ikke er tvil om at eier av eiendommen ikke har gitt tiltakshaver samtykke. Departementet er av den oppfatning at kommunen i slike tilfeller ikke bør pålegges en plikt til eventuelt å gi tillatelse, men at kommunen i stedet bør ha adgang til å avvise søknaden. En behandling av søknaden i slike tilfeller vil kunne innebære en sløsing med forvaltningens ressurser og være lite heldig sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Departementet vil i tråd med Bygningslovutvalget ikke foreslå at kommunen i slike tilfeller skal ha plikt til å avvise søknaden, men vil påpeke at kommunen i de åpenbare tilfellene bør velge avvisning. Dersom kommunen likevel ikke ønsker å avvise søknaden, vil den utenforstående rettighetshaver være henvist til å anlegge søksmål for domstolene for å kunne bygge i henhold til tillatelsen. I de tilfellene det er tilstrekkelig klart at tiltakshaver ikke har den privatrettslige rådighet over den aktuelle eiendom, kan det virke rimeligere at han skaffer en rettslig avklaring før søknaden behandles etter plan- og bygningsloven.

Når det gjelder tiltak på egen eiendom, bør utgangspunktet om eiers fulle rådighet legges til grunn. I slike tilfeller bør søknaden tas under behandling med mindre det foreligger konkrete og klare holdepunkter for noe annet, det vil si at en utenforstående tredjepart uomtvistelig kan dokumentere at tiltakshaver åpenbart ikke kan dispo-

ner over sin eiendom på denne måten. I tilfeller der det for eksempel beror på en tolking av uklare avtalevilkår, negative byggeservitutter, påstander om hevdede rettigheter eller lignende, om tiltakshaver har det privatrettslige grunnlaget for å gjennomføre det planlagte tiltak på egen eiendom, må bygningsmyndighetene kunne behandle søknaden uten særlige undersøkelser. Det samme må gjelde dersom for eksempel en borettslignende eller sameier søker om et tiltak på fellesareal hvor det er uklarheter rundt det underliggende privatrettslige forholdet. Bygningsmyndighetenes saksbehandling er ikke innrettet mot å avklare kompliserte privatrettslige spørsmål og saksbehandlerne vil i mange tilfeller ikke ha den nødvendige kompetansen til å kunne vurdere slike spørsmål. En har således ingen garanti for at kommunen vil kunne foreta en tilstrekkelig grundig vurdering av alle sider av spørsmålet når den avviser en søknad, og begrunner med at det ikke foreligger hjemmel til å gjennomføre tiltaket på grunn av et uklart privatrettslig forhold.

Når det gjelder negative byggeservitutter, har Bygningslovutvalget, under henvisning til ombudsmannens uttalelser og den rettsutvikling som har vært på området, uttalt at det bør anses å falle utenfor bygningsmyndighetenes oppgave/ansvar å vurdere om det foreligger private rådighetsforbud, og å ta stilling til om disse for eksempel er strøksservitutter eller ikke og om de eventuelt kan være falt bort, jf. NOU 2005: 12 punkt 9.6.3.2. Departementet slutter seg til denne vurderingen.

Departementet er av den oppfatning at de retningslinjer Sivilombudsmannen trekker opp, særlig i årsmelding for 2005 (omtalt under punkt 7.2.5), kan synes å anviser en for omfattende undersøkelsesplikt for bygningsmyndighetene. En må ikke komme i den situasjon at bygningsmyndighetene må bruke betydelige ressurser på å undersøke og avgjøre om et tiltak lar seg gjennomføre fordi det fra en tredjemann hevdes at privatrettslige forhold er et hinder. En avvisning av saken bør som nevnt forbeholdes de klare tilfellene, der det framgår utvetydig av offentlige registre, dommer, avtaler eller lignende at tiltakshaver ikke har noen rådighet over byggetomta. Avvisningsspørsmålet vil imidlertid måtte bero på en konkret vurdering, så en viss begrenset undersøkelse av den dokumentasjon som fremlegges fra den protesterende, må bygningsmyndighetene likevel foreta. Hvis tilstrekkelig dokumentasjon ikke foreligger, bør søknaden tas under behandling, eventuelt kan kommunen gi tiltakshaver en frist for å framskaffe tilstrekkelig dokumentasjon til å avklare det privatrettslige spørsmålet. Dersom søknaden gjel-

der tiltak på annen manns grunn vil det være tiltakshaver som må dokumentere at han har fullmakt til å disponere over eiendommen. Hvis han ikke kan dokumentere slik rett, bør søknaden avvises. I et vedtak om avvisning bør det presiseres at avvisningen ikke innebærer noen avgjørelse av den privatrettslige tvisten.

Når kommunen behandler en søknad hvor privatrettslige forhold er anført som hinder for gjennomføring av tiltaket, bør det også i slike tilfeller presiseres at tillatelsen kun gjelder tiltakets forhold til plan- og bygningsloven og at den ikke innebærer noen avgjørelse av hvorvidt tiltaket vil være i strid med private rettigheter.

#### *Utforming av bestemmelsen*

Selv om de høringsinstanser som har uttalt seg til spørsmålet er enige i en videreføring av det som er ansett som gjeldende rett på dette området, er det ikke enighet om selve utformingen av forslaget. Enkelte argumenterer at utvalgets forslag ikke er tilstrekkelig klargjørende. Bygningslovutvalget har foreslått å videreføre Sivilombudsmannens kriterier ved at bygningsmyndighetene gis adgang til å avvise en søknad dersom det ikke er sannsynliggjort at tiltakshaver har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter. Forslaget innebærer således at tiltakshaver har bevisbyrden for å dokumentere at han likevel har en rett til å bygge.

Med Bygningslovutvalgets forslag til ordlyd kan det se ut som om kommunen nå skal ha en mer aktiv rolle i avklaringen av om privatrettslige forhold kommer i strid med det omsøkte tiltaket. Selv om den ikke er generell, kan det se ut til at undersøkelsesplikten i hvert fall utvides i forhold til det som var siktemålet med gjeldende lov § 95 nr. 2. Og selv om det er på det rene at utvalget kun har ment å sikte til de tilfeller hvor privatrettslige forhold påberopes i en sak, bør dette tydeliggjøres i merknadene til bestemmelsen.

Departementet er av den oppfatning at innføring av begrepet «sannsynliggjort» åpner for en videre vurderingsplikt for bygningsmyndighetene i spørsmålet om en kan avvise søknaden, enn det som er hensiktsmessig. Det alminnelige utgangspunkt er at tvister om privatrettslige forhold bør avgjøres av rettsapparatet. Avvisningsadgangen bør derfor, som nevnt, forbeholdes de klare tilfellene, og departementet har foreslått en bestemmelse i samsvar med dette, jf. forslaget § 21-6. Departementet peker også på at kommunen bør være forsiktig med å avvise en sak annet enn i de tilfeller der det framstår som klart at tiltakshaver

ikke har det privatrettlige grunnlaget for å disponere over byggetomta.

### 7.5.5 Tidsfrister

#### 7.5.5.1 Innledning

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets konklusjon om at gjeldende tidsfrister beholdes. Som Bygningslovutvalget påpeker bidrar fristene til bedre forutsigbarhet, noe som er svært viktig for aktørene som skal bygge. Det er ikke holdepunkter for å hevde at tidsfristene har ført til at kvaliteten på saksbehandlingen er blitt uakseptabelt dårlig. Bygge-, anleggs- og eiendomsnæringen er konjunkturutsatt, og lang kommunal saksbehandlingstid kan få store konsekvenser for planlegging og gjennomføring av byggingen. Imidlertid vil departementet på bakgrunn av høringsuttalelsene vurdere om lengden på enkelte eksisterende tidsfrister er hensiktsmessig.

Departementet slutter seg også til Bygningslovutvalgets forslag til ytterligere frister, det vil si forslagene om å innføre tidsfrist for klageinstansen ved behandling av klager i plan- og byggesaker, og frister for de to vedtakene som skal treffes av kommunen i en refusjonssak.

#### 7.5.5.2 Frist for klageinstansen ved behandling av klager i plan- og byggesaker

På bakgrunn av høringsuttalelsene er departementet kommet til at forslaget om at det innføres frist for fylkesmannens klagesaksbehandling, bør opprettholdes. Et stort flertall av høringsinstansene støtter forslaget om innføring av tidsfrister også for fylkesmennenes klagesaksbehandling, inklusiv de fylkesmennene som har uttalt seg om dette. Det vises også til at fylkesmennene i tildelingsbrevet fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, i flere år har hatt tolv ukers saksbehandlingstid som styringssignal.

#### 7.5.5.3 Fristens lengde

Fornyings- og administrasjonsdepartementets prosjekt med systematisk sammenligning mellom fylkesmannsembetene viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle embetene i 2006 var tre måneder, mot 2,6 måneder i 2005. Rapporteringen viser at hele ni embeter ikke klarte resultatmålet på tre måneders gjennomsnittlig saksbehandlingstid, men at overskridelsene av målkravet i 2006 var relativt beskjedne. Tallene for 2007 viser at gen-

nomsnittlig saksbehandlingstid fortsatt ligger på ca tre måneder og at ti embeter ligger over dette gjennomsnittet. Tallene for 2007 viser en ytterligere økning i antall klagesaker, og fra 2003 til 2007 har økningen vært på totalt 659 saker. Embetene har per tredje tertial 2007 en restanse på 1415 saker, som utgjør 28 % av det totale antall saker for 2007. Særlig for de største fylkesmannsembetene er etterslepet av klagesaker betydelig.

Departementet mener det er viktig å ha en tidsfrist som gjør det mulig å behandle de fleste saker innenfor fristen. Dersom det viser seg at mange saker ikke blir behandlet innenfor fristen, kan det medføre en utvanning av formålet med regelen. For stramme tidsfrister vil også kunne føre til redusert kvalitet på saksbehandlingen ved for eksempel forhastede avgjørelser som eventuelt baserer seg på feil faktum, eller uten at berørte interesser er vurdert på forsvarlig måte. Kommunene har anledning til å finansiere sin byggesaksbehandling gjennom å avkreve gebyrer fra søkerne. En økt saksmengde vil gi tilsvarende økning av gebyrinntektene. Denne muligheten har ikke fylkesmennene, da klagesaksbehandling er gebyrfri. Dermed er fylkesmannen mer sårbar for store svingninger i antall saker, situasjonen på arbeidsmarkedet med videre. Dette medfører at fristen ikke bør settes for kort.

Departementet støtter i utgangspunktet Bygningslovutvalgets forslag om at fristen bør være tolv uker, noe de fleste høringsinstansene også anser som rimelig. Fristens lengde vil imidlertid bli vurdert ved den endelige fastsettelsen av forskriften.

#### 7.5.5.4 Saker som omfattes av foreslått frist

Bygningslovutvalget har ikke spesifikt omtalt hvilke klagesaker etter plan- og bygningsloven som bør underlegges en 12-ukers saksbehandlingstid. Departementet mener at fristen bør gjelde for alle klagesaker, og viser til at det ikke er noen forskjell i hvordan fylkesmannen behandler klager i dispensasjonssaker og i vanlige byggesaker. Klagesakene er gjennomgått og tilrettelagt av kommunen når fylkesmannen mottar sakene, og det er ingen politisk behandling eller andre eksterne høringsinstanser som saken skal fremlegges for når den er oversendt fylkesmannen. Uavhengig av om det innføres frist for kommunens behandling av dispensasjoner fra gjeldende arealplaner, er departementet av den oppfatning at alle klagesakene belegges med tidsfrister.

#### 7.5.5.5 Frist i refusjonssak

Departementet støtter Bygningslovutvalgets forslag om å innføre seks-ukers frist for kommunens godkjenning av planer etter § 18-8, og seks-ukers frist for å treffe refusjonsvedtak etter § 18-9. Hensikten med fristene er å sikre framdriften og forutberegneligheten for tiltakshaver, blant annet av hensyn til anbud innhentet fra underentreprenører og vedståelsesfrister. Departementet foreslår at denne fristlengden fremgår av forskrift.

Fristen begynner å løpe fra det tidspunkt materialet etter § 18-8 for foreløpig refusjonsvedtak, og § 18-9 for endelig refusjonsvedtak er mottatt av kommunen, noe som stemmer overens med begrepet «fullstendig søknad» i lovens sammenheng.

Departementet støtter Bygningslovutvalgets vurderinger og forslag om at det foreløpig ikke bør innføres konsekvenser ved fristoverskridelse, og viser til at dette bør utstå inntil man har gjort erfaringer med disse nye fristene. Departementet foreslår imidlertid at det i forskrift åpnes for gebyrbortfall også i disse sakene, slik at departementet på et senere tidspunkt kan vurdere gebyrnedsettelse ved overskridelse av fristen.

#### 7.5.5.6 Forberedende klagesaksbehandling

Selv om gjeldende seks-ukers frist for kommunens forberedende klagesaksbehandling ikke omtales særskilt av Bygningslovutvalget, påpeker flere høringsinstanser at denne fristen nærmest er umulig å overholde. Flere store kommuner viser til at det kontradiktoriske prinsipp og realistisk møtehyppighet i politiske organer med forsvarlig forberedelse, medfører at de sjelden klarer å overholde fristen. For eksempel viser Fredrikstad kommune til forvaltningslovens krav om oversendelse av klage til motpart for uttalelse og at det ikke bør gis kortere frist enn to uker for slik uttalelse. I tillegg vises det til tidsforbruk til postgangen, og at det i en del tilfeller kan være aktuelt å innhente uttalelse fra andre etater før klagen behandles. For de saker som skal behandles politisk, går det med ekstra tid som gjør det vanskelig å overholde tidsfristen. I dag gjelder fristen kun for «rene» byggesaker, uavhengig av om klagen behandles politisk eller ikke.

Bygningslovutvalget har ikke tatt stilling til om fristen også skal gjelde i klagesaker der tiltaket krever dispensasjon fra plan. Departementet mener at fristen bør gjelde for kommunens forberedende klagesaksbehandling i alle saker, det vil si at det skal gjelde samme frist for den forberedende klagesaksbehandlingen uavhengig av om det er

klage i en ordinær byggesak eller dispensasjons-sak. Det vises til at Miljøverndepartementet har foreslått at den nye plandelen i loven ikke vil gi føringer med hensyn til hvem som har myndighet til å fatte ulike typer vedtak, slik at kommunen står fritt til å velge hvordan de organiserer den forberedende klagesaksbehandlingen.

Departementet mener imidlertid at fristlengden bør utvides. «Brukerundersøkelse 2007» som Statens bygningstekniske etat (BE) gjennomførte høsten 2007, viser at kommunene i gjennomsnitt bruker 45 dager på forberedende klagebehandling der sakene behandles politisk, mens de bruker i gjennomsnitt 37 dager for klager som behandles av administrasjonen. De store kommunene ligger langt over dette gjennomsnittet, men datamaterialet er her lite. Spørsmålene som ble stilt i undersøkelsen fanger imidlertid ikke direkte opp hvorvidt klagesaken er en klage som omfattes av tidsfristen eller ikke. Praksis i mange kommuner er at saker som behandles politisk er klager på avslag eller gitte dispensasjoner fra plan, mens administrasjonen i større grad behandler klager på «rene» byggesaker.

Da tidsfristen ble innført i 2003, foreslo departementet en åtte-ukers frist for forberedende klagebehandling, men fristen ble satt til seks uker ved Stortingets behandling. Det påpekes at denne fristen kun gjelder i «rene» byggesaker, det vil si ikke saker som inneholder planspørsmål.

Etter departementets oppfatning bør fristlengden være tilstrekkelig til at politisk behandling praktisk lar seg gjennomføre. Mange kommuner ønsker å beholde den politiske behandlingen som de anser viktig for sitt lokaldemokrati, blant annet ved klager på dispensasjoner eller avslag på dispensasjoner fra arealplaner. Departementet mener det bør legges opp til frister som medfører at kommunen selv kan bestemme om den vil behandle saken politisk, og har kommet til at det bør legges til grunn en noe lengre frist enn etter gjeldende lov. I utgangspunktet mener departementet at fristen bør være åtte uker for kommunens forberedende klagesaksbehandling. Fristens lengde vil imidlertid bli endelig fastsatt i forskrift.

Departementet ønsker ikke å foreslå sanksjoner ved overskridelse av fristen, og viser til at det ikke er aktuelt at klagen skal vinne fram på grunn av klageinstansens passivitet ut fra hensynet til rettssikkerhet og forutsigbarhet. Videre vises det til at så lenge man ikke har gebyr for klagesaksbehandlingen, er også gebyrreduksjon uaktuelt som incitament til raskere behandling.

### 7.5.5.7 *Frister for ferdigattest og midlertidig brukstillatelse*

Ferdigattest er obligatorisk, og departementet foreslår at krav om ferdigattest innskjerpes på forskjellige måter, se kapittel 7.5.7. Tidsfrist for utstedelse av ferdigattest foreslås satt til tre uker. Det viser seg at én uke (for midlertidig brukstillatelse, slik praksis er i dag) er for lite, og kommunen, boligkjøperne og andre brukere trenger nødvendig tid for å kunne vurdere tiltaket. Kommunen bør ha tid til å vurdere om det eventuelt er behov for å gå inn med tilsyn. Etter departementets vurdering har argumentet om at kort tidsfrist er viktig av hensyn til den kontraktsrettslige forpliktelse, mindre betydning. En slik frist er relativt uproblematisk å innarbeide i kontrakten, og også på privatrettslig side vil det være behov for en grundig gjennomgang ved ferdigstilling. Vi ser i dag mange eksempler på at det tas for lett på sluttkontrollen og overtakelsen. For ytterligere å forsterke at ferdigattest skal være hovedregelen, foreslås at det skal settes frist i forskrift for å utstede midlertidig brukstillatelse. Denne fristen bør være like lang som fristen for å utstede ferdigattest, og kommer eventuelt i tillegg til denne. Dette for å fremheve at byggverket faktisk bør ferdigstilles i stedet for å velge midlertidige løsninger, noe som medfører større behov for kommunal saksbehandling.

Departementet foreslår samtidig at den rettsvirkning av fristoverskridelse som gjelder i dag, flyttes fra midlertidig brukstillatelse til ferdigattest. Det betyr at bygget kan tas i bruk dersom tre-ukersfristen for å utstede ferdigattest er overskredet. Kommunen har likevel en plikt til å utstede selve ferdigattesten senere. Den må da ha saklig grunn dersom den vil nekte, for eksempel at grunnlaget er utilstrekkelig, som ved tilbaketreking av ferdigattest. Kommunen bør i slike tilfeller ha anledning til å utstede midlertidig brukstillatelse, med egne vilkår med tidsfrister, der vilkårene kan følges opp med sanksjonsmidler.

Også denne omfordelingen av rettsvirkning bør etter departementets vurdering bidra til sterkere fokus på ferdigattest i stedet for midlertidig brukstillatelse. Der det søkes om midlertidig brukstillatelse kan bygget naturligvis tas i bruk dersom slik brukstillatelse gis, men bygget kan altså ikke tas i bruk av den grunn at fristen for utstedelse av midlertidig brukstillatelse er overskredet.

### 7.5.5.8 *Andre forslag vedrørende frister*

Selv om flere høringsinstanser påpeker at gjeldende tre-ukersfrist for behandling av meldinger og enkle tiltak er et problem, finner departementet på det nåværende tidspunkt ikke grunnlag for å foreslå endringer når det gjelder behandlingstiden. Departementet viser til den drøftelse som ble foretatt i Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven* kapittel 5.7 der gjeldende frister omtales.

Departementet finner ikke grunn til for eksempel å foreslå en regel som gir søknader som kommer inn i juli et fristpålegg på fire uker, og viser til at det anses som u hensiktsmessig å operere med ulike fristlengder avhengig av når på året søknaden kommer inn til kommunen. Det anses heller ikke hensiktsmessig å innføre en tidsfrist for kommunen til å avgjøre om en søknad er fullstendig eller ikke, da dette er avgrensninger som eventuelt bør presiseres og utdypes i veiledning.

Departementet mener at adgangen til å avtale lengre frist i den enkelte sak, bør gjelde generelt i alle saker som er omtalt i bestemmelsene om tidsfrister, noe som presiseres nærmere i forslag til lovtekst. Vurderingen av behovet må imidlertid skje i den enkelte sak. Kommunen kan ikke gi generell fristforlengelse, for eksempel i alle saker som skal behandles politisk, der det skal forhandles, for eksempel om en utbyggingsavtale, eller der søknad fremmes i ferien.

### 7.5.5.9 *Plassering av tidsfristbestemmelser i bygningslovgivningen*

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag om å samle tidsfristbestemmelsene, men i stedet for én bestemmelse foreslås at tidsfrister med rettsvirkninger samles i én bestemmelse, og at tidsfrister uten rettsvirkninger samles i en annen. Departementet støtter Bygningslovutvalgets forslag om at reglene om beregning av tidsfrister uten særskilt rettsvirkning plasseres i saksbehandlingsforskriften.

Som Bygningslovutvalget påpeker, må målsettingen med plassering av fristbestemmelsene være bedre oversikt enn etter gjeldende rett, og et ledd i den samlede opprydningen og forenklingen av dagens relativt uryddige lovstruktur.

Departementet er videre av den oppfatning at de særskilte rettsvirkningene av fristoverskridelse bør framgå av loven. Dette gjelder spesielt i de tilfeller der tillatelse på visse vilkår anses som gitt ved overskridelse av fristen, se forslaget § 21-7 andre ledd. Men også i de tilfeller det er gebyrmes-

sige konsekvenser ved overskridelse av fristen, bør dette framgå av lovteksten, jf. forslaget til § 21-7 første ledd.

Lengden for tidsfristene med særskilte rettsvirkninger foreslås regulert i loven, mens lengden for tidsfrister uten særskilt rettsvirkning foreslås regulert i forskrift. For tidsfrister med særskilt rettsvirkning er det av rettssikkerhetshensyn nødvendig at selve lengden fremkommer i loven, mens det for tidsfrister uten særskilte rettsvirkninger vises til at innføring av elektronisk søknadsprosess og nødvendigheten av å kunne revidere fristene raskt, tilsier at selve lengden framkommer i forskrift. Departementet har, som det framgår ovenfor, likevel konkrete forslag til lengden på fristene som skal reguleres i forskrift.

#### 7.5.5.10 Frist for dispensasjonssøknader

Kommunal- og regionaldepartementet slutter seg i utgangspunktet til Bygningslovutvalgets forslag om å innføre tidsfrist også for saker som inneholder dispensasjon fra plan. Det er allerede i dag frist for behandling av søknader om dispensasjon fra byggereglene i loven. Departementet mener at dispensasjonssøknader fra plan bør behandles på same måte, slik at også disse sakene blir underlagt tidsfrist. Dette ikke minst fordi det kan være tilfeldig om for eksempel avstandskrav mot nabo følger av plan eller av gjeldende lov § 70. Eventuelle frister i slike saker faller inn under Miljøverndepartementets ansvarsområde og vurdering av dette forslaget er derfor omhandlet i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) om plandelen av plan- og bygningsloven.

#### 7.5.6 Bortfall av tillatelse

Departementet viderefører i hovedtrekk gjeldende rett og Bygningslovutvalgets forslag til endret lovt tekst. Gjeldende bestemmelse om at en rammetillatelse faller bort etter tre år dersom tiltaket ikke er satt i gang innen fristen, videreføres, men departementet vil presisere utgangspunktet for fristberegningen. Som nevnt har det vært uklart om tre-årsfristen skal regnes fra rammetillatelsen eller fra endelig vedtak der vedtaket er påklaget. Departementet har fått henvendelser om at regelen praktiseres til dels ulikt i kommunene. Departementet har i de senere år lagt til grunn at bestemmelsen skal forstås slik at fristen skal regnes fra rammetillatelsen, uten hensyn til om vedtaket er påklaget, og har vist til ordlyd og forarbeider som holdepunkter for en slik forståelse.

Departementet er imidlertid kommet til at denne regelforståelse når det gjelder utgangspunkt

for fristberegningen, kan framstå som urimelig for tiltakshaver. Den tiden kommunen og fylkesmannen bruker på å behandle en klage på rammetillatelsen, ligger utenfor tiltakshavers kontroll. I de tilfellene lang klagesaksbehandling fører til at fristen for rammetillatelsen løper ut før saken er endelig avgjort, er det ingen god løsning at tiltakshaver må søke på nytt. En løsning med å overlate til kommunen eller fylkesmannen å gi utsatt iverksetting ved klage, selv om det ikke er anmodet om dette, er etter en nærmere vurdering heller ikke heldig. Dette fordi det også vil ligge utenfor tiltakshavers kontroll om myndighetene i det enkelte tilfelle vil fatte et slikt vedtak. Det er likevel ikke meningen å redusere kommunens eller fylkesmannens adgang til å gi utsatt iverksetting ved klage.

Sivilombudsmannen har i sin uttalelse i sak 2007/293 vist til at ordlyden i gjeldende lov § 96 første ledd kan åpne for begge fristutgangspunktene. Han leser også forarbeidene slik at lovgiver ikke tar uttrykkelig stilling til om det er kommunens vedtak eller fylkesmannens klagesaksavgjørelse som danner utgangspunktet for tre-årsfristen. Etter ombudsmannens syn kan man heller ikke trekke noen avgjørende argumenter ut fra formålene bak fristbestemmelsen. Han kommer til at de beste grunner taler for at fristen løper fra endelig klagevedtak, og bygger også sin konklusjon på at den motsatte løsning vil pålegge tiltakshaver en ikke ubetydelig byrde og gjøre ham avhengig av forhold utenfor hans kontroll.

Departementet er enig med Sivilombudsmannen i at verken ordlyd eller forarbeider er særlig klare når det gjelder utgangspunktet for fristberegningen. Departementet legger derfor ombudsmannens vurdering og konklusjon til grunn, og foreslår at fristen løper fra tidspunktet for endelig vedtak om rammetillatelse. Det er kun i få tilfeller at kommunen og fylkesmannen bruker så lang tid på å behandle en klage at tre-årsfristen løper ut eller blir vesentlig redusert før endelig vedtak foreligger. Likevel har departementet kommet til at det av hensyn til tiltakshaver er mest hensiktsmessig at fristen løper fra endelig vedtak. Det antas at de hensyn som ligger bak foreldelsesfristen likevel vil bli ivaretatt. Det foreslås nå at det innføres en frist på tolv uker for fylkesmannens klagebehandling. Da vil situasjonen i forhold til når en ubenyttet tillatelse mister sin rettsvirkning, sett fra kommunens side, i de fleste tilfeller ikke blir særlig forskjellig. Dette gjelder enten fristen løper fra rammetillatelse eller endelig vedtak i klagesaken. Det er likevel viktig i seg selv å fastsette et klart utgangspunkt.



I og med at ombudsmannen bygger sin konklusjon på gjeldende ordlyd, anser heller ikke departementet det nødvendig å foreta noen endring i ordlyden for å presisere utgangspunktet for fristberegningen. Det vil framgå av merknaden til bestemmelsen at den skal forstås slik at fristen regnes fra endelig klagevedtak.

Departementet viderefører Bygningslovutvalgets forslag om at det lovfestes at fristene ikke kan forlenges. Med dette mener utvalget at man ikke kan søke om å forlenge rammetillatelsens varighet. Dette er ment som en kodifisering av gjeldende rett.

Det foreslås ingen endring i forståelsen av hva som ellers kan være fristavbrytende for tre-årsfristen. Etter departementets syn må selve byggeprosessen, det vil si det fysiske arbeidet, være satt i gang. At byggeprosessen er i gang gjennom at tegninger er utarbeidet og at byggesøknader er innsendt, medfører ikke at byggearbeidene er satt i gang. Derimot vil for eksempel byggverket være igangsatt når grunnmur eller tilsvarende fundament er oppført. Det er ikke tilstrekkelig for å avbryte fristen at tiltakshaver er meddelt igangsettingstillatelse, selve tiltaket må være påbegynt før tre år er gått.

Departementet har i praksis fulgt Sivilombudsmannens forståelse av gjeldende rett når det gjelder byggetillatelsers rettskraft i forhold til ny regulering og midlertidig dele- og byggeforbud. I en Høyesteretts dom fra 2002 (Rt. 2002 side 683) drøftes det om en gitt «byggetillatelse» gir vern mot senere omregulering eller midlertidig bygge- og deleforbud. Høyesterett konkluderer med at midlertidig dele- og byggeforbud ikke får virkning overfor en allerede gitt byggetillatelse. Departementet forstår dommen slik at det vil være tilstrekkelig for å være sikret mot senere dele- og byggeforbud og ny reguleringsplan, at det foreligger en rammetillatelse, eventuelt en tillatelse i ett trinn. Det er rammetillatelsen som i utgangspunktet gir en rett til å bygge, mens det etter dette tidspunkt i det vesentlige er tiltakshavers ansvar å få fastlagt detaljene i saken slik at igangsettingstillatelse kan gis. Departementet slutter seg til Høyesteretts avgjørelse, og anser at virkningen av rammetillatelse er at den står seg overfor senere midlertidig dele- og byggeforbud og ny reguleringsplan. I denne sammenheng menes rammetillatelse når den er gitt av kommunen, og ikke endelig tillatelse etter en eventuell klagebehandling.

Miljøverndepartementet uttaler i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) at:

«Departementet vil vurdere i forbindelse med evt. senere lovrevisjon om det bør klargjøres at midlertidig forbud mot tiltak skal kunne nyttes for å stanse tiltak som det er gitt tillatelse til men ennå ikke er påbegynt i marken. I den sammenheng vil det også bli vurdert å klargjøre at ny reguleringsplan får tilsvarende virkning for gitte rammetillatelser».

Kommunal- og regionaldepartementet vil påpeke at inntil slik eventuell lovrevisjon foretas, vil departementets konklusjon være at en rammetillatelse står seg overfor senere vedtatt dele- og byggeforbud og ny reguleringsplan.

### 7.5.7 Sluttkontroll og ferdigattest

Problemstillingen rundt ferdigstilling er sammensatt, og gjelder både ansvarsfordelingen, kontroll, tilsyn, tidsfrister, kommunens saksbehandling og krav til dokumentasjon. Bygningslovutvalget har ikke diskutert disse problemstillingene, og det foreligger derfor verken utgangspunkt i utvalgets utredninger eller høringsuttalelser. Etter departementets vurdering er det imidlertid nødvendig å forsterke kravene til at ferdigattest skal utstedes, og kommunen må derfor ha rimelig anledning til å vurdere tiltaket før ferdigattest utstedes. Departementet antar at sluttbehandlingen av tiltaket ligger innenfor rammen av saksbehandlingsreglene generelt, og at det derfor ikke er nødvendig med særskilt høring. Tidsfrister for ferdigattest og midlertidig brukstillatelse er omtalt under kapittel 7.5.5.

#### 7.5.7.1 Foreldelse av ansvar

En særskilt problemstilling gjelder mulighet for foreldelse av ansvar. Dette temaet har heller ikke vært reist av Bygningslovutvalget. Problemstillingen er her at man har privatrettslige foreldelsesregler gjennom reklamasjonsreglene i kontrakter og forbrukerlovgivning, varierende fra tre til fem år, der fem år nå ser ut til å bli dominerende. De offentligrettslige ansvarsreglene i plan- og bygningsloven har ingen tilsvarende begrensning. På den ene siden opphører ansvaret på en måte ved ferdigattest, slik at det ikke lenger eksisterer noen direkte ansvarslinje mellom de ansvarlige foretakene og kommunen, og kommunens tilsynsfunksjon er i praksis begrenset av ferdigattesten. Kommunens oppfølgingsmulighet endrer i praksis (og til en viss grad formelt) karakter etter denne tid, ved at sanksjoner etter gjeldende lov kapittel XIX og forslaget til kapittel 32 (i praksis pålegg om retting av feil som er oppstått i prosjekteringen eller

byggingen) rettes mot eier. Eieren må dermed forfølge saken overfor sine ansvarlige på privatrettslig grunnlag, med den offentligrettslige ansvarsfordelingen i byggesaken som et slags hjelpemiddel. Saken skifter altså i praksis i stor grad karakter ved ferdigattesten, fra å være offentligrettslig til å bli privatrettslig. På den annen side foreldes ansvaret etter plan- og bygningsloven i prinsippet aldri, ettersom det ikke er regler om offentlig foreldelse.

En foreldelsesregel på for eksempel fem år for de ansvarlige foretakenes ansvar er ikke uproblematisk. Den vil på den ene siden bety at man etter fem år er sikker på ikke å bli forfulgt av kommunen, men på den annen side vil en slik regel innebære at ansvaret i og for seg trekkes ut i tid ut over ferdigattesten. Foreldelse av ansvar vil også ha betydning for sentral godkjenning og fremtidig tildeling av ansvarsrett. Departementet foreslår derfor ikke noen generell foreldelsesregel, men presiserer i forslaget til § 23-3 siste ledd at ansvaret opphører ved ferdigattest. Dette gjelder altså den generelle ansvarslinjen mellom foretaket og bygningsmyndighetene.

Departementet foreslår likevel at det skal gis mulighet til å gi pålegg til det ansvarlige foretaket innenfor en ramme på fem år for feil og mangler som har sitt grunnlag i prosjekteringen eller utførelsen, og som ikke er oppdaget på ferdigstillings-tidspunktet. Et slikt pålegg må dermed konkretiseres av kommunen, men vil ikke berøre ansvarsretten som sådan. En slik regel vil et stykke på vei bringe det offentligrettslige ansvaret nærmere det privatrettslige, der det som regel er 5-års varighet. En slik regel vil også bidra til at ferdigattest etterspørres i større grad.

#### 7.5.7.2 Sterkere fokus på ferdigattest

Departementet foreslår å rette sterkere fokus mot ferdigattesten. Etter departementets vurdering bør den utstrakte bruken av midlertidig brukstillatelse reduseres, og kommunen bør ha mulighet til å forvisse seg om at tiltaket faktisk er ferdigstilt og kontrollert. Dette foreslås gjort ved å forsterke kravet om obligatorisk ferdigattest, også for tiltak som tidligere var meldepliktige, men som nå foreslås gjort søknadspliktige. Dette vil ha betydning for kommunens oversikt over bebyggelsen i kommunen, som grunnlag for fullstendige kart og fremtidige situasjonsplaner, og for at selgere og kjøpere skal ha sikkerhet for at byggverket er i overensstemmelse med offentlige krav.

Kommunen bør som i dag ha plikt til å utferdige ferdigattest dersom tiltaket er i orden. Det innebærer at kommunen må ha saklig grunn til eventu-

elt å nekte. Slik saklig grunn vil være mangler ved sluttdokumentasjonen, mangelfull kontroll, manglende søknad om endringstillatelse der det er nødvendig, eventuelle mangler ved ansvarsrettene som er oppstått i løpet av byggesaken, eller tilbakemeldinger fra tilsyn. Det foreslås samtidig at kommunen skal ha en viss skjønnsmessig adgang til å utstede ferdigattest selv om det gjenstår mangler av bagatellmessig art, eller det foreligger bagatellmessige avvik som ikke har betydning for omgivelsene eller helse, miljø og sikkerhet. Det kan for eksempel dreie seg om tilfeller der kontrollmålinger viser at en bygning er feil plassert på tomta, men feilen er svært liten og berører ikke avstand til nabogrense, vindusplasseringer er litt forskjøvet, utomhusarealene er ikke tilstrekkelig opparbeidet, fasadekledning eller vindusutforming er bagatellmessig endret og så videre. Vurderingen av «bagatellmessige overtredelser» i denne sammenheng er en annen vurdering enn den som følger av Kommunal- og regionaldepartementets forslag om at kommunen får anledning til å unnlate å forfølge overtredelser av mindre betydning etter lovens kapittel 32 om sanksjoner, jf. § 32-1 andre ledd.

#### 7.5.7.3 Midlertidig brukstillatelse

Midlertidig brukstillatelse foreslås klarere presisert som unntak. Kriteriene for utstedelse av midlertidig brukstillatelse foreslås å være de samme som i dag (hovedsakelig sikkerhet i bruk). Det skal stilles vilkår og gis tidsfrist, men vilkårene og ferdigstillingen kan følges opp med pålegg, og dermed sanksjonsmidler etter forslaget til nytt kapittel 32 i loven, blant annet tvangsmulkt. Pålegg og bruk av sanksjoner kan ikke varsles i brukstillatelsen. Det er først når det er klart at vilkårene ikke oppfylles, at det oppstår et ulovlig forhold, slik at det kan gis pålegg. Bruk av sanksjoner kan imidlertid varsles samtidig med pålegg.

#### 7.5.7.4 Nærmere om sikkerhetsstillelse ved midlertidig brukstillatelse

Departementet foreslår at gjeldende regel i § 99 nr. 2 om at det også kan stilles krav om økonomisk sikkerhetsstillelse ved midlertidig brukstillatelse videreføres, selv om regelen brukes lite. Bestemmelsen ble tatt inn i bygningsloven av 1924. Forarbeidene oppgir ingen nærmere angivelse av hensikt eller anvendelsesområde for bestemmelsen, ut over en henvisning til en tilsvarende bestemmelse i Oslo kommunes vedtekt til bygningsloven av 1924. Regelen er heller ikke omtalt i juridisk litteratur. *Emil Stang*, Norsk bygningsrett, 1943, beskri-

ver imidlertid en prosedyre for midlertidig innflyttingstillatelse begrunnet i bolignød. Prosedyren innebar at det ble gitt slik tillatelse etter hvert som deler av boligbygg blir ferdig, » lenge før bygningen er ferdig og synsforretning er avholdt». Det kan være grunn til å anta at kommunen i sin tid innførte kravet om sikkerhetsstillelse i forbindelse med en noe uortodoks løpende godkjenning av bygg. Loven er senere revidert en rekke ganger og sentrale trekk ved byggesaksreglene, herunder rolledelingen mellom kommunen og private parter og foretak, er endret. Senere lovendringer har ikke vurdert eller omhandlet regelen i noen retning. Riktig nok sier Ot.prp. nr. 39 (1993–94) i kapittel 3.1.2:

«Det har vært vurdert om utøverne skulle stille garanti overfor det offentlige. Dette har imidlertid blitt betraktet som unødig belastende, siden det offentlige vil ha andre virkemidler, som nekting av ferdigattest og forskjellige sanksjoner, herunder tvangsmulkt og tilbake trekking av ansvarsrett og sentral godkjenning. Krav om slik garanti kan også virke fordyrende for en del firmaer, i tillegg til de privatrettslige garantier som kreves etter normalkontraktene.»

Dette er imidlertid en generell merknad under administrative og økonomiske konsekvenser, og ser ut til å knytte seg til muligheten for å innføre garantier som verktøy – eller grep – i hele byggesaken. Paragraf 99 er ikke behandlet i avsnittet, og det er liten grunn til å legge vekt på omtalen i proposisjonen ved vurdering av regelen i § 99 nr. 2.

Ut fra ordlyden i bestemmelsen og forarbeidene er det klart at en anledning til å kreve sikkerhet ble innført i 1965. Senere revisjoner av bygningslovgivningen har ikke berørt § 99 nr. 2 siste punktum, og departementet tar dette som et uttrykk fra lovgiver om at det fortsatt er behov for en anledning til sikkerhetsstillelse i spesielle tilfeller. Det legges således til grunn at det fortsatt er anledning til å kreve sikkerhet i forbindelse med midlertidig brukstillatelse.

#### *Når kan sikkerhet kreves*

Forarbeider og andre kilder gir liten støtte når det gjelder eventuelle rammer for når krav om sikkerhet kan stilles og hva sikkerheten kan gå ut på. Etter departementets mening må dette vurderes ut fra rammene i og hensynene bak § 99 nr. 2 og bygningslovgivningen for øvrig, samt forvaltningsrettslige prinsipper.

Det må for det første ikke foreligge mangler som gjør det uaktuelt å gi midlertidig brukstillatelse for tiltaket. Hvis mangelen innebærer en umiddelbar fare for helse, miljø eller sikkerhet, for eksempel ved for dårlig brannsikring, kan sikkerhetsstillelsen ikke rette opp faren ved den midlertidige bruken. Midlertidig brukstillatelse kan da ikke gis. Midlertidig brukstillatelse kan heller ikke gis der det er usikkert om ferdigattest vil kunne gis. Også manglende dokumentasjon kan være tilstrekkelig til å hindre midlertidig brukstillatelse, og således også være grunnlag for krav om sikkerhet. Svikt i dokumentasjonen må i tilfelle skape tvil om det kan foreligge en mangel som kan få alvorlige konsekvenser.

Krav om sikkerhet er et tyngende vilkår, som innebærer kostnader for foretaket. Vilkåret kan derfor ikke benyttes ved mindre, mer bagatellmessige mangler. Det må altså dreie seg om alvorlige mangler som ikke representerer en umiddelbar fare. Departementet anser at en fare for vannskade ved feil på våtrom – eller svikt i dokumentasjon som nevnt ovenfor – kan være slike alvorlige mangler. Sikkerhetsstillelsen må for øvrig kunne bidra til å rette opp en mangel som hindrer muligheten for å gi midlertidig brukstillatelse.

Det pekes av mange på at hensynet til tiltaks-haver/kjøper ivaretas gjennom garantier i bustadoppføringslova eller standardkontrakter. Departementet anser ikke at dette kan tillegges særlig vekt ved vurdering av om sikkerhet kan kreves. Hovedgrunnen er at formålet med garantiene er forskjellig. Det sentrale poenget med sikkerhet etter gjeldende lov § 99 er oppfyllelsen av myndighetskrav i lov, forskrift og plan. Vilkåret er målrettet, i stedet for å dekke hele entreprisen, og kommunen som bygningsmyndighet er direkte involvert i vurderingen av om de aktuelle kravene er oppfylt. Dette bør bidra til en langt større sannsynlighet for at de konkrete punktene kommunen har pekt på, ivaretas.

Departementet finner ikke grunn til å legge avgjørende vekt på om kjøperen/sluttbrukeren av bygget/leiligheten er forbruker (slik at forbrukerlov-givningen kan gjøres gjeldende) eller profesjonell, men antar at dette kan vektlegges i en konkret rimelighetsvurdering. Sikkerhet på vegne av en forbruker vil således oftere være aktuelt, men Kommunal- og regionaldepartementet utelukker ikke at kommunen også kan ha grunn til å sikre retting av mangler der sluttbruker er næringsdrivende.

Oppsummert kan det sies at krav om sikkerhetsstillelse etter departementets mening kan kreves der det dreier seg om en alvorlig mangel som ikke innebærer en umiddelbar fare, forutsatt at det

for det første antas at mangelen kan rettes opp slik at ferdigattest vil kunne gis på sikt, og for det andre at garantien bidrar til eller sikrer dette. Det kan i denne sammenhengen legges vekt på om sikkerhetsstillelsen bidrar til at midlertidig brukstillatelse i det hele tatt kan gis. Departementet legger videre til grunn at kravet om sikkerhet som hovedregel må være knyttet til et vilkår om retting av en mangel.

#### *Innhold og omfang med videre*

Ut fra ordlyden og formålet med regelen i gjeldende lov § 99, må det kunne dreie seg om økonomisk sikkerhet. Kommunal- og regionaldepartementet legger videre til grunn at sikkerhet kan kreves på vegne av eller til fordel for andre enn kommunen selv. Dette følger av at det er et privat ansvar at reglene i lov og forskrift følges. Kommunen har ikke ansvar for – og liten mulighet til – å foreta retting til lovlig tilstand som dekkes av garantien. Dette vil være opp til ansvarlig foretak, tiltakshaver eller eier, og garantien kan sikre at den økonomiske byrden faller på den som er ansvarlig for en eventuell overtredelse.

Når det gjelder type garanti, som selvskyldnergaranti eller «on-demand» garanti, har departementet ikke funnet grunnlag for å anbefale eller trekke grenser. Generelt bemerkes at garantien må være egnet til å sikre at den mulige mangelen den gjelder kan rettes opp. Samtidig er det forskjellig kostnadsnivå på garantiene, og kommunen må ta dette i betraktning når den vurderer hvilke vilkår som skal stilles. Det bør ikke kreves større grad av sikkerhet enn det som er strengt nødvendig.

Også når det gjelder størrelsen på garantibeløpet må kommunen ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å rette opp mangelen, siden også dette har betydning for kostnaden for foretaket. Sikkerhet som tilgodeser kjøper/sluttbruker skal holde vedkommende skadesløs, og kan være et insitament til å rette opp mangelen uten opphold. Kommunen kan her legge vekt på om garantier i entreprisen trekker i samme retning.

Tilsvarende må varigheten av sikkerhetsstillelsen være knyttet til formålet med den. Utgangspunktet er som tidligere påpekt, at sikkerheten skal bidra til oppfyllelse av et vilkår om retting av mangler i dokumentasjon eller utførelse. Når vilkåret er oppfylt, bør sikkerhetsstillelsen falle bort. Sikkerhetsstillelsen kan således under ingen omstendigheter gjelde etter at ferdigattest er gitt, siden alle mangler ut over de helt bagatellmessige da skal være rettet opp.

#### *7.5.7.5 Dokumentasjon ved ferdigstillingen*

I dag er det ingen spesielle krav, men noen utbygere tilbyr vedlikeholdsplan, og det foreligger mulighet for tilstandsvurdering i henhold til Norsk Standard, og koordinering og registrering i stiftelsen Norsk Byggsertifisering, som er en felles plattform for registrering av byggenes fysiske beskaffenhet. Koordineringen mellom de forskjellige muligheter, samt hensynet til forbrukere og boligkjøpere vil kunne bli atskillig bedre ivaretatt dersom det stilles klare krav til dokumentasjon som vilkår for brukstillatelse og/eller ferdigattest, på linje med andre produkter.

Departementet viderefører Bygningslovutvalgets forslag om krav til dokumentasjon av byggenes egenskaper ved ferdigstilling, som grunnlag for framtidig drift, vedlikehold og bruk. Bestemmelsen skal etter forslaget kun gjelde dokumentasjon om ferdigstilling i overensstemmelse med tilatelse og lovens krav, og skal ikke stille direkte krav til forvaltningen, driften, vedlikeholdet eller bruken. Krav om dokumentasjon gjelder både byggverket og byggeproduktene. Det siktes i den forbindelse særlig til krav til sikkerhet ved brann. Dokumentasjonskravet for drift og vedlikehold vil først og fremst gjelde tekniske installasjoner i medhold av § 29-6.

Hvem som skal pålegges å oppbevare dokumentasjonen vil fastsettes i forskrift. Det vil i nær fremtid være fullt mulig å ivareta behovet for oppbevaring i større databaser, slik at det teknisk sett ikke vil være problematisk eller spesielt kostnadskrevenne. Det vil for eksempel i forbindelse med ByggSøk, systemet for elektronisk plan- og byggesøknadsbehandling, og den tekniske kommunikasjonsstandarden IFC, være mulig å etablere omfattende og billige databaser for oppbevaring av teknisk dokumentasjon

#### *7.5.7.6 Kontroll*

Departementet viderefører gjeldende krav om at det skal foretas særskilt sluttkontroll som grunnlag for ferdigattest, jf. forslaget til § 21-9. Der tiltaket er underlagt uavhengig kontroll bør den særskilte sluttkontrollen innarbeides i og være en del av denne. Der det ikke foretas uavhengig kontroll må det foreligge egenerklæring fra de ansvarlige foretak om at det er foretatt sluttkontroll. Tilsvarende må tiltakshaver avgi egenerklæring om at det er foretatt sluttkontroll for tiltak der det er han som har ansvaret, jf. forslaget til § 20-2. For tiltak som er unntatt fra søknadsbehandling etter forsla-

get til § 20-3, er det verken nødvendig med ferdigattest eller sluttkontroll.

#### 7.5.7.7 Tilsyn

Det har vært en vanlig oppfatning at tilsyn i byggesaker bare kan utøves fram til ferdigattest. Den sentrale godkjenningsordningen har imidlertid ikke denne begrensningen, og det kan føres tilsyn med foretak også på bakgrunn av rapport fra kommuner om en «lukket» sak. Departementet foreslår at tilsyn også skal kunne føres etter at ferdigattest er utstedt, men tilsynet må likevel gjelde byg-

gesaken, det vil si prosjekteringen og utførelsen, og vil derfor i realiteten være begrenset til det tidsrommet kommunen har «byggesaken», altså fram til ferdigattest. Muligheten og incitamentet for kommunen til å føre tilsyn i slutfasen, vil imidlertid være bedre med en romsligere tidsfrist for utstedelse av ferdigattest og forsterking av ferdigattest som hovedregel. Kommunen kan da frigjøre ressurser fra dobbeltarbeidet med midlertidig brukstillatelse og ferdigattest, og den får noe bedre tid, og sannsynligvis et bedre faktisk grunnlag for sin vurdering.

## 8 Kvalitet i byggesaker

### 8.1 Innledning

Plan- og bygningsloven har en sammensatt målsetting. Den er både en forvaltningslov som regulerer kommunenes behandling av byggesøknader, der kommunen skal sikre at den enkeltes og samfunnets interesser blir ivaretatt, og en lov som stiller direkte krav til kvaliteten på tiltakene.

Kommunens saksbehandlingsoppgaver begrenser seg i utgangspunktet til de samfunnsmessige rammene for bygg og anlegg, det vil si rammer som er nedfelt i planer og overordnede krav i lov og forskrift. Disse omhandler mange kvalitetskrav, for eksempel arkitektonisk utforming, tilknytning til infrastruktur og så videre, der kommunen har en klar funksjon i å påse at kravene er ivaretatt i det enkelte tiltak. Kommunen kan i tillegg følge opp tiltak under oppføring, og til en viss grad også ferdigstilte tiltak, gjennom tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Det stilles også andre kvalitetskrav av mer bygningsteknisk karakter til tiltak etter plan- og bygningsloven, såkalte «indre rammer», der kommunens innflytelse er mer indirekte. Utgangspunktet for disse kravene ligger i loven, mens detaljene er nedfelt i teknisk forskrift (TEK). Teknisk forskrift (TEK) inneholder for øvrig både overordnede krav og de mer tekniske kravene. Teknisk forskrift (TEK) angir minimumskrav til bygg og anlegg, og blir i hvert enkelt byggetiltak utfyllt med kontraktskrav, som er av privatrettslig karakter. De privatrettslige kravene faller utenfor kommunens myndighetsområde. I søknadsbehandlingen går kommunen som nevnt ikke inn i de «innvendige» kravene i teknisk forskrift (TEK) – disse blir altså ikke vurdert ved behandling av søknaden, men kan vurderes ved tilsyn.

Under enhver omstendighet har tiltakshaver hele ansvaret for byggets kvalitet, inkludert utforming av utearealer, planløsning, universell utforming, tekniske installasjoner med mer. Kommunens oppgave er først og fremst å påse at tiltaket ligger innenfor rammer i arealplan og overordnede krav i lov og forskrift og at tiltaket er belagt med ansvar ved ansvarlige foretak, samt at det blir ført kontroll. Kommunen har ikke noe ansvar for løsninger i henhold til de tekniske kravene, og har

heller ikke noe ansvar overfor tiltakshaver dersom de ansvarlige foretak eller kontrollen svikter.

Ved tilsyn kan kommunen derimot gå så dypt inn i alle typer kvalitetskrav den selv ønsker. Den har likevel ikke noe ansvar for løsninger eller svikt, men kan ved tilsyn påpeke feil og mangler, og dermed avhjelpe manglende kvalitet ved å gi pålegg om stans eller retting. I søknadsbehandlingen kan altså kommunen begrense sin innsats til lovens minimumskrav, selv om den også her kan be om dokumentasjon den finner nødvendig, mens den i tilsynsfunksjonen kan granske byggetiltaket i alle detaljer, dersom den ønsker det. Det er ingen klar praktisk grense mellom disse to funksjonene, men kommunene bør være tydelige på når de går inn i tilsynsfunksjonen.

Ivaretagelse av kvalitet i byggverkene gjennom plan- og bygningslovgivningen er altså en sammensatt problemstilling. Kompleksiteten forsterkes ytterligere av at en rekke forhold utenfor rammene av plan- og bygningsloven, er viktige for ivaretagelse av kvalitet, gjennom privatrettslig lovregulering, kontrakter, standarder, veiledninger, forsikring og så videre. Plan- og bygningslovgivningens tekniske krav, som hovedsakelig er nedfelt i teknisk forskrift (TEK), danner samtidig det tekniske grunnlaget for mange andre regelverk, som arbeidsmiljølovgivning, helselovgivning med videre.

Mens saksbehandlingen skal ivareta samfunnets krav, framkommer plan- og bygningslovens krav til hvordan kvalitet skal ivaretas i tiltaket hovedsakelig gjennom reglene om ansvar, godkjenning, kontroll og tilsyn. Reglene om ansvarlig foretak er særlig innrettet mot ivaretagelse av kvalitetskravene og de samfunnsmessige rammer, herunder reglene om kontroll, som er en sentral del av ansvarsretten. I tillegg gjelder det kvalifikasjonskrav ved sentral godkjenning og lokal tildeling av ansvarsrett, og kommunalt tilsyn, som av mange omtales som ett av de aller viktigste virkemidlene for at ansvarsreglene skal fungere som et ledd i kvalitetsutviklingen. Det er også mange grenseflater, og til dels overlapping, mellom plan- og bygningslovgivningen og privatrettslige krav, selv om de privatrettslige kravene ikke er en del av plan- og bygningslovgivningen.

Det vil nedenfor bli gjennomgått en del sentrale faktorer som har betydning for kvaliteten i byggesaker.

## 8.2 Byggskadeomfanget

Det totale omfanget av byggfeil og byggskader er stort, noe som har store konsekvenser både for den enkelte, for næringen og for samfunnet. Begrepet «byggskader og byggfeil» er vanskelig å definere og tallfeste, og undersøkelser om kvantiteten blir dermed lett unøyaktige. I plan- og bygningslovsammenheng skilles det gjerne mellom mangelfull oppfyllelse av regelverket, først og fremst teknisk forskrift (TEK), og den privatrettslige, kontraktmessige oppfyllelsen. Begge deler omtales imidlertid som byggfeil og byggskader.

Det totale omfanget av byggfeil og byggskader vil være summen av reparasjonskostnadene. Når det i noen sammenhenger hevdes at vi årlig har byggskader for 12–15 milliarder kroner, er dette bare et omtrentlig overslag. Det finnes ikke nøyaktig kartlegging. Tallene er derfor svært usikre, og av den grunn omdiskutert. Byggforsk laget i første halvdel av 1990-årene parallelle spørreundersøkelser til bygge- og anleggsnæringen og til eierne. Tallene fra de to undersøkelsene viste stor grad av sammenfall, og konkluderte med et byggskadeomfang på ca. 5 % av byggekostnadene når det gjelder årlige kostnader på skader og feil som oppdages etter ferdigstillingen. I tillegg estimerte bransjen selv at det var et nesten like høyt tall for feil og skader som ble oppdaget før ferdigstillingen.

Det finnes mye kunnskap om skadetyper og skadeårsaker. Vann- og fuktskader er for eksempel en meget stor gruppe. Andre viktige områder er brann, bæreevne og plassering av hus på tomte. Det blir fremholdt at byggfeil like mye har årsak i dårlig prosjektering som i dårlig utførelse, samtidig som bestillerkompetansen er varierende og mange feil har sin årsak der. De utvalgsundersøkelser som har vært foretatt, for eksempel i forbindelse med evalueringen av lovreformen i 1995, viser også at byggskadeomfanget ikke ser ut til å være redusert i noen videre utstrekning. Riktignok mente Norges byggforskningsinstitutt i sin kartlegging i evalueringsprogrammet etter byggesaksreformen at omfanget var noe redusert, men tallene var vanskelige å etterprøve. Ansvarsreglene som ble innført i 1997 har imidlertid gjort feilene mer sporbare, slik at det er lettere å stadfeste hvor feilen er oppstått.

## 8.3 Bransjestrukturen

Bygge- og anleggsnæringen har en sentral betydning for samfunnet, og utfordringene er store. Bygge- og anleggsnæringen består av ca. 40 000 foretak av svært varierende karakter og størrelse. Anslagsvis mellom 100 000 og 150 000 søknadspliktige tiltak blir utført årlig, mange for uprofesjonelle private tiltakshavere/byggheier. (Begreperne «tiltakshaver» og «byggheier» brukes litt om hverandre. Mens «tiltakshaver» er plan- og bygningslovens begrep, er «byggheier» noe mer omfattende, og omfatter både tiltakshaverrollen og eiendomsutviklere med mer.) Næringen omsetter årlig (2006) for over 350 milliarder kroner hvis man tar med byggevarer, og 230–240 milliarder kroner uten. Dette er ifølge Statistisk Sentralbyrå en vekst på ca. 15 % fra 2005. Den totale sysselsettingen, inkludert byggevarerbransjen, er ca. 350 000 personer, noe som utgjør ca. 15 % av sysselsatte i Norge. Herav er ca. 205 000 ansatt i det vi kan kalle «ordinær» bygg- og anleggsvirksomhet, det vil si oppføring, installasjon, innredning, arkitektur, rådgivning og byggeindustri. Dersom man inkluderer eiendomsbransjen i dette bildet øker tallene ytterligere, til en omsetning på mellom 400 og 450 milliarder kroner årlig. Bygg- og anleggsnæringen er Norges største distriktsnæring, og 97 % av bedriftene har under 20 ansatte.

Den sentrale godkjenningsordningen, med ca. 14 000 godkjente foretak, omfatter bare ca. en tredjedel av næringen. Godkjenningen er heller ikke noen garanti for at foretakene er seriøse, har god kvalitet eller god produktivitet.

## 8.4 Rollefordeling

Den formelle rollefordelingen mellom kommunene og utbyggerne er normalt klar. Her skilles det ikke nødvendigvis mellom tiltakshaver og de ansvarlige, det er forholdet mellom kommunen og «tiltakshaversiden» eller «utbyggersiden» som er det viktige. Kommunen gjennomfører saksbehandling og tilsyn, og utbygger har ansvaret for kontroll. For kommunen er det imidlertid ikke klare grenser mellom saksbehandling og tilsyn – og det bør heller ikke være det. Kommunenes kapasitet og kompetanse varierer, og grundigheten i saksbehandling og oppfølgingen av foretak og tiltak gjennom tilsyn og ulovlighetsoppfølging varierer tilsvarende.

Kommunens oppgaver i saksbehandlingen er blant annet tydeliggjort gjennom regler om tidsfrister. Kommunen har fått tilsynsfunksjon på lik

linje med andre sektorer, men har ikke ansvar for kontroll. Kommunen har ingen direkte handleplikt ved kvalitetsmangler. Kommunens vedtak kan overprøves av fylkesmann og departement, men det er likevel ikke noe overordnet organ som fører direkte tilsyn med kommunale bygningsmyndigheter. Kommunen har i tillegg en del andre oppgaver i gjennomføring av plan enn bare byggesaksbehandling, for eksempel ved å skulle gjennomføre ekspropriasjon og refusjon, og som avtalepart ved inngåelsen av utbyggingsavtaler.

De enkelte ansvarlige foretak har ansvar for at eget arbeid er i overensstemmelse med kravene i plan- og bygningslovgivningen. Ansvarer innebærer blant annet at bygningsmyndighetene kan gi pålegg direkte til foretakene. Foretakene må godkjennes for ansvarsrett. Ansvarer er oppdelt i koordineringsansvar og fagansvar, og de ansvarlige har ansvar for å dokumentere eget arbeid overfor bygningsmyndighetene. Kontrollen av tiltakene kan foretas ved egenkontroll dersom foretakene er kvalifisert for det, eller ved uavhengig kontroll.

## 8.5 Byggesaksreformen

Tradisjonelt har diskusjonen innenfor det man i dag kaller bygningspolitikk i stor grad dreid seg om det offentlige rolle, først og fremst utarbeidelse av plansystemet. På byggesakssiden har det gjerne vært offentlig byråkrati og behovet for deregulering som har stått sentralt, med lang behandlingstid for byggesøknader, detaljkrav i forskrifter, reduksjon av offentlig ansvar og ressursbruk innenfor sektoren og så videre. Det har vært flere lovutvalg som har hatt effektivisering og forenkling som utgangspunkt (Mathiesen-utvalget, Byggesaksutvalget og Holt-utvalget).

Byggesaksreformen som ble vedtatt i 1995, har først og fremst kvalitet som utgangspunkt. Diskusjonen på det daværende tidspunktet hadde utgangspunkt i at kvaliteten syntes dalende, nye produkter og metoder var usikre, og byggherrne ble sittende med regningen når noe gikk galt. Dette var også en internasjonal diskusjon, og en diskusjon som berørte mange sektorer. Fokus ble endret fra effektivitet til kvalitet, og de virkemidlene som oftest ble fremhevet i internasjonale sammenhenger var kvalitetssystemer, ansvar og kontroll. Dette ble også grunnpilarene i reformen. I tillegg ønsket det tidligere Industridepartementet, som administrerte ordningen med godkjenning av entreprenører, å overføre denne til plan- og bygningsloven. Dette ble gjort, og den ble knyttet sammen med ansvarsreglene til den godkjennings-

ordningen vi har i dag, som administreres av Statens bygningstekniske etat (BE).

Reglene om direkte ansvar til foretakene og reglene om kontroll var hovedessensen i reformen. Det ble også laget en del nye saksbehandlingsregler, der særlig forhåndskonferanse, trinnvis og typebestemt saksbehandling var viktige elementer. Saksbehandlingsreglene er etter hvert (2003) supplert med nye regler om tidsfrister. Tidsfrister forutsetter standardiserte regler om dokumentasjon, for å vite når en søknad er klar til å bli tatt under behandling. Det er også gjennomført mange effektiviseringstiltak utenom regelverket, for eksempel elektronisk saksbehandling gjennom ByggSøk, som medfører større standardisering og effektivitet.

Norges Forskningsråd har på departementets initiativ evaluert reformen: Evaluering av byggesaksreformen – på vei til bedre bygg. *Norges forskningsråd*, mai 2005. Hovedtyngden har vært lagt på implementeringen, og evalueringen fremholder at reformen gir kommunene gode og fleksible redskap for å fylle sin rolle. Manglende tilsyn og manglende bruk av sanksjoner kan imidlertid svekke reformen.

Når det gjelder byggkvaliteten er resultatene noe vanskeligere å tyde. Det kan etter Norges Forskningsråds vurdering synes som om kvaliteten er noe forbedret i perioden, men det er svært vanskelig å si noe sikkert om årsakssammenhenger. Det har også vært vanskelig å si noe sikkert om virkningene, fordi tidsperspektivet tross alt har vært relativt kort.

Evalueringen oppsummerer at samspeillet mellom de fire hovedelementene, (ansvar, kontroll, godkjenning og nye elementer i saksbehandlingen) i reformen fungerer, men at implementeringen av enkelte virkemidler innenfor disse elementene er svak eller tilfeldig. Mens ansvarsreglene som sådan gir god oversikt, synes virkningen av reglene om godkjenning av foretak mer usikker. Kravene til dokumentasjon har også vært endret flere ganger underveis, og har ennå ikke funnet sin form. Tvert imot kan det virke som om endringene etter 1997 kan ha redusert reformens betydning og intensjoner.

Likeledes er det usikkert om kontrollfunksjonen, særlig foretakenes egenkontroll, har fungert etter hensikten. Fordelen er at systematisering av kontroll og det å forhindre mangler er sterkere fokusert. Mange foretak har nå systematisert sitt kontroll- og kvalitetssikringsarbeid. Dette er en utvikling i positiv retning, men svakhetene med kontrollfunksjonen i kombinasjon med mangelfullt kommunalt tilsyn gjør at systemene står i fare for å



bli papirsystemer uten inngrep med de reelle utfordringene. Dette skaper spillerom for useriøse foretak.

Etter Norges Forskningsråds vurdering er det imidlertid vanskelig å si noe om hvor stor eller liten reformens betydning har vært som ledd i helheten, og det kan være svært vanskelig å si noe entydig om sammenhengen mellom regelverk og kvalitetsutvikling, fordi det er så mange andre faktorer som spiller inn. Det er også store variasjoner i etterlevelsen av regelverket. Det har skjedd en svært stor og rask utvikling både i bransjer og kommuner når det gjelder elektronisk saksbehandling, standardisering, rutine- og systemutvikling, kompetanseoppbygging og, ikke minst, dialog og utvikling av holdninger. Det kan derfor være mulig at slike forhold kan ha vel så stor betydning som lovendringer, men på den annen side kan lovendringene være viktig for at utviklingen kommer i gang.

Bygningslovutvalget legger vurderingene fra Norges Forskningsråd til grunn, og mener at det i hovedsak er riktig å bygge på dagens system med en privatisert kontroll, men at det er nødvendig med grep som i større grad sikrer at kontrollen faktisk bidrar til kvalitetsheving i prosjektene. Utvalget går derfor inn for å bruke uavhengig kontroll i atskillig større grad enn i dag. Ansvarsreglene fungerer etter utvalgets mening tilfredsstillende, og kan videreføres og presiseres. Tilsynet bør utvikles og styrkes sammen med oppfølgingen av ulovligheter. Godkjenningsordningen bør også styrkes, og etter utvalgets vurdering kan dette best skje ved at sentral godkjenning gjøres obligatorisk. Godkjenningen bør samtidig legge større vekt på faglige kvalifikasjoner enn tilfellet er i dag.

## 8.6 Utviklingen etter byggesaksreformen

Rollefordelingen mellom kommuner og aktører har vært under konstant diskusjon. Utviklingen har til en viss grad gått i den retning at foretakene, særlig ansvarlig søker, får mer arbeid og samtidig mer oversikt med den forberedende saksbehandlingen. Diskusjonen om rollefordelingen omfatter også utbyggingsavtaler, der kommunens offentligrettslige rolle langt på vei går inn i en privatrettslig sammenheng. Nye lovbestemmelser om utbyggingsavtaler ble tatt inn i plan- og bygningsloven 1. juli 2006.

Byggesaksreformen medførte en ny rolle for kommunene som tilsynsmyndighet, og kommunene har hatt vansker med å komme skikkelig i

gang med denne funksjonen. Plan- og bygningsmyndighetene som tilsynsmyndighet er del av en større utvikling i samfunnet, der mange sektorer nå legger større vekt på egenkontroll/internkontroll og et offentlig tilsynsorgan. I byggesaker har imidlertid kommunene vært nødt til å prioritere effektivitet i saksbehandlingen, og tilsynsfunksjonen er ikke tilstrekkelig utviklet, ofte på grunn av mangel på ressurser og kompetanse. I de senere år ser man imidlertid en viss økning i kommunenes tilsynsaktivitet.

For foretakene har innarbeiding av offentlige krav i kvalitetssikringen vært mangelfull. Bygningslovutvalget og flere andre fagmiljøer foreslår derfor at man går inn for mer uavhengig kontroll. Det ble i byggesaksreformen innført krav om kontrollplaner, og utformingen av dem er endret flere ganger. Det har sannsynligvis blitt større forskjell på de foretakene som drar nytte av lovgivningen ved å gjennomføre systematisering og kvalitetsarbeid, og de foretakene som ikke gjør det. Også seriøse foretak har imidlertid kapasitetsproblemer med hensyn til dokumentasjons- og rapporteringskrav overfor det offentlige.

Ordningen med godkjenning av ansvarlige foretak har vært gjenstand for kraftige endringer med sikte på forenkling, noe som blant annet innebærer en mindre skarp angivelse av hvilke fagområder foretak kan godkjennes for, og mer vekt på systemer for kvalitetsstyring. Godkjenningsordningen har dermed redusert perspektivet noe, til hovedsakelig å vektlegge systemkrav, på bekostning av hvilken faglig kompetanse foretaket har.

Standardisering av prosesser og dokumentasjon har, sammen med effektivisering av rutiner og utvikling av elektronisk saksbehandling, gitt grunnlag for tidsfristene – noe som viser sammenhengen mellom lovregulering og utvikling av praksis.

Oppsummert kan man si at for en stor del av næringen og kommunene er saksbehandlingen og ansvarsrettssystemet innarbeidet og i bruk, og at det har skjedd en betydelig kvalitetsutvikling i deler av næringen. Næringen er imidlertid svært fragmentert, og det er stor forskjell på de ulike delene. For å forbedre kvaliteten i byggesaker etterspørres derfor bedre kontrollregler og kontrollfunksjoner, bedre kommunalt tilsyn, og bedre samspill med andre virkemidler som privatrettslige kontrakter, forbrukerlovgivning, forsikring og så videre. Dette er behov som påpekes både fra kommuner, de forskjellige bransjer innenfor bygge- og anleggsnæringen, og forskning og undervisning.

## 8.7 Departementets vurderinger av endringsbehov

I Byggesaksreformen vedtatt i 1995, er egenkontroll og uavhengig kontroll i utgangspunktet likestilte kontrollformer. Bakgrunnen for dette var behovet for en intensivering av kontrollen, ettersom den kommunale kontrollen ikke fungerte tilfredsstillende, og heller ikke var mulig å utvikle som fullverdig kontrollform. Det var også en erkjennelse av at uavhengighet i kontrollforetakene sannsynligvis ikke ville være mulig å oppnå. Egenkontrollen ble som ventet den dominerende kontrollformen, men det var ikke ventet at uavhengig kontroll skulle brukes i så liten utstrekning som det faktisk gjøres.

Når egenkontroll ikke har hatt den forventede positive påvirkning på kvaliteten, kan det ha mange årsaker, blant annet varierende oppfølging av kontrollforetak og kontrollsystemer, både ved kommunalt tilsyn og oppfølging i den sentrale godkjenningsordningen. Dette kan til en viss grad skyldes fokus på effektivitet i saksbehandlingen. Svært mye er basert på egenerklæringer, både med hensyn til system og kvalifikasjoner, og med hensyn til gjennomføringen av kontrollen i de konkrete tiltakene. Egenkontrollen blir dermed i realiteten ikke noen egentlig «kontroll».

Det oppfattes videre som vanskelig for kommunene å kreve uavhengig kontroll. Systemet er basert på tillit, og kommunene oppfatter ofte at det å kreve uavhengig kontroll er et uttrykk for mistillit. Forskjellen mellom foretakene er dessuten stor. Mange foretak har utviklet gode systemer og rutiner, mens en del ikke prioriterer kvalitetssikring av offentlige krav i en presset hverdag. Samtidig er det liten risiko for å bli oppdaget av myndighetene. Egenkontrollen er naturligvis billigere for foretakene enn uavhengig kontroll. I skjæringspunktet mellom fullstendig kontroll og lavere kostnader for foretakene, blir kontrollen gjerne lavest prioritert.

De faktiske og rettslige forutsetninger og virkninger av kontrollfunksjonen er uklare, noe som også medvirker til variasjon i kommunenes tilsyn med så vel tiltakene som med ansvarlige foretak. Begrepet «viktige og kritiske områder», som ble innført som grunnlag for særskilte kontrollplaner i 2003, har for eksempel ikke fått noe konkret innhold, og oppfattes ulikt.

Departementet ser på denne bakgrunn behov for å styrke kontrollfunksjonen. Departementet mener derfor at det er behov for legge større vekt på uavhengig kontroll, med krav om obligatorisk uavhengig kontroll på en del nærmere angitte områder der det ofte forekommer feil og mangler,

og der den samfunnsmessige virkningen er stor. Ettersom egenkontroll som eget ansvarsområde fungerer så vidt variabelt som den gjør, bør den opphøre som eget ansvarsområde. I stedet bør det stilles strengere krav til egenkontroll som en del av kvalifikasjonskravene for godkjenning av de ansvarlige foretakene. Det kommunale tilsynet bør bli mer omfattende, og oppfølgingen av ulovligheter bør styrkes.

Etter departementets vurdering fungerer den sentrale godkjenningsordningen ikke optimalt med hensyn til vurdering og oppfølging av kontrollfunksjonen. Dette har sammenheng med at ordningen er mer av en registreringsordning enn en reell godkjenning av foretakenes realkompetanse. Godkjenningsordningen bør derfor innskjerpes med hensyn til oppfølging av foretakene.

Det kan også synes som det ikke er tilstrekkelig samspill med andre mekanismer utenfor plan- og bygningsloven som kan sikre at egenkontrollen fungerer godt nok. Norge har riktignok en sterk forbrukerlovgivning for boligbygging og boligkjøp, men private kontrakter er ikke tilstrekkelig samordnet med de offentlige kravene, og uprofesjonelle byggherrer kan lett bli tapere i tunge rettslige prosesser for å få gjennomført kvalitetskravene. Det er heller ikke tilstrekkelige krav til kvalitetssikring og oppfølging gjennom boligfinansiering og forsikring, til at det har nevneverdig betydning for kvaliteten. Det kan derfor vurderes både i plan- og bygningslovgivningen og i annet regelverk hvorvidt det er mulig med en bedre samordning på dette feltet. Det kan for eksempel dreie seg om bedre sammenheng mellom privatrettslige og offentligrettslige ansvarsregler. Den offentligrettslige ansvarsavgrensningen kan for eksempel utfylles av den privatrettslige avgrensningen i kontrakter, som gjerne vil være mer presis. Det offentligrettslige regelverket kan gjennom forskrifter og veiledninger også ta opp i seg den ansvarsfordeling som eksisterer eller utvikler seg i standardkontrakter, slik at grenseflatene i størst mulig grad blir gjenkjennbare.

Det kan også dreie seg om nærmere bruk av standardisering i kontrollfunksjonen, der for eksempel prosjekteringsstandardene gir utgangspunkt både for innhold og milepæler i kontrollen. Det kan videre dreie seg om dokumentasjon som grunnlag for midlertidig brukstillatelse eller ferdiggattest, der det burde ligge til rette for en bedre samordning mellom sluttkontrolldokumentasjon, tilstandsanalyser, byggsertifisering, dokumentasjon i forbindelse med privatrettslig overtakelse, krav i forbindelse med forsikring og så videre.

## 8.8 Oppsummering

---

Bygningslovutvalget har, i likhet med en rekke andre instanser, organisasjoner og enkeltpersoner, påpekt at kvaliteten i byggverk i Norge ikke er god nok. Årsakene er meget sammensatte, og problemstillingen har mange aspekter. Det er samtidig svært store forskjeller innenfor bygge- og anleggsnæringen, der store deler av næringen arbeider svært seriøst, og oppnår gode resultater mens andre deler av næringen kan fremstå som mindre seriøse. Det er likevel et problem at næringen er så oppdelt som den er, og at det er lett å jukse med egenklæringer og egenkontroll i et system som det norske ansvarsrettssystemet, som i så stor grad er basert på tillit. Det er samtidig vanskelig å få oversikt over virkningen av de forskjellige byggemetoder og produkter som er utviklet, og kontrollfunksjonen og dokumentasjonen blir lett uoversiktlig. Det er derfor viktig å påpeke at det er byggevirksomhetens aktører selv som i første rekke må ta ansvar for en bedre kvalitetsutvikling.

Plan- og bygningslovgivningen er som nevnt det sentrale – men ikke det eneste – virkemiddelet i dette bildet. Plan- og bygningslovgivningen er sentralt som styringsredskap i det offentlige påvirkning av kvalitet i byggeprosesser og kvalitet, selv om bygningsdelen av loven i utgangspunktet er en forvaltningslov som gir føringer for kommunens behandling av byggesaker. Det ligger imidlertid mange kvalitetsvurderinger i denne saksbehandlingen, der kommunen har en viss plikt til å

påse at sentrale kvalitetskrav er ivaretatt. Det tekniske regelverket i teknisk forskrift (TEK), som ligger til grunn for byggevirksomheten, er også en sentral del av plan- og bygningslovgivningen. Forskriften legger samtidig grunnleggende kvalitetskrav for annet regelverk som har med bygninger å gjøre, som arbeidsmiljølovgivning, helselovgivning, brannlovgivning med videre.

Innenfor plan- og bygningslovgivningen peker de fleste aktører på noen sentrale virkemidler for å forbedre kvalitetsutviklingen i dagens situasjon, for å få større enhet mellom de forskjellige foretakene, og bedre forutsigbarhet i prosessene for tiltakshavere og fremtidige brukere av byggverkene. Disse virkemidlene er i stor grad en reaksjon på at egenkontrollen ikke fungerer etter hensikten, og at den offentlige oppfølgingen ikke er sterk nok. Det pekes her på behov for sterkere kontroll i byggesaker, mer uavhengig kontroll, offentlig tilsyn og oppfølging av ulovligheter i byggesaker, og bedre oppfølging av foretakene, særlig i den sentrale godkjenningsordningen. Mange peker også på at den sentrale godkjenningsordningen må tilpasses behovene for kommuner, tiltakshavere og foretak på en bedre måte. En del instanser peker også på behovet for bedre sammenheng mellom plan- og bygningslovgivningen og andre virkemidler. Det siste er et mer langsiktig arbeid, men de andre virkemidlene danner grunnlaget for at departementet nå foreslår nye regler om kontroll, tilsyn og kvalifikasjoner.

## 9 Ansvar

### 9.1 Bakgrunn

---

Plan- og bygningsloven har særskilte regler om ansvar for oppfyllelse av plan- og bygningslovgivningens krav. Ansvarsreglene ble radikalt endret ved Byggesaksreformen av 1995, som trådte i kraft i 1997. Tidligere lov hadde krav om en «ansvarshavende», men dette gjaldt for det første bare utførelsen, (ikke prosjekteringen eller koordineringen). For det andre ble ansvaret tolket slik at eventuelle pålegg om retting med videre likevel skulle rettes til tiltakshaver. I 1995 ble gjeldende regler om ansvar og ansvarsdeling innført, der utgangspunktet var at tiltakshavers primære ansvar skal videreføres til profesjonelle foretak, forutsetningsvis gjennom kontrakter. Krav om kontrakt er ikke lovfestet. Kommunens kontroll i byggesaker ble overtatt av godkjente ansvarlige kontrollforetak, noe som i overveiende grad skjedde ved egenkontroll hos de ansvarlig prosjekterende og utførende. De forskjellige foretak i byggeprosessen fikk et direkte ansvar overfor kommunen for at plan- og bygningslovgivningens krav ble ivaretatt, slik at ansvaret skulle ligge der hvor feilen ble begått eller kunne begås. Den ansvarlige prosjekterende og utførende skulle kunne søke om å få ansvarsrett for å føre egenkontroll. Det ble også innført en adgang til å velge, og i noen tilfeller pålegge, uavhengig kontroll.

Kommunen har etter endringen kunnet gi direkte pålegg til de ansvarlige foretakene uten å gå veien om tiltakshaver, som i mange tilfeller er uprofesjonell. Det ble før endringen i 1995 ofte oppfattet som urimelig at tiltakshaver skulle få pålegg for ulovligheter som han ofte ikke hadde herredømme over. Norge valgte derfor en annen løsning enn de fleste andre land, som har et klarere tiltakshaveransvar, men som også har atskillig større dominans av profesjonelle tiltakshavere i bygg- og anleggssektoren, og større entreprenørselskaper.

Ved reformen av 1995 ble ansvaret oppdelt i forskjellige funksjoner. I tillegg til den ansvarshavende for utførelsen, ble det nå innført krav om ansvarlige for prosjekteringen og ansvarlige for koordineringen av byggesaken overfor kommunen gjennom en ansvarlig søker. Kommunens oppgave ble å føre tilsyn med tiltakene og foretakene,

i stedet for kontroll. Det ble samtidig opprettet en sentral godkjenningsordning for å sikre kvalifikasjonene til foretakene. Denne ordningen skulle være et hjelpemiddel for foretakene til å dokumentere sine kvalifikasjoner overfor kommunene ved søknadene om ansvarsrett for det aktuelle tiltaket.

Ansvaret for og gjennomføring av kontroll har, sammen med godkjenningsordningen, vært omdiskutert og endret. For ansvarssystemet som sådan har det stort sett vært enighet om at reglene er hensiktsmessige. Bygningslovutvalget har på den bakgrunn gått inn for en videreføring av gjeldende ansvarsregler, men foreslår en klargjøring og forenkling, fordi det har vært uklarheter om de forskjellige ansvarliges rettigheter og plikter, og om grenseområdene mellom de forskjellige funksjonene. Departementet støtter og viderefører Bygningslovutvalgets forslag.

### 9.2 Gjeldende rett

---

Ansvarssystemet går som nevnt ut på at tiltakshaver skal videreføre sitt ansvar for oppfyllelsen av kravene i plan- og bygningslovgivningen, det vil si både selve loven og arealplaner og forskrifter gitt i medhold av loven til ansvarlige foretak. Foretakene må dokumentere kvalifikasjoner når de søker om ansvarsrett fra kommunen i det enkelte tiltak.

Ansvaret kan deles opp etter tiltakshavers ønske. Den viktigste funksjonen overfor kommunen er ansvaret for koordinering av søknaden, ved ansvarlig søker, som er tiltakshavers representant overfor kommunen. Videre har man fagansvar for prosjekteringen og utførelsen, som er de funksjonene der kvalitetssikringen primært skal ivaretas, og endelig ansvar for kontroll av henholdsvis prosjektering og utførelse. Kontrollen kan utføres som egenkontroll eller uavhengig kontroll, men skal i alle tilfelle kunne dokumenteres overfor kommunen.

Ansvarsretten medfører at det ansvarlige foretaket får et direkte ansvar overfor kommunen, og innebærer at kommunen kan rette pålegg direkte mot foretaket. Kommunen kan også trekke tilbake ansvarsretten, noe som medfører at foretaket ikke lenger kan ha ansvar for det aktuelle tiltaket. I slike

tilfeller blir tiltakshavers primæransvar mer synlig. Tiltakshaver må da skaffe nye ansvarlige foretak, og i noen tilfeller selv være mottaker av pålegg, se nærmere omtale under punkt 9.6.2.

Foretakene kan søke om sentral godkjenning, noe som forenkler kommunenes vurdering av ansvarsrettssøknadene. Det kan også søkes direkte om lokal godkjenning uten at det foreligger sentral godkjenning. De ansvarlige foretakene kan søke om godkjenning for de forskjellige funksjonene søker, prosjekterende, utførende og kontroll for henholdsvis prosjektering og utførelse. Kravene til godkjenning er system for kvalitetssikring, og utdanning og praksis hos foretakets faglige ledelse. Det kan søkes om godkjenning i tre tiltaksklasser. Det vises til nærmere omtale i kapittel 10.

### 9.3 Rettstilstanden i andre land

I de øvrige nordiske land er de utøvende i byggesaken ikke ansvarlig ovenfor bygningsmyndighetene for eventuelle feil på samme måte som i Norge. Både i Sverige, Danmark, Finland og Island har tiltakshaver ansvaret ovenfor de lokale bygningsmyndighetene for at byggverket er i samsvar med bygningslovgivningen. Med unntak av Finland stilles det fra det offentlige heller ikke formelle kompetansekrav til de utøvende foretakene. Finland har imidlertid innført kompetansekrav til de prosjekterende og utførende som er rettet mot personer i stedet for mot foretakene.

### 9.4 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag

Bygningslovutvalget foreslår å videreføre gjeldende ansvarsregler. Forslaget inneholder et eget kapittel om nye bestemmelser om ansvar. Bestemmelsene beskriver systematisk ansvaret for de ulike aktørene i byggesaker, inkludert kommunens oppgaver. Intensjonene med forslaget har ifølge utvalget ikke vært å endre rettstilstanden med hensyn til ansvarsrollene og grensene mellom dem som i dag følger av lov, forskrifter og rettspraksis. Utvalget ønsker imidlertid å klargjøre reglene. For kontrollansvar foreslår utvalget at uavhengig kontroll skal anvendes i større utstrekning enn i dag.

Utvalget foreslår at meldingsordningen utvikles, jf. kapittel 13 i NOU 2005: 12. For disse tiltakene gjelder i dag ikke krav om at tiltakshaver må benytte ansvarlige foretak. Dette foreslås i hovedsak videreført av utvalget, men foreslås endret slik

at det innføres søknadsplikt for en del tiltak uten krav om at det benyttes ansvarlige foretak, jf. ny § 20-2. For enkelte av disse tiltakene kan det likevel være behov for uavhengig kontroll av dokumentasjon, prosjektering og/eller utførelse i visse tilfeller. Tilsvarende som situasjonen er i dag, foreslår utvalget at tiltak som er unntatt fra byggesaksbehandling heller ikke omfattes av ansvarsreglene.

Det foreslås en egen bestemmelse som skal gi en oversikt over kommunens ulike hovedoppgaver i byggesaker. Det foreslås også en bestemmelse om tiltakshavers ansvar for at tiltaket er i samsvar med krav gitt i medhold av plan- og bygningsloven, og ansvar for at nødvendige vedtak eller uttalelser etter andre lover foreligger.

Utvalget foreslår videre en hjemmel for tilbaketrekking av ansvarsrett når kommunen finner at det ansvarlige foretaket ikke fyller de krav som stilles til pålitelighet og dugelighet, eller dersom vedkommende i angjeldende sak eller tidligere har vist seg ikke faglig kvalifisert til oppgaven. Dette er en videreføring av intensjonen i gjeldende regelverk. Det foreslås en plikt for kommunen til å melde alle tilbaketrekkinger av ansvarsretter til det sentrale godkjenningsorganet.

Utvalget mener at deres forslag til styrking av tilsyn og godkjenningsordningen samt en mer aktiv bruk av sanksjoner, herunder mulighet for tilbaketrekking av godkjenning ved alvorlige overtredelser, vil bidra til en klarere sammenheng mellom nødvendigheten av å gjøre en god jobb overfor det offentlige og oppfyllelse av de kontraktmessige forpliktelsene. Utvalgets forslag må samtidig sees i lys av at utvalget foreslår at sentral godkjenning skal være obligatorisk for å kunne få ansvarsrett.

### 9.5 Hovedpunkter i høringsuttalelsene

Det er bred enighet blant høringsinstansene om at dagens ansvarsregler er uklare og at det er behov for en presisering av ansvaret til de ulike aktørene i byggesaken. *Sarpsborg kommune* mener at det bør vurderes å begrense antall aktører med ansvarsrett for mindre saker og foreslår at boliger eksempelvis kun forestås av ett foretak. *Statens bygnings tekniske etat* anbefaler at lovens motiver beskriver de ansvarlige aktørenes oppgaver. *Jernbaneverket*, *Husbanken* og *Statsbygg* støtter arbeidet med å klargjøre ansvarsforholdene.

*Bærum kommune* og et kommunenettverk i regi av *Norsk Kommunalteknisk Forening* foreslår at det bør overveies en ordning med spesialforetak innenfor visse fagområder, for eksempel brannpro-

sjektering, grunnforhold/setning, fukt, statikk/bæreevne og beliggenhetskontroll, som får enerett på visse typer bygg.

## 9.6 Departementets vurderinger

Departementet foreslår å videreføre gjeldende ansvarssystem, og at ansvarsreglene styrkes. Dette er i tråd med Bygningslovutvalgets forslag. Det er også bred enighet om dette blant høringsinstansene.

Departementets forslag innebærer ingen endring av de ansvarlige aktørers oppgaver og plikter slik de er beskrevet ovenfor under gjeldende rett, annet enn de foreslåtte endringer i kontrollsystemet. Videre tydeliggjøres ansvaret ved at det i lovens motiver redegjøres for hva de enkelte oppgaver til de ulike aktørene omfatter, og det foreslås at adgangen til tilbaketrekking av ansvarsrett styrkes. Beskrivelser og avgrensing av ansvar og oppgaver følger i dag i stor grad av forskrift, og departementet ønsker å synliggjøre disse tydeligere i lov.

### 9.6.1 Kommunens oppgaver

Departementet er enig med Bygningslovutvalget i at det bør gå klarere fram av loven hvilke oppgaver kommunen har som bygningsmyndighet. Departementet foreslår likevel ikke å videreføre utvalgets forslag om egen bestemmelse om kommunens oppgaver i kapittelet om ansvar. Grunnen er at reglene bør være tydelige på å skille mellom ansvaret foretakene har påtatt seg (ansvarsrett), og oppgavene kommunen har i forvaltningen av reglene. Kommunen har en annen rolle enn de private aktørene i byggesaken. Hvilke oppgaver kommunen har etter plan- og bygningslovgivningen vil først og fremst følge av lovens øvrige bestemmelser som regulerer saksbehandlingen og tilsynsfunksjonen, se lovforslagets kapitler 21 og 25. Eksempelvis følger det av § 21-4 hvilke oppgaver kommunen har i selve søknadsbehandlingen, og av § 25-1 at kommunen plikter å føre tilsyn. Departementet vil vurdere å definere kommunens oppgaver nærmere i forskrift.

Kommunens oppgaver gjelder først og fremst saksbehandlingen, som er definert som en oppgave, og ikke som et ansvar på linje med aktørenes ansvar. Plan- og bygningsloven regulerer altså bare kommunens oppgaver, mens kommunens eventuelle *ansvar* for mangelfull utøvelse av sine oppgaver kan kun tenkes som et erstatningsansvar som følger av vanlige erstatningsrettslige regler. Kom-

munen er tidligere holdt erstatningsansvarlig for godkjenning av bygging i rasfarlig område, for å ha gitt uriktige opplysninger, og for feil ved saksbehandlingen ellers.

Kommunen skal avklare søknaden mot ramme-forutsetningene i plan, lov og forskrifter. Der det ikke foreligger tilstrekkelig plangrunnlag skal kommunen også se til at de kravene loven stiller, for eksempel med hensyn til miljø, er ivaretatt. Dette er en ren forvaltningsmessig oppgave. Kommunen skal arrangere forhåndskonferansen og føre referat derfra. Kommunen må ta stilling til naboforhold, så langt plan- og bygningsloven eller plan tilsier det, for eksempel gjeldende lov § 70, ny § 29-4, om avstand til nabogrense. Imidlertid er regelen om at kommunen skal være mottaker av gjenparter av naboprotester foreslått endret, slik at alle naboprotester i byggesaker bare sendes til søker. Med «søker» forstås i denne sammenheng også tiltakshaver der det ikke er ansvarlige foretak. Dette er en endring av gjeldende rett, og innebærer at kommunen bare skal vurdere tiltakshavers/søkers redegjørelse for naboprotestene og hvilke justeringer av tiltaket de har medført.

Kommunen har en koordineringsfunksjon overfor andre myndigheter. Kommunen kan gi rammetillatelse med forbehold om andre myndigheters samtykke, men ikke igangsettingstillatelse.

Kommunen må vurdere om dokumentasjonen er god nok, herunder situasjonsplan og arkitektonisk utforming. Videre må kommunen vurdere plassering, høyde, tilknytning til veg, vann og avløp, gi de nødvendige tillatelser, bistå ved refusjon eller kreve tilknytningsavgift. Kommunen kan i nødvendig grad ekspropriere for gjennomføring av reguleringsplan.

Kommunen skal påse at det blir ført kontroll gjennom å sjekke at behovet for kontroll og kontrollansvar fremgår av søknadsdokumentasjonen. Kommunen skal i tillegg føre tilsyn, – etter gjeldende lov § 10 nr. 1, jf. ny § 25-1, og gi pålegg og gjennomføre sanksjoner etter lovforslagets kapittel 32. Ansvaret for oppfyllelse av tekniske krav ligger hos tiltakshaver og de ansvarlige foretak. Kommunen kan imidlertid føre tilsyn også med slike forhold, og kreve den dokumentasjon som er nødvendig. Kommunen kan føre tilsyn i alle byggesaker, og kan da vurdere alle sider av tiltaket.

### 9.6.2 Tiltakshavers ansvar

Byggherreansvaret, eller tiltakshavers ansvar står fremdeles sterkt, også der det for søknadspliktige tiltak etter §§ 20-1, jf. 23-3, skal opprettes direkte ansvar for de ansvarlige foretakene overfor kom-

munen. Tiltakshaver skal videreføre sitt ansvar gjennom avtaler med profesjonelle foretak. Tiltakshaver har ansvaret der det oppstår «gråsoner» i ansvarsfordelingen. Samtidig har ansvarlig søker ansvar for å påse at hele tiltaket er belagt med ansvar, som del av et helhetsansvar for søknaden overfor kommunen. Forslaget til bestemmelsen om tiltakshavers ansvar er noe redusert i forhold til Bygningslovutvalgets forslag. At tiltakshaver skal ha ansvar for at det foreligger nødvendige tillatelser anses unødvendig, og kan gi uheldige utslag dersom tiltakshaver ikke er tilstrekkelig oppmerksom. Det bør heller ikke være nødvendig å melde fra om eierskifte, ettersom tiltakshaver og eier ikke trenger å være den samme, jf. diskusjonen om bygningsmyndighetenes ansvar for privatrettslige forhold.

Ved bortfall av ansvarlige foretak blir tiltakshaver direkte ansvarlig, blant annet som mottaker av kommunale pålegg. Etter at ferdigattest er gitt er i prinsippet de forskjellige ansvarliges direkte forhold til kommunen opphørt, men departementet har her foreslått en ny regel i § 23-3 siste ledd om at «kommunen kan gi pålegg om retting eller utbedring til det ansvarlige foretaket innen 5 år dersom den oppdager vesentlige forhold i strid med lovgivning eller den gitte tillatelsen, og som den ansvarlige er ansvarlig for». Dette innebærer at kommunen i 5 år etter ferdigattest kan velge om pålegg skal rettes mot tiltakshaver eller det ansvarlige foretak dersom vilkårene etter § 23-3 siste ledd foreligger, eller om ferdigattesten, skal trekkes tilbake dersom det er tilstrekkelig grunnlag for det. Etter 5 år kan krav ikke rettes mot det ansvarlige foretaket. Dette er ikke noen direkte regel om fordeling av ansvar. Ansvaret i betydningen det direkte forholdet mellom det ansvarlige foretak og kommunen, opphører i prinsippet ved ferdigattest. Regelen her innebærer bare at kommunen kan gi pålegg om utbedring av feil som er oppstått under byggesaken, og som kan henvises direkte til det ansvarlige foretaket. Regelen er også foreslått ut fra foretakenes behov for å få en avslutning på byggesaken. Ferdigattesten kan dessuten trekkes tilbake dersom den er avgitt på uriktig grunnlag, jf. reglene om omgjøring av vedtak i forvaltningsloven § 35. Femårsregelen vil samtidig bringe mer overensstemmelse mellom plan- og bygningslovens regler og vanlig kontraktsmessig ansvar.

Det stilles ikke kvalifikasjonskrav til tiltakshaver. Tiltakshaver kan som nevnt også selv bli godkjent for bygging, jf. gjeldende forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett (GOF) § 17 nr 2 om selvbygging. Denne regelen videreføres i forskriftshjemmelen i § 23-8 andre ledd. For de søk-

nadspliktige tiltak der det ikke stilles krav om ansvarlige og tiltak som er unntatt fra søknadsbehandling, er tiltakshaver fullt ut ansvarlig overfor kommunen.

### 9.6.3 Personlig ansvarsrett for selvbyggere med mer

Det er tradisjon i Norge for å delta i arbeidet med å bygge sin egen bolig. Tiltakshaver kan etter gjeldende rett påta seg ansvarsrett innen en eller flere ansvarsfunksjoner ved bygging av bolig til eget bruk dersom tiltaket ligger innenfor laveste tiltaksklasse (klasse 1) og han kan sannsynliggjøre at tiltaket vil bli i samsvar med plan- og bygningslovgivningen. Dette medfører at tiltakshaver må dokumentere et visst kjennskap til regelverket, og vise at det brukes personer eller foretak med nødvendig fagkunnskap.

Departementet foreslår å videreføre denne adgangen i forskrift, jf. ny § 23-8 andre ledd. Forskriften kan i tillegg inneholde krav om at tiltakshaver skal la seg bistå av sakkyndige, eller at uavhengig kontroll skal benyttes der det er nødvendig i forhold til tiltakshavers fagkunnskap, hvem han benytter som hjelpere, og tiltakets kompleksitet. Dette kan for eksempel gjelde prosjektering og utførelse av plassering, grunnmur, våtrom og så videre. Tiltakshaver kan altså ha helt eller delvis ansvar for de forskjellige deler av sin egen bolig, for eksempel oppføring av grunnmur. Det skal også utferdiges ferdigattest på grunnlag av tiltakshavers egen kontrollerklæring.

I 1997 ble det innført en adgang til personlig godkjenning for fagkyndige, ut fra at det i mange tilfeller kan være behov for fagkompetanse som av ulike grunner ikke er organisert som foretak. Forskriften stiller etter gjeldende rett samme kvalifikasjonskrav til personlig fagkyndige som til foretak. Departementet finner ikke grunn til å videreføre denne muligheten. I dag er det bare unntaksvis at personlig fagkyndige ikke er organisert som enkeltpersonsforetak, og foretaksregistrering gir både kommuner og oppdragsgivere større sikkerhet for seriøsitet og kvalitet.

### 9.6.4 Ansvar for kontroll

Departementet vil foreslå noen grep utover utvalgets forslag for å forenkle ansvarsreglene og klargjøre de ansvarliges kontrolloppgaver. Departementet foreslår at egenkontroll videreføres som krav ved godkjenning av foretak, men bortfaller som selvstendig ansvarsområde. Det foreslås at de ansvarlig prosjekterende og ansvarlig utførende

uttrykkelig skal ha ansvar for egenkontroll av plan- og bygningslovgivningens krav, som del av sin ordinære kvalitetssikring. Kravet til de ansvarlig prosjekterende og utførende er at deres del av tiltaket skal være i overensstemmelse med plan- og bygningslovgivningens krav. De har dermed et selvstendig ansvar for kvaliteten av sluttproduktet. Foretakene skal i følge godkjenningskravene blant annet ha systemer og rutiner som viser at systemene er i bruk, jf. kapittel 10 om godkjenning av foretak. Rutinene skal vise at foretakene har systemer for kvalitetssikring som også innbefatter oppfyllelse av myndighetskravene, og rutiner som viser at dette faktisk skjer. Rutinene skal altså vise etterlevelse av myndighetskravene uten at dette kommer til uttrykk i ansvarsretter for kontroll. Det har også etter gjeldende regler vært en forutsetning at foretakene etterprøver sitt arbeid, og at gjennomføring av slik kontroll med eget arbeid følger av foretakets kvalitetssikringssystem. Dette har i varierende grad blitt etterlevd.

Egenkontrollen som selvstendig kontrollform og ansvarsrett foreslås dermed opphevet, og ansvarsrett for kontroll blir således bare knyttet til kontroll som utføres på annen måte, det vil si som uavhengig kontroll. Det foreslås samtidig krav om obligatorisk uavhengig kontroll i en rekke tilfeller. Det skal også kunne kreves uavhengig kontroll der det for øvrig ikke stilles krav om andre ansvarlige foretak. Se nærmere om dette under kapittel 10 om kontroll. Ansvar for å prosjektere og utføre arbeid på tiltak innenfor lovens rammer opprettholdes. Aktørene har ansvar for å følge sine rutiner og levere et lovlig sluttprodukt. Forskjellen blir at egenkontroll ikke lenger er et eget ansvarsområde, men anses som en naturlig del av de oppgaver den ansvarlige har søkt og fått ansvarsrett for. Manglende oppfølging av egne rutiner kan medføre tilbaketrekking av ansvarsrett for prosjektering eller utførelse.

For nærmere beskrivelse av kontrollansvaret, se nedenfor under punkt 9.6.6 og kapittel 11.

### **9.6.5 Opphør av ansvar og skifte av ansvarlige**

Det direkte ansvaret for aktørene overfor kommunen opphører etter gjeldende rett normalt ved ferdigattest. Dette gjelder også for prosjekteringen. Det er ingen særskilte regler om opphør av ansvar underveis. Kommunen kan trekke tilbake ansvarsretten helt til ferdigattest gis, dersom den finner alvorlige feil.

Det er i gjeldende plan- og bygningslov ingen regler om foreldelse av ansvar, og det er dermed

uklart hvor lenge en gitt ansvarsrett strekker seg ut i tid. Departementet har i rundskriv H-12/97 antatt at ferdigattesten er en markering av at arbeidet er å anse som avsluttet, og at kommunen etter dette tidspunkt normalt ikke lenger kan gi pålegg om utbedring. I utgangspunktet må eventuelle sanksjoner etter dette tidspunkt rettes mot tiltakshaver eller den som er eier av tiltaket dersom tiltakshaver er ute av bildet. Departementet har imidlertid antatt at dersom det ansvarlige foretaket har opptrådt svikaktig eller grovt uaktsomt i forhold til ansvarsretten, vil kommunen likevel kunne gi pålegg etter at ferdigattest er utferdiget, også der ferdigattesten ikke oppheves.

Dersom kommunen, etter at ferdigattest er utferdiget, har oppdaget byggfeil som ikke er fremkommet i kontrollerklæringen, har en i praksis konkludert med at forutsetningene for ferdigattesten ikke er til stede. Vedtaket om utstedelse av ferdigattest er dermed ugyldig. Dersom feilene ikke er vesentlige eller bare gjelder avgrensede deler av tiltaket som ikke har betydning for helse, miljø og sikkerhet, kan kommunen falle tilbake på en midlertidig brukstillatelse. I motsatt fall oppheves/omgjøres ferdigattesten for tiltaket i sin helhet. En har da antatt at kommunens opphevelse av ferdigattestvedtaket har vekket til live ansvarsrettene i byggesaken slik at kommunen likevel kan gi pålegg til det foretak som hadde ansvarsrett for oppgaven. Dette er i all hovedsak aktuelt der hvor det er kort tid siden ferdigattest er utferdiget.

Man har privatrettslige foreldelsesregler gjennom reklamasjonsreglene i kontrakter, varierende fra 3 til 5 år, der 5 år nå ser ut til å bli dominerende. De offentligrettslige ansvarsreglene i plan- og bygningsloven har etter gjeldende rett ingen tilsvarende begrensning.

Departementet foreslår i ny § 23-3 siste ledd, at det kan gis pålegg til de ansvarlige foretak innenfor en ramme på 5 år dersom kommunen oppdager vesentlige forhold i strid med plan- og bygningslovgivningen eller den gitte tillatelsen, se særmerknad til bestemmelsen. Denne fristen er absolutt. Etter denne tid kan pålegg ikke rettes til de ansvarlige foretakene, med mindre ferdigattesten oppheves etter reglene i forvaltningsloven § 35 om omgjøring. Regelen markerer at ferdigattesten ikke er det endelige avslutningstidspunktet for kommunens mulighet til å gi pålegg, og departementet antar at regelen innebærer at ferdigattest dermed vil bli mer etterspurt som utgangspunkt for avslutning av påleggsmuligheten. Departementet antar samtidig at regelen vil kunne gi større rom for tilsyn før denne fristen går ut.



### 9.6.6 Nærmere beskrivelse av ansvar

Det har vært uklarheter omkring ansvarets omfang og grensesnitt mellom ansvarsområder. Departementet ser derfor behov for å gi en noe mer detaljert fremstilling av ansvaret i byggesaker slik det har utviklet seg i praksis, og slik det etter gjeldende rett og nye regler er å forstå. Reglene er plassert i lovens kapittel 23. Nærmere beskrivelse av reglene om ansvar vil bli utformet i forskrift og veiledning.

#### *Hva er ansvar?*

Ansvar etter plan- og bygningsloven omfatter i denne sammenheng både tiltakshavers ansvar og de ansvarlige foretakenes ansvar. Der det ikke er nødvendig med viderefordeling av ansvar, jf. §§ 20-2 og 20-3, er det tiltakshaver som har ansvaret overfor bygningsmyndighetene. Det samme gjelder der det av en eller annen grunn er et hull i deknningen. Nedenfor er det hovedsakelig ansvaret til de ansvarlige foretakene som omtales, jf. § 23-3, der slikt ansvar er nødvendig for søknadspliktige tiltak etter § 20-1.

Ansvar i plan- og bygningslovens forstand innebærer at foretaket skal innestå direkte overfor bygningsmyndighetene for at kravene i lov og forskrift er oppfylt. Dette gjelder både med hensyn til formelle og materielle krav som gjelder for de aktiviteter foretaket har søkt om, og fått godkjent ansvar for. Ansvar i plan- og bygningslovens forstand betyr både at en oppgave skal utføres i tråd med lovgivningen og den gitte tillatelse, og at manglende eller feil gjennomføring kan følges opp med pålegg og sanksjoner. Ansvaret er en direkte linje mellom den ansvarlige aktør og bygningsmyndighetene. Ansvar forutsetter rolleforståelse og kompetanse, og er basert på tillit. På den annen side er kommunene gitt større sanksjonsmuligheter som følge av, eller som kompensasjon for, større vekt på egenkontroll, egenerklæringer og tillit.

Ansvarsrett for foretak er i delt inn i ansvar for koordinering (ansvarlig søker i § 93b, forslag til ny § 23-4), fagansvar (for prosjektering i § 93b, forslag til ny § 23-5, og utførelse i § 98, forslag til ny § 23-6) og ansvar for kontroll (§ 97, forslag til ny § 23-7).

Aktørene kan også ha ansvar for gjennomføring, koordinering eller rapportering etter annet regelverk, for eksempel arbeidsmiljølovgivning, skattelovgivning, trygdellovgivning, regler for utleie av arbeidskraft og så videre. Disse forskjellige ansvarsformene er ikke koordinert mellom de forskjellige lover, slik at det bare er ansvar etter plan- og bygningslovgivningen som omfattes her.

Ansvaret er knyttet til foretaket, det er ikke et personlig ansvar, med unntak av «selvbyggeransvaret» som er nevnt over.

Ansvaret er begrenset til det ansvaret vedkommende foretak har påtatt seg i søknaden om ansvarsrett, som del av søknaden om tillatelse til tiltak. Ansvaret er samtidig avhengig av kontrakten med tiltakshaver, selv om den ansvarlige har en selvstendig stilling overfor kommunen. Det privatrettslige ansvar og ansvaret etter plan- og bygningsloven behøver ikke være sammenfallende. Det kontraktsrettslige ansvaret kan imidlertid ved uklarheter tjene som moment for avklaring av grensene for det offentligrettslige ansvaret, der ansvarsoppdelingen etter plan- og bygningsloven er uklar. Det motsatte kan også være tilfelle, slik at ansvarsrettsøknadene kan være tolkningsmomenter der den kontraktsrettslige ansvarsfordelingen er uklar. I byggesaker er utgangspunktet uansett at det er den offentligrettslige ansvarsfordelingen som skal legges til grunn.

Alle ansvarlige foretak må være kvalifisert. Kravene er nærmere detaljert i forskrift av 22. januar 1997 nr. 35 om godkjenning av foretak for ansvarsrett (GOF). Ansvar og ansvarsrett er definert i lovforslagets §§ 23-1 til 23-3.

#### *Inndeling av ansvar*

Hovedreglene finnes i lovforslagets §§ 23-2 til 23-7. Den viktigste funksjonen vis-a-vis kommunen er ansvarlig søker, som er tiltakshavers representant gjennom byggeprosessen. Fagansvaret og kvalitetssikringen ligger hos ansvarlig prosjekterende og ansvarlig utførende. Ansvarlig søker har etter lovendring i 2003 også samordningsansvar for utførelsesfasen, helt fram til ferdigattest er utstedt.

Det må skilles mellom koordineringsansvaret til ansvarlig søker og det faglige ansvaret som ligger hos de prosjekterende og utførende, samt kontrollansvaret. Dette gir seg blant annet uttrykk i at kvalifikasjonskravene er forskjellige, særlig med hensyn til kravene om rutiner (systemkrav). Av disse skal det fremgå at de ansvarlige foretak har system for egenkontroll av plan- og bygningslovgivningens krav, at de har organisasjonsplan både for foretaket og prosjektorganiseringen, at de har system for avviksbehandling og for dokumenthåndtering, samt oversikt over de kravene i plan- og bygningslovgivningen som er relevante for det konkrete tiltaket. Disse kravene gjelder for alle foretak som vil påta seg ansvarsrett, men det nærmere innholdet i kravene vil variere etter hvilken funksjon foretakene vil påta seg ansvar for.

Ansvarer kan samles og deles opp etter behov, først og fremst for å ha mulighet til å harmonere med entrepriseformen. Det er imidlertid ingen direkte sammenheng mellom ansvar etter plan- og bygningsloven og entreprisansvar. For eksempel gir det seg utslag i at mange standardkontrakter ikke har bestemmelser om ansvarsrett i byggesaken. Det er tiltakshaver, ved ansvarlig søker, som foreslår inndeling av ansvar for bygningsmyndighetene, og som samtidig foreslår de aktuelle foretak som skal ha ansvarsrett.

Kommunen kan avslå ansvarsrettssøknadene dersom foretakene mangler nødvendige kvalifikasjoner. Dette gjelder også krav til pålitelighet og dugelighet, noe som gir kommunen en mulighet til å vurdere foretakene ut fra erfaring og lokal kjennskap, til en viss grad uavhengig av sentral godkjenning. Kommunen kan også i særlige tilfeller kreve dokumentasjon og eventuell særskilt ansvarsrett for kvalifikasjoner for enkelte fagområder, for eksempel der det foreligger vanskelige grunnforhold eller der det skal oppføres nybygg i vernet bebyggelse. Dersom foretaket ikke er tilstrekkelig kvalifisert, må tiltakshaver enten bytte foretak eller supplere med særskilt kvalifiserte foretak. Det vil være opp til tiltakshaver eller det ansvarlige foretak, hvorvidt spesialforetaket skal søke om egen ansvarsrett eller inngå i for eksempel ansvarsretten til ansvarlig prosjekterende. I det siste tilfellet har ansvarlig prosjekterende, det vil si det foretaket som har påtatt seg ansvarsrett, fullt ansvar også for spesialforetaket.

#### *Ansvarlig søker*

Ansvarlig søker har koordineringsfunksjonen overfor kommunen, og skal være bindeledd mellom tiltakshaver og kommunen. Han skal undertegne alle dokumenter som skal til kommunen, også selve søknaden om tillatelse til tiltak, der han undertegner sammen med tiltakshaver, men ikke de enkelte kontrollklæringer, som de enkelte ansvarlig kontrollerende skriver under på. Han skriver altså under på søknad om igangsettingstillatelse, søknad om endring av tillatelse, søknad om ferdigattest og eventuell midlertidig brukstillatelse, nabovarsel, eventuell ansvarsoppgave, og de enkelte søknader om ansvarsrett.

Ansvarlig søker skal påse at søknaden er fullstendig, herunder at tiltaket i henhold til ansvarlig prosjekterende og eventuelt ansvarlig kontrollerende for prosjekteringen er ferdig prosjektert når det søkes om igangsettingstillatelse. Han er ansvarlig for at det foreligger nødvendig dokumentasjon for å gi kommunen grunnlag for å vurdere

tiltaket, inkludert nødvendig prosjektering, men han er ikke ansvarlig for det nærmere faglige innholdet i dokumentasjonen. Han skal sikre at helhet, kontroll og grensesnitt er ivaretatt. Samordningsfunksjonen innebærer også å sørge for nødvendig informasjonsflyt mellom ansvarlig prosjekterende og ansvarlig utførende. Han er ansvarlig for at det foreligger ansvarsdekning og tilhørende ansvarsrettssøknader. Ansvarlig søker skal gi oversikt over ansvarsfordelingen som en del av søknadsdokumentasjonen, men det er i utgangspunktet tiltakshaver som har ansvaret for at det inngås avtaler med profesjonelle foretak. Dersom kommunen finner at deler av tiltaket mangler ansvar, kan den henvende seg til ansvarlig søker, som må ta dette opp med tiltakshaver. Ansvarlig søker kan også være formell mottaker av pålegg, som han da skal videreformidle.

Ansvarlig søker er ansvarlig for at det foreligger plan for gjennomføring av tiltaket. En slik gjennomføringsplan vil være grunnlag for kontroll, både for prosjekteringen og utførelsen. Ansvarlig søker er ansvarlig for at kontrollfunksjonen blir ivaretatt, og skal påse at de forskjellige ansvarlige kontrollforetakene koordinerer og samordner kontrollen slik at den blir helhetlig. Det vil si at den dekker hele tiltaket og grensesnittene mellom de forskjellige kontrollene, men han er ikke ansvarlig for innholdet i kontrollen eller kontrollklæringerne.

Det skal kun være én ansvarlig søker i byggesaken. Funksjonen kan altså ikke deles opp i flere parallelle funksjoner. Søkerfunksjonen kan imidlertid deles opp i tid, slik at det for eksempel er én ansvarlig søker for prosjekterings/søknadsfasen frem til igangsettingstillatelsen og én for utførelsesfasen frem til ferdigattest. Dersom ansvarlig søker eller andre ansvarlige fratrer i løpet av prosessen mellom tillatelse og ferdigattest, kan kommunen gi stansningspålegg inntil ansvarsforholdene er brakt i orden.

#### *Ansvarlig prosjekterende*

Ansvarlig prosjekterende foretak er ansvarlig innenfor den tildelte ansvarsretten for at prosjekteringen gjennomføres på en slik måte at tegninger og beregninger blir i samsvar med plan- og bygningslovgivningen, og de fastsatte rammene for tiltaket (tillatelser, bindende arealplaner, godkjent plassering/høyde, tekniske krav med videre). Prosjekteringsansvaret kan deles opp i flere ansvarsområder fordelt på ulike fagoppgaver. Det vil da framgå av ansvarsrettssøknaden hvor langt pro-

sjekteringsansvaret rekker. Det forutsettes at den ansvarliges egne rutiner følges.

Ansvarlig prosjekterende har ansvar for at informasjon fra tillatelse og strategidokumenter klargjøres for å kunne føres videre som arbeidsgrunnlag til ansvarlig utførende. Han har videre ansvar innenfor sitt ansvarsområde for feil i arbeidsgrunnlaget eller dersom grunnlaget er ufullstendig, uansett privat avtale og kontraktens avgrensning. Han skal også påse at egne løsninger er gjennomførbare i forhold til de øvrige prosjekteringsfagene ved å gjennomføre tverrfaglig kvalitetssikring (egenkontroll) i forhold til grenseflatene til andre prosjekterende. I den grad det er nødvendig med prosjektering for sikringstiltak i henhold til § 28-2 om sikring av byggearbeider har ansvarlig prosjekterende ansvar for at det blir gjort.

Dersom prosjekteringen medfører endringer i forhold til de rammer som følger av regelverket eller vilkår i henholdsvis rammetillatelsen og/eller igangsettingstillatelsen, skal prosjekteringsansvarlig straks informere søker om dette. Ansvarlig søker må da vurdere om det er nødvendig å sende endringssøknad og/eller søknad om dispensasjon

til kommunen. Prosjekteringsansvarlig vil være rette adressat for rettingspålegg ved eventuelle prosjekteringsfeil innenfor eget ansvarsområde.

#### *Ansvarlig utførende*

Ansvarlig utførende er ansvarlig innenfor foretaks ansvarsrett for at tiltaket blir utført i samsvar med prosjekteringsgrunnlaget, gitte tillatelser og bestemmelsene gitt i eller i medhold av plan- og bygningslovgivningen. Ansvaret kan fordeles på flere utførende foretak som har ansvar innenfor sine egne definerte ansvarsområder. Der hvor det er flere ansvarlig utførende, skal disse koordineres av ansvarlig søker.

Utførelse i strid med regelverket som skyldes feil prosjektering, har den utførende ikke ansvar for. Dette er det vedkommende ansvarlig prosjekterende som er ansvarlig for, og som har ansvar for å rette opp. Den ansvarlig utførendes oppgave er først og fremst å gjennomføre utførelsen i samsvar med prosjekteringsgrunnlaget. Han har likevel et generelt aktsomhetsansvar, som innebærer at dersom han ser eller burde ha sett at prosjekteringen er feil, vil han ha opplysningsplikt til ansvarlig

### **Boks 9.1 Prosjektering ved rammetillatelse**

Den opprinnelige regelen i 1997 gikk ut på at fullstendig ansvarsfordeling for prosjekteringen skal foreligge ved rammetillatelsen. Dette er senere blitt endret, slik at det er igangsettingstillatelsen som er det siste skjæringspunktet. Dette innebærer at all prosjektering skal være ansvarsbelagt, gjennomført og kontrollert ved søknad om igangsettingstillatelse. Selv om ansvarsoppdelingen dermed ikke trenger å være fullstendig før ved søknad om igangsettingstillatelse, betyr dette at det stilles krav om ansvar for den del av prosjekteringen som er nødvendig for rammetillatelsen.

Det har vært gitt uttrykk for forskjellige oppfatninger når det gjelder adgangen til å kreve ansvarlige foretak for prosjekteringen ved rammesøknad. Utgangspunktet er imidlertid at alle deler av tiltaket skal være belagt med ansvar, også den delen av prosjekteringen som finner sted i forbindelse med rammetillatelsen. Det er i utgangspunktet tiltakshaver som velger på hvilket stadium av saken han ønsker å søke om rammetillatelse. Dersom en del av prosjekteringen som gjelder rammesøknaden utsettes og tas i forbindelse med søknaden om igangsettingstil-

latelse, fordi tidspunktet for å søke om de forskjellige ansvarsretter til en viss grad er gjort fleksibelt, skal det likevel stilles krav om ansvarsrett for nødvendig prosjektering i forbindelse med rammetillatelsen. Den prosjekteringen som er foretatt ved rammetillatelsen skal altså være ansvarsbelagt og kontrollert.

#### *Når er det ikke nødvendig med prosjekteringsansvar for rammetillatelse?*

Problemstillingen som er nevnt over, kan for eksempel være knyttet til en situasjon der det foreligger detaljert reguleringsplan for et nybyggingsfelt der plassering og utnyttelse framgår, og det søkes om rammetillatelse for eksempel på grunnlag av en kataloghustype. Det vil da neppe være nødvendig med eget prosjekteringsansvar ved rammetillatelsen. Det vil etter en konkret vurdering gjerne ikke være nødvendig med prosjekteringsansvar for å utforme situasjonsplan, som er en del av den nødvendige dokumentasjonen ved søknad om rammetillatelse. Det må imidlertid foreligge prosjekteringsansvar for tiltaket som sådan ved igangsettingstillatelsen.

søker eller tiltakshaver. Ansvarlig utførende plikter å melde fra til ansvarlig søker når han oppdager feil i prosjekteringen eller forhold som ikke er tilstrekkelig prosjektert. Søker skal da videreformidle dette til prosjekteringsansvarlig som plikter å sørge for at den manglende prosjekteringen ferdigstilles.

Før arbeid igangsettes plikter utførelsesansvarlig å forsikre seg om at de nødvendige tillatelser er innhentet, og å sette seg inn i hva tillatelsen går ut på.

Utførende har også ansvar for at sikkerheten på byggeplassen er tilstrekkelig ivaretatt i henhold til kravene i § 28-2 om sikring av byggearbeider. Der som sikringstiltakene forutsetter prosjektering, har ansvarlig prosjekterende ansvar for at prosjekteringen blir utført.

Ansvarlig utførende har altså ansvar for å utføre arbeidet i overensstemmelse med arbeidstegninger og beskrivelser, og å varsle om tegninger som åpenbart mangler, uansett hvem som er bestiller av prosjekteringen. Han skal videre varsle om feil som er åpenbare i forhold til de funksjoner som skal ivaretas, og å varsle om åpenbare konflikter mellom ulike sett av arbeidstegninger.

#### *Ansvarlig kontrollerende*

Etter departementets forslag skal egenkontroll skje som en del av den vanlige kvalitetssikringen i prosjektet, og skal i prinsippet integreres i foretakets kvalitetsplan. I tillegg kan det etter loven, forskrifter eller etter kommunens konkrete vurdering kreves uavhengig kontroll for hele eller deler av tiltaket. Det er denne uavhengige kontrollen som omfattes av ansvaret til ansvarlig kontrollerende.

Den ansvarlig kontrollerende har informasjonsplikt både til tiltakshaver ved ansvarlig søker, og i siste instans også til kommunen. Han skal bistå med utformingen av en plan for gjennomføring av tiltaket som grunnlag for kontroll, og har ansvar for sluttkontroll og avsluttende gjennomgang av dokumentene for å se om det er samsvar mellom tillatelsen inklusive de vilkår som er stilt der, og det ferdige produkt. Dette skal fremgå av en kontrollerklæring. Planen for gjennomføring er noe annet enn de kontrollplaner som har vært brukt. Planen skal vise gjennomføringen av hele tiltaket, der det synliggjøres milepæler hvor det kan føres kontroll, for eksempel ved valg av løsninger i prosjekteringen, ved innbygging av bygningsdeler i utførelsen, samt sluttkontroll.

Ansvarlig kontrollerende for prosjekteringen har ansvar for å påse at kontrollsystemet blir brukt underveis i prosjekteringen, inklusiv ved gjennomføring av tverrfaglig kontroll, og ved sluttkontroll av prosjekteringen. Han skal videre påse at kontrollomfanget er hensiktsmessig, og ved å foreta en faglig vurdering av resultatet av kontrollen, oppsummere om prosjekteringsresultatet er i overensstemmelse med offentligrettslige krav.

Ansvarlig kontrollerende for utførelsen har ansvar for å påse at kontrollsystemet blir brukt underveis i utførelsen, inklusiv mottakskontroll av arbeidsunderlag og sluttkontroll. Han skal videre påse at kontrollomfanget er hensiktsmessig, og ved å foreta en faglig vurdering av resultatet av kontrollen, med å oppsummere om det kontrollerte arbeidsresultatet er i overensstemmelse med offentligrettslige krav.

Se nærmere omtale av kontroll og kontrollansvar under kapittel 11.

## 10 Godkjenning av foretak. Tilbaketrekking av godkjenning

### 10.1 Bakgrunn

I Byggesaksreformen av 1995, som trådte i kraft 1. juli 1997, var innføringen av lokal godkjenning, herunder krav om ansvarsrett, og sentral godkjenning blant de viktigste endringene. Intensjonen bak krav om ansvarsrett i en byggesak sammen med krav om godkjenning, var blant annet å sikre at foretak som påtar seg ansvarsrett hadde tilstrekkelige kvalifikasjoner til å forestå oppgaver etter plan- og bygningsloven. Formålet med innføringen av den sentrale godkjenningsordningen var i første rekke å gjøre kommunenes vurdering av ansvarsretten og gjennomføringen av byggesaken enklere, og samtidig sikre god kvalitet og seriøsitet blant utøverne, se Ot.prp. nr. 39 (1993–94) kapittel 2.4. Sentral godkjenning skulle bidra til større oversikt i markedet, og heve kvaliteten på de forskjellige deler av en byggeprosess. Det var – og er fortsatt – et overordnet mål for den sentrale godkjenningen at denne skal være et godt og pålitelig hjelpemiddel for kommunene ved deres behandling av søknader om lokal godkjenning (ansvarsrett).

Bygningslovutvalget har i NOU 2005: 12 gitt uttrykk for at målene med godkjenningsordningen som fulgte av Ot.prp. nr. 39 (1993–94) punkt 2.4, ikke er fullt ut oppnådd. Basert på faktaundersøkelser, brukerundersøkelser og høringen var inntrykket til Bygningslovutvalget at godkjenningsordningen, slik den praktiseres i dag, ikke i tilstrekkelig grad bidrar til bedre kvalitet, færre feil og klarere ansvarsforhold. De fleste som har uttalt seg om godkjenningsordningen mener at det fortsatt er behov for en godkjenningsordning, men forutsetningen er at den fungerer etter intensjonen.

Vurderingen av behovet for mer utstrakt bruk av uavhengig kontroll har også medført et spørsmål om det skal stilles særskilte krav til kontrollforetak, og om egenkontrollen skal avvikles som ansvarsform. Se nærmere omtale i kapittel 9.6.2 om ansvar for kontroll, og kapittel 11 om kontroll, hvor departementet foreslår at kontrollforetak skal ha obligatorisk sentral godkjenning.

### 10.2 Gjeldende rett

Sentral godkjenning er frivillig og er en forhåndsvurdering av foretakets kvalifikasjoner som igjen danner grunnlag for lokal godkjenning for ansvarsrett. Sentral godkjenning gis for tre år av gangen. Ordningen administreres av Statens bygningstekniske etat (BE). Lokal godkjenning er obligatorisk og tildeles i den enkelte sak. Lokal godkjenning har en varighet fram til ferdigstillelse av byggesaken.

#### 10.2.1 Kvalifikasjonskriterier

Plan- og bygningsloven §§ 93b nr. 3, 97 nr. 1 fjerde ledd, 98 nr. 2 og 98a andre ledd gir regler om henholdsvis lokal og sentral godkjenning av utøvere for ansvarsrett. De nærmere vilkår for godkjenning framgår av forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett av 22. januar nr. 35 (GOF) kapittel II – IV. Det er de samme materielle krav som gjelder for lokal godkjenning som for sentral godkjenning. Nedenfor redegjøres det nærmere for kriteriene for å få lokal og sentral godkjenning.

#### *Foretak og andre som kan få godkjenning*

Det er foretak som kan få sentral godkjenning, og som hovedregel også lokal godkjenning. Med foretak menes enhver virksomhet (hovedsakelig juridisk person, uavhengig av organisering) – med økonomisk formål. EØS-retten stiller ikke krav om rettslig status, noe som innebærer at også etater og offentlige organer som driver økonomisk virksomhet vil være omfattet av begrepet. For øvrig legges definisjonen av foretak som framkommer av dommen *Höfner og Elsner mot Macrotron* (EF-domstolen sak C-49/90) samt etterfølgende praksis til grunn ved foretaksbegrepet. Foretaket må være registrert i foretaksregisteret eller i enhetsregisteret, jf. godkjenningsforskriften (GOF) § 4 nr. 2. Det følger av nr. 3 at foretak registrert i andre EØS-stater må kunne dokumentere at de er registrert i et tilsvarende register i sitt hjemland. I de tilfeller der kommuner ønsker å søke lokal eller sentral godkjenning må denne virksomheten skilles ut som en egen enhet, men ikke nødvendigvis som et foretak,

og holdes atskilt fra kommunens forvaltningsfunksjoner ellers.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at foretak som delt opp geografisk med faste avdelingskontorer rundt om landet, har anledning til å få registrert avdelingskontorene som underenheter med egne organisasjonsnumre i Enhetsregisteret. Det enkelte avdelingskontor vil da kunne søke om sentral og lokal godkjenning på et eget organisasjonsnummer.

#### *Selvbygger og personlig ansvarsrett*

Godkjenningsforskriften (GOF) § 17 nr. 1 og nr. 2 åpner for at kommunen kan gi henholdsvis personlig ansvarsrett i særlige tilfeller og personlig ansvarsrett som selvbygger. Personlig ansvarsrett i særlige tilfeller er et unntak fra hovedregelen om at ansvarsrett kun skal gis foretak. Personlig ansvarsrett kan gis til faglig kvalifisert person. Kravene i godkjenningsforskriften (GOF) om styringssystemer og utdanning og praksis gjelder tilsvarende ved personlig ansvarsrett. Videre kan kommunen gi personlig ansvarsrett for den som ønsker å bygge til eget bruk. Vilkårene er for det første at det dreier seg om enebolig- eller fritidsbygning (helårsbolig, fritidsbolig og garasje, uthus, påbygg, tilbygg og liknende) til eget bruk. Kravene til styringssystem samt utdanning og praksis kommer ikke til anvendelse for en selvbygger.

#### *Krav til styringssystem*

Foretaket må ha et styringssystem som oppfyller minimumskravene angitt i godkjenningsforskriften (GOF) kapittel II. Det er etter dagens regelverk ikke noe krav om at foretaket må gå til anskaffelse av eller opparbeide et eget system utelukkende for ivaretagelse av plan- og bygningsloven. Det er tilstrekkelig at foretaket har innarbeidet dokumenterbare rutiner som ivaretar kravene i godkjenningsforskriften (GOF) kapittel II. Dersom foretaket allerede har et system for ivaretagelse av for eksempel kravene til helse, miljø og sikkerhet (HMS) etter internkontrollforskriften som er gitt i medhold av arbeidsmiljøloven, er det tilstrekkelig at rutinene for oppfyllelse av plan- og bygningslovgivningen gjøres til en bestanddel i dette systemet. Kravet til system dokumenteres i praksis gjennom egenerklæring.

#### *Krav til faglig ledelse*

Foretaket må ha en faglig ledelse som oppfyller krav til relevant utdanning og praksis i forhold til

godkjenningsområdet det søkes innen. Kravene til utdanning og praksis henger sammen med de ulike kravene i godkjenningsområdet. Godkjenningsområdene betegner et generelt område som foretaket kan påta seg ansvarsrett innenfor. Et godkjenningsområde består av tiltakstype/fagområder, tiltaksklasse/foretaksklasse og funksjon.

#### **10.2.2 Forholdet mellom sentral og lokal godkjenning**

Forskjellen på sentral og lokal godkjenning er at ved søknad om sentral godkjenning vurderes kvalifikasjoner og vilkår generelt, mens ved søknad om lokal godkjenning vurderes kvalifikasjonene opp mot det konkrete prosjektet det søkes ansvarsrett for. Når kommunen skal vurdere søknad om lokal godkjenning for ansvarsrett, og foretaket har sentral godkjenning, skal denne normalt legges til grunn uten ytterligere vurdering, såfremt godkjenningen er dekkende for det aktuelle oppdraget, jf. gjeldende lov § 98a tredje ledd. Foretak som har sentral godkjenning slipper dermed å dokumentere organisasjon, system og kompetanse i hvert enkelt tilfelle.

I november 2003 ble den sentrale godkjenningsordningen endret. Godkjenningskatalogen av 1999 (Temaveiledning HO-2/99) ble fjernet og de tidligere 548 kodene ble erstattet av godkjenningsområdene «Bygninger og installasjoner» og «Anlegg, konstruksjoner og installasjoner». Etter endringen skal det reelle ansvarsforholdet beskrives i prosaform i den konkrete byggesaken.

Den gjeldende godkjenningsordningen er i stor grad basert på tillit, blant annet ved at foretakenes system dokumenteres gjennom egenerklæringer. Det er en forutsetning for at ordningen skal fungere optimalt at kommunene gjennomfører tilsyn i medhold av plan- og bygningsloven § 10-1 for å påse at regelverket følges, og rapporterer til Statens bygningstekniske etat (BE) ved alvorlige overtredelser av plan- og bygningsloven. Statens bygningstekniske etat skal på sin side sørge for at det føres tilsyn med sentralt godkjente foretak. Det er gjennom tilsyn av foretakene at useriøse aktører i næringen best kan fanges opp.

#### **10.3 Rettstilstanden i andre land**

Landene i Norden har i ulik grad fastsatt formelle krav til aktørene.

Island har delvis fordelt ansvaret på flere parter og har opprettet en form for offentlig «register»,

Tabell 10.1

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
Ansvar	Aktørene	Byggherren (+KA)	Byggherren	Byggherren	Delt, men mest byggherren
Kompetansekrav	Krav til hver enkelt aktør: - ansv. søker - prosjekterende - utførende - kontrollerende	Krav til byggherrens KA og til hans «frittstående sakkyn-dig»	Ingen krav til aktører	Krav til noen aktører: - planlegger - utførende	Krav til hver enkelt aktør - byggedirektør - prosjekterende - utførende
Godkjenningsordning	Offentlig godkjenningsordning for alle aktørene delt i to: - lokal godkjenning - sentral godkjenning	Frivillig og privat register for KA	Ingen godkjenningsordning	Prøveordning med frivillig privat register	Ikke formell godkjenningsordning, men register hos myndighetene

Kilde: Sidsel Jerkø, Bygningslov for bedre bygg? Sammenligning av bygningsloven i Norden (2004).

men dette er ikke ment å være en godkjenningsordning.

I Sverige og Finland er ansvaret plassert hos byggherren. Det er satt formelle krav til enkelte andre aktører, og det er etablert ordninger med frivillige registre. I Danmark er ansvaret plassert hos byggherren.

#### 10.4 Norges forskningsråd – Evaluering av byggesaksreformen (2005)

I Evaluering av byggesaksreformen – på vei til bedre bygg? (*Norges forskningsråd* – mai 2005) var hovedkonklusjonen at reformen i 1997 blant annet har ført til at omfanget av prosessforårsakede byggskader har blitt noe redusert. Det ble imidlertid bemerket at enkelte av virkemidlene ikke virket helt etter intensjonen. Dette gjaldt for eksempel egenkontrollen og godkjenningsordningen.

Når det gjelder godkjenningsordningen, ble det påpekt at de forenklingene som den sentrale godkjenningsordningen har gjennomført, og da spesielt med krav om kun en godkjent faglig leder samt praksisendringen i 2003 hvor antallet godkjenningssområder ble redusert til 30, har bidratt til å svekke intensjonen med reformen;

«Med de to forenklingene av godkjenningsordningen er det grunn til å anta at ordningen med å tydeliggjøre hvem som har faglig ansvar for

hva, samt muligheten for å vurdere bedriftenes faglige kvalifikasjoner i forhold til oppgaven det søkes ansvarsrett for, er blitt redusert.

...

I utgangspunktet bidro ordningen med den sentrale godkjenningsordningen til forenkling i den kommunale saksbehandlingen, men det er usikkert om endring fra koder med klare avgrensinger av ansvarsområder til en mer generell beskrivelse har bidratt til en ytterligere forenkling. Mye tyder på at det tvert om har bidratt til å gjøre ordningen uklare» (*Støa, Knudsen og Jensø 2004, Berg 2005*).

#### 10.5 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag

Bygningslovutvalget har foreslått at den sentrale godkjenningsordningen endres fra en frivillig til en obligatorisk ordning. Utvalgets forslag vil innebære at alle foretak som ønsker å påta seg ansvarsrett i en byggesak må inneha sentral godkjenning. Lokal godkjenning vil dermed ikke være nødvendig, og kan fjernes. Kommunene vil da ikke ha adgang til å utstede ansvarsrett dersom foretaket ikke kan dokumentere at det har sentral godkjenning. Utvalget begrunner forslaget med at en obligatorisk ordning for det første vil medføre en enhetlig vurdering av foretakenes kvalifikasjoner, og bidra til felles rammevilkår som vil fremme seriositet i næringen. For det andre mener utvalget at

forslaget vil gi bedre mulighet for oversikt og sentral styring samt oppfølging av ordningen. For det tredje mener utvalget at forslaget vil styrke ordningen fordi samtlige aktører vil bli underlagt de samme bestemmelsene om tilbaketrekking av godkjenning. Tilbaketrekking av godkjenning vil etter utvalgets vurdering dessuten få betydning utover den enkelte byggesak, noe utvalget mener vil gjøre reaksjonene mer effektive og avskrekkende.

Utvalget argumenterer også med at en obligatorisk ordning vil være forenklende for kommunene, fordi de ikke lenger behøver å behandle søknader om lokal godkjenning. Da det etter forslaget bare vil være én måte å få godkjenning på, fant ikke utvalget grunn til å beholde betegnelsen «sentral godkjenning».

Utover kravet til obligatorisk sentral godkjenning, foreslår Bygningslovutvalget noen mindre endringer i kvalifikasjonskravene. Blant at foreslår utvalget å stille krav til foretaket om en obligatorisk etterutdanningsplan. Utvalget foreslår også at dagens ordning, som gir foretakene en vid godkjenning med anledning til å påta seg ansvar som går ut over egen kompetanse, strammes noe inn.

Bygningslovutvalget understreker imidlertid at det er en vesentlig forutsetning for ordningen at den følges opp gjennom statlig og kommunalt tilsyn, og at sanksjonsmulighetene benyttes der det er aktuelt.

## 10.6 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn

*Norges Jordskifte kandidatforening, Statens råd for funksjonshemmede, Fiskeri- og kystdepartementet, Fylkesmannen i Vestfold og Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF) ved Forum for Byggesak (FFB)* støtter Bygningslovutvalgets forslag om at det skal innføres en obligatorisk sentral godkjenningsordning.

*Kristiansand kommune* mener at obligatorisk sentral godkjenning vil forenkle og forkorte saksbehandlingstiden. Det bør imidlertid avklares hva foretakene virkelig er kvalifisert for. Dagens godkjenning er etter kommunens vurdering for generell.

Det er flere høringsinstanser, herunder *Bærum kommune, Rendalen kommune og 10 kommuner som uttaler seg i regi av Kommunalteknisk forening*, som i utgangspunktet stiller seg positive til forslaget. De viser samtidig til at det må åpnes for at kommunene kan gi lokal godkjenning i mindre saker for å dempe uheldige virkninger for lokale næringsdrivende.

*Oslo kommune* støtter utvalget i at en sentral godkjenningsordning opprettholdes og ser fordele ved forslaget om en obligatorisk ordning. Kommunen etterlyser nærmere drøftelser av hvilke kriterier som skal ligge til grunn for tap av godkjenningen og hvilket tidsrom/antall saker et slik tap kan gjelde. Det stilles spørsmål om det er bevisst at kriteriet «pålitelighet og dugelighet» ikke er foreslått som kriterium for tilbaketrekking av den sentrale godkjenningen. Behovet for pålitelige aktører er minst like stort for et sentralt register som for kommunen, og bør således være en generell faktor ved vurderingen om tilbaketrekking. Videre etterlyser kommunen en vurdering av i hvilket omfang kommunene og den sentrale godkjenningsordningen kan vektlegge tidligere erfaring med foretaket.

*Nes kommune, Førde kommune og Sørum kommune* støtter ikke utvalgets forslag om en obligatorisk sentral godkjenning. De frykter at kompetente lokale bedrifter vil velge å ikke søke om sentral godkjenning. De ønsker derfor at kommunen fremdeles skal kunne gi godkjenning lokalt. *Faggruppen for bygg og anlegg*, som i hovedsak representerer medlemmer av Tekna og NITO, er betenkt over forslaget om å fjerne lokal godkjenningsordning av samme grunn. Heller ikke *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* og *Byggenæringsens Landsforening (BNL)* er enig i at ordningen gjøres obligatorisk, da den lokale godkjenningen anses å være et verdifullt supplement til den sentrale ordningen. Svakheten ved dagens ordning skyldes først og fremst liten tilsynsaktivitet i kommunene og fra Statens bygningstekniske etat.

*Landsorganisasjonen i Norge (LO)* er også skeptisk til å fjerne den lokale godkjenningsordningen. Gjennom den lokale godkjenningsordningen har man opparbeidet seg erfaring som til nå har hatt betydning for å kunne få sentral godkjenning. Særlig gjelder det for små og mellomstore bedrifter. LO er redd dette forslaget kan bety en diskriminering ved oppdragstildeling og gjøre det vanskelig for bedrifter som baserer seg på realkompetanse og yrkesfaglig bakgrunn.

*Statens bygningstekniske etat (BE)* er også uenig i utvalgets forslag om å innføre en obligatorisk godkjenning da de mener dette vil være i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Videre vil etableringen av nye bedrifter innen næringen bli vanskeliggjort da disse ikke lenger kan søke om lokal godkjenning, samt at nyutvikling og kompetanseoppbygging innen nye bedrifter vanskeliggjøres.

*Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF)* uttaler at fjerning av den lokale godkjenningsordningen



vil medføre liten fleksibilitet i mulighetene til å gi ansvarsrett. Det kan gjelde lokale foretak som en ønsker å beholde i markedet og som det ikke er aktuelt å søke om sentral godkjenning for. Det kan også være foretak som har mistet sin sentrale godkjenning for en periode, men som man ønsker skal være tilgjengelige i markedet. Foretak som har blitt fratatt godkjenningen må få en mulighet til å komme på banen igjen, eventuelt under tilsyn.

## 10.7 Vurdering av Bygningslovutvalgets forslag

Etter departementets vurdering kan Bygningslovutvalgets forslag om en obligatorisk sentral godkjenning ha enkelte positive følger blant annet ved at samtlige aktører underlegges de samme regler. Forslaget vil imidlertid også medføre flere utilsiktede problemer:

### *Forholdet til EØS-reglene*

Utvalget har pekt på at forholdet til EØS-reglene må utredes nærmere. Departementet har innhentet en ekstern juridisk betenkning. I betenkningen pekes det på at det kan være en mulighet for at en obligatorisk sentral godkjenningsordning i større grad blir å anse som en ren registreringsordning. Lignende ordninger har EF-domstolen ansett for å være i strid med EØS-retten. En lokal ordning har en mer spesifikk og konkret utforming i forhold til de krav som skal ivaretas, noe som gjør det enklere å begrunne at ordningen faktisk ivaretar og sikrer kontrollen av de kravene som lovlig kan stilles.

### *Nyetablering av foretak i BA-næringen*

De materielle kravene til sentral og lokal godkjenning er i dag i utgangspunktet like, men sentrale myndigheter har signalisert ovenfor kommunene at reglene bør praktiseres fleksibelt slik at det åpnes for nyetablering av foretak i næringen. Dette gjelder særlig nystartede foretak som har en faglig ledelse som ennå ikke har opparbeidet seg lang nok praksis slik reglene krever for å få sentral godkjenning. Disse kan i dag søke om lokal godkjenning, og vil gjennom dette etter hvert kunne få sentral godkjenning. Denne muligheten vil bortfalle dersom sentral godkjenning gjøres obligatorisk.

### *Konsekvenser for lokale bedrifter som i dag ikke har sentral godkjenning*

Det er en rekke lokale foretak som i dag ikke har sentral godkjenning. Dette er ofte enkeltpersonforetak, hvorav mange er drevet av personer med stor realkompetanse, men uten eller med lav formell utdanning. Disse foretakene påtar seg i hovedsak oppdrag som for eksempel oppføring av boliger, fritidsboliger, tilbygg, påbygg, uthus med mer. Lokale bygningsmyndigheter kjenner ofte foretakene godt, og gjennom dagens muligheter for lokal godkjenning kan disse foretakene få lokal godkjenning fordi kommunen erfarer at de gjør en god jobb. Ved en obligatorisk ordning vil disse foretakenes markedsposisjon reduseres betydelig ved at de vanskelig vil kunne få sentral godkjenning, og de blir dermed henvist til andre og mindre byggetiltak utenfor ansvarsrettsystemet. Noen foretak vil også kunne fristes over i den mer useriøse delen av næringen.

### *Tilbaketrekking av sentral godkjenning*

En obligatorisk ordning vil nødvendigvis medføre at tilbaketrekking av sentral godkjenning blir vanskeligere. Etter gjeldende rett har foretaket, ved en eventuell tilbaketrekking av sentral godkjenning, fortsatt anledning til å søke om lokal godkjenning. Dersom ordningen gjøres obligatorisk vil denne muligheten bortfalle, og en tilbaketrekking vil dermed innebære et yrkesforbud for foretak som kun arbeider med større, søknadspåtlige tiltak. Dersom det går lang tid før foretaket får tilbake godkjenningen vil det medføre betydelige økonomiske tap for foretakene, med fare for konkurser. Dette vil i særlig grad ramme mindre, lokale foretak. Ut fra proporsjonalitetshensynet, det vil si at en sanksjon, i dette tilfellet tilbaketrekking av godkjenning, må stå i et rimelig forhold til overtredelsen, kan et slikt resultat være uakseptabelt ved mindre overtredelser. Dette vil være et hinder for å oppnå den målsettingen at alle foretak skal være kvalifisert.

Større foretak som har flere oppdrag løpende parallelt, vil også bli hardt rammet fordi tilbaketrekkingen vil innebære stans i samtlige av byggeprosjektene. Dette vil være lite rimelig og lite hensiktsmessig i de tilfeller hvor regelbruddene beror på ett bestemt byggeprosjekt eller ett bestemt avdelingskontor.

Etter en samlet vurdering av forholdene som omtalt over, finner departementet at de negative konsekvensene ved en obligatorisk ordning vil være større enn de positive. På bakgrunn av dette

sammenholdt med de innkomne høringsuttalelser, vil departementet ikke gå videre med denne delen av Bygningslovutvalgets forslag.

## 10.8 Departementets forslag

Departementet er enig med Bygningslovutvalget i at godkjenningsordningen bør videreføres som en statlig myndighetsoppgave. Departementet foreslår at lokal godkjenning for ansvarsrett opprettholdes og at den sentrale godkjenningsordningen videreføres som en frivillig ordning, bortsett fra for kontrollforetak, jf. departementets forslag til § 23-7 første ledd annet punkt.

Departementet ser likevel behov for å foreslå endringer i forskriften for å gjøre både sentral og lokal godkjenning mer effektiv og resultatorientert enn dagens ordning. Departementet mener det må foretas en grundig vurdering av foretakene for i større grad å sikre at de foretakene som søker sentral godkjenning innehar den nødvendige kompetanse innen sitt godkjenningsområde. Samtidig må kommunene vurdere aktivt om den sentrale godkjenningen passer til det aktuelle tiltaket, og hvorvidt kompetansen faktisk er til stede i tiltaket det søkes ansvarsrett for. Videre legges det opp til styrking av krav til mer aktivt tilsyn med foretakene, både sentralt og lokalt, enn hva som praktiseres i dag. Det vil si økt sanksjonering ved brudd på plan- og bygningslovgivningen, både med advarsler og tilbaketrekking overfor foretakene, og med bruk av sanksjoner etter forslaget til lovens kapittel 32 for å rette feil i det enkelte tiltaket. Formålet med godkjenningsordningen er uendret, jf. punkt 10.1 ovenfor.

Departementet understreker at regelendringer alene ikke vil være tilstrekkelig til å ivareta formålet. Mye av forbedringspotensialet ligger i praktiseringen av regelverket hos både foretakene og bygningsmyndighetene, både når det gjelder lokal og sentral godkjenning. Skal godkjenningsordningen fungere effektivt og bli et godt hjelpemiddel for kommunene, er den avhengig av at det reageres overfor foretak som ikke følger reglene i plan- og bygningslovgivningen. Ordningen forutsetter derfor at kommunene fører tilsyn og innrapporterer foretak som ikke følger reglene. Statens bygnings-tekniske etat må på sin side også føre tilsyn med foretakene, og følge opp de foretak som ikke oppfyller kravene til godkjenning slik at disse fjernes fra det sentrale registeret.

### 10.8.1 Nærmere om departementets forslag til presiseringer av kvalifikasjonskriteriene

Departementet foreslår at gjeldende kvalifikasjonskriterier i hovedsak videreføres uendret. Etter departementets vurdering er det ikke behov for å innføre nye og/eller strengere regler. Derimot må dagens regler tydeliggjøres slik at man får en klarere og skarpere praktisering av gjeldende krav, i den hensikt å sikre overholdelse av kravene. Presiseringene vil i første rekke få konsekvenser for den sentrale godkjenningsordningen, ettersom lokal godkjenning for ansvarsrett relaterer seg til et konkret byggeprosjekt. For kommunen vil det da være tilstrekkelig at den forsikrer seg om at foretaket har de kvalifikasjoner som er nødvendige for å gjennomføre dette prosjektet. Sentral godkjenning for ansvarsrett er derimot en frivillig ordning som er ment som et hjelpemiddel for lokal godkjenning, og vil i de fleste tilfeller måtte dekke en varierende type tiltak. Ved sentral godkjenning må foretakets faglige ledelse vise at den behersker hele bredden av arbeidsoppgaver innen det godkjenningsområdet det søker sentral godkjenning for. Det er således viktig at den sentrale godkjenningsordningen har en høy grad av troverdighet, og av den grunn må foretakets kvalifikasjoner vurderes strengere enn ved lokal godkjenning. Departementet vil blant annet vurdere følgende presiseringer, først og fremst i forbindelse med arbeidet med ny forskrift om godkjenning av foretak.

#### *Ytterligere oppdeling av godkjenningsområder*

En ytterligere oppdeling av de områdene det kan gis godkjenning for utover dagens to områder «Bygninger og installasjoner» og «Anlegg, konstruksjoner og installasjoner» vil bli vurdert gjeninnført, men i mindre omfang enn de tidligere kodene. Basert på erfaring fra Godkjenningskatalogen som ble opphevet i 2003, bidrar en oppdeling i flere godkjenningsområder til å lette kommunenes jobb i forhold til de foretak som har fått sentral godkjenning, og vil dermed også kunne føre til at godkjenningspraksisen blir mer ensartet mellom de ulike kommunene. En omlegging til flere tiltakstyper/fagområder vil trolig også være gunstig i forhold til å gjøre betingelsene for utstedelse av tillatelse «klare og entydige», jf. tjenestedirektivet artikkel 10 nr. 2 bokstav d.

### *Innstramming i forhold til foretak som kan få sentral godkjenning*

Foretak som bare gjennomfører tiltak som er unntatt fra krav om ansvarsrett, antas ikke å ha behov for sentral godkjenning. Sentral godkjenning er ment som et hjelpemiddel for bygningsmyndighetene i en konkret byggesak. Foretak som utfører arbeid som er unntatt fra plan- og bygningslovgivningen, er ikke del av en byggesak og vil følgelig ikke kunne få lokal godkjenning for ansvarsrett. Videre påpekes det at disse foretakene heller ikke vil kunne underlegges tilsyn av lokale bygningsmyndigheter som foretak, selv om kommunene kan føre tilsyn med en del av tiltakene. Det er kun tiltakshaver og tiltaket som sådan som kan underlegges tilsyn av bygningsmyndighetene. Etter departementets vurdering vil det kunne undergrave hensikten med ordningen dersom det gis sentral godkjenning til foretak som ikke kan følges opp gjennom tilsyn.

Rene prosjektforetak (såkalte «single-purpose-selskaper») bør ikke gis sentral godkjenning. Det er ikke uvanlig at flere foretak i forbindelse med ett større utbyggingsprosjekt, slår seg sammen til et prosjektforetak. I Ot.prp. nr. 39 (1993–94) punkt 7.4.5.3 gis det uttrykk for at «i slike tilfeller vil hver enkelts sentrale godkjenning og de kvalifikasjoner disse til sammen har, kunne vurderes ved kommunens behandling av den enkelte byggesak. Det er således ikke nødvendig med separat sentral godkjenning av fellesskapet». Dette utgangspunktet videreføres også for den lokale godkjenningsordningen.

### *Tydeliggjøring av krav til rutiner*

Etter gjeldende regler er det tilstrekkelig med en egenerklæring fra foretaket som dokumentasjon for at kravet til styringssystem er oppfylt. Gjennomgang av systemet gjennomføres ved at kommunen eller Statens bygningstekniske etat (BE) ved tilsyn kan undersøke om foretaket har et slikt styringssystem. Departementet ønsker å vektlegge at foretakene skal ha rutiner for at systemene er i bruk og at plan- og bygningslovens krav overholdes. Det oppfattes av enkelte i dag som noe uklart hva som kreves. Innholdet i rutinene må derfor tydeliggjøres i forskriften. For å unngå at kravet til rutiner framstår som en ren administrativ byrde uten noe reelt innhold, bør det ved søknad om lokal og/eller sentral godkjenning kreves at foretaket synliggjør hvilke rutiner det har i sitt kvalitetssystem for å ivareta kravene i plan- og bygningslovgivningen og hvordan disse kan dokumen-

teres. Etter departementets mening vil dette føre til at foretakene i større grad bevisstgjøres i forhold til hvilke krav som stilles, samt at kommunen og Statens bygningstekniske etat (BE) allerede i mottakskontrollen av søknaden om godkjenning vil kunne avdekke hvorvidt foretaket oppfyller nødvendige krav for godkjenning.

### *Krav til utdanning og praksis*

Ved søknad om sentral godkjenning vil praksisens alder kunne ha betydning for dens relevans. Det er flere hensyn som begrunner dette. Særlig er det behov for å sikre at kunnskapen i foretaket er holdt ved like, samtidig som den tekniske utviklingen kan medføre at eldre praksis i enkelte tilfeller vil kunne anses som foreldet. Også lovendringer vil ha betydning for praksisen. Som eksempel kan det vises til lovendringen i 2003 hvor ansvarlig søkers ansvar ble utvidet.

Dagens krav til utdanning og praksis hos faglig ledelse innebærer enkelte utfordringer i forhold til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. En videreføring av gjeldende krav i forskrift til faglig ledelsesutdanning vil medføre at direktivet for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (2005/36/EF) vil komme til anvendelse ved kvalifikasjonsvurderingen av faglig ledelse, jf. direktivets artikkel 2 nr. 1 jf. artikkel 3 nr. 1 bokstav a. Konsekvensene av direktivet vil være omfattende. Det vil blant annet måtte etableres et system som sørger for at godkjenningen av yrkeskvalifikasjonene for EØS-borgere ikke må gjentas ved en eventuell senere utførelse av tjenester. Dette betyr at dersom faglig ledelsesutdanning er vurdert i en tidligere byggesak, vil det ikke være adgang til å foreta ny vurdering av utdanningen i nye saker. Videre vil det ikke være adgang til å stille formelle kvalifikasjonskrav som kan begrense midlertidig utøvelse av tjenester. Det vil således i forskrift måtte utarbeides regler som sonderer mellom midlertidig og etablert yrkesutøvelse, hvor midlertidige yrkesutøverne vil få en klar fordel i forhold til etablerte foretak. Ved vurdering av hva som anses som midlertidig yrkesutøvelse skal det legges vekt på ytelsens varighet, hyppighet, regelmessighet og kontinuitet. Det må foretas en individuell og skjønnsmessig vurdering fra sak til sak. I vurderingen vil det være avgjørende om tilbyder kan anses å være etablert eller ikke. Europakommisjonen har uttalt at det kan være ulike tidsgrenser for et yrke som typisk er sesongbetont, og for en aktivitet som gjelder et byggeprosjekt over en lengre periode, jf. den såkalte Schnitzer-saken (sak C-215/01) hvor et portugisisk bygg- og anleggsforetak hadde et opp-

drag i Tyskland i tre år, uten at foretaket av EF-domstolen ble ansett som etablert i Tyskland. Etter departementets vurdering vil dette skillet mellom midlertidig og etablert yrkesutøvelse ikke bare fremstå som urimelig, men vil også kunne få store konsekvenser i forhold til det pågående arbeidet med å høyne seriositeten i byggebransjen.

Uavhengig av konsekvensene av direktivet, finner departementet også grunnlag for å stille spørsmål om det å fokusere på faglig ledelses utdanning er det best egnede virkemiddelet for å oppnå målsettingen om bedre bygg. Ved lovrevisjonen i 1995 ble det lagt til grunn at det var foretakets samlede faglige kompetanse som skulle legges til grunn for godkjenningen, jf. Ot.prp. nr. 39 punkt 7.4.5.2. Dagens vurdering av faglig ledelse kan i enkelte tilfeller framstå som en vurdering/godkjenning av enkeltpersoner, og det kan dermed argumenteres med at kravet til faglig ledelse ikke fullt ut samsvarer med den opprinnelige intensjonen. Departementet foreslår derfor å endre forskriften slik at det tydeligere framgår at det er foretakets faglige kompetanse som danner grunnlaget for godkjenning. Utgangspunktet vil være at det ansvarlige foretaket skal ha en organisasjon som er tilpasset det omsøkte godkjenningsområde, eventuelt oppdraget ved lokal godkjenning. Organisasjonen må disponere ansatte med nødvendige faglige kvalifikasjoner. Dette skal dokumenteres ved søknad om lokal og/eller sentral godkjenning. Vurderingen ved sentral godkjenning vil ta utgangspunkt i foretakets organisasjonsplan som viser foretakets generelle ansvars- og myndighetsfordeling og kompetansebehov for den faglige ledelse. Ved søknad om godkjenning må det synliggjøres at organisasjonens kompetansebehov i dens faglige ledelse er oppfylt ved personer med nødvendige kvalifikasjoner.

Ved søknad om lokal godkjenning der foretaket har sentral godkjenning vil foretaket måtte redegjøre kort for tiltaket og hvilken kompetanse som behøves, herunder om det foreligger viktige eller kritiske områder som vil kreve spesialkompetanse. Det skal framlegges en prosjektorganiseringsplan som viser hvordan oppgavene i prosjektet er tenkt løst på kvalifisert måte. Det er oppfyllelsen av organisasjonsplanen med tilstrekkelig fagkompetanse hos den faglige ledelsen i det enkelte tiltak som må fokuseres og dokumenteres, og den faglige ledelses utdanning og praksis blir hjelpemidler i denne dokumentasjonen. Det er i dag vanlig å dokumentere dette ved framleggelse av CV, og det må etter departementets vurdering være tilstrekkelig ved søknad om godkjenning. Ytterligere dokumentasjon kan kreves ved tilsyn. Departementet vil for

øvrig understreke at foretaket må være oppmerksom på at det ved å søke om ansvarsrett, påtar seg en resultatforpliktelse, det vil si at det påtar seg ansvar for at sluttresultatet er i samsvar med plan- og bygningslovgivningen og at dette kan dokumenteres.

Når foretaket ikke har sentral godkjenning, må den kommunale bygningsmyndigheten foreta en vurdering av foretaket som sådan, det vil si om foretaket har rutiner for oppfyllelse av plan- og bygningslovgivningens krav. Det vil imidlertid være oppfyllelsen av kravene i det aktuelle tiltaket det må fokuseres på. Det vil ikke være nødvendig med noen fullstendig gjennomgang av foretakets kompetanse. Det vil også i slike tilfeller være nødvendig å se om prosjektorganiseringen er tilstrekkelig oppfylt med fagkompetanse hos den faglige ledelsen for prosjektet. Som ledd i vurderingen av system og rutiner er det viktig å ha for øye at kommunen også må vurdere om foretaket har rutiner for egenkontroll for oppfyllelse av plan- og bygningslovgivningens krav, ettersom egenkontroll nå foreslås tatt inn som en del av systemkravene i stedet for som eget ansvars- og godkjenningsområde.

Et særskilt forhold gjelder departementets forslag om at kontrollforetak skal ha obligatorisk sentral godkjenning. Godkjenningsforskriften inneholder også i dag krav til godkjenning av kontrollforetak, som i hovedsak bør videreføres. Det må imidlertid stilles krav til uavhengighet i tillegg til de andre kriteriene. Ettersom obligatorisk sentral godkjenning vil være noe nytt, vil det kreve særskilt vurdering ved tildeling av sentral godkjenning, og særskilt oppfølging av så vel den sentrale godkjenningsordningen som av kommunene. Eventuell tilbaketrekking av godkjenning vil dessuten få større konsekvenser for slike foretak enn for andre foretak.

Oppsummert vil kvalifikasjonskravene i det nye forslaget i liten grad avvike fra dagens krav til foretak slik de fremkommer i godkjenningsforskriften. Kravene vil imidlertid tydeliggjøres noe, og det legges opp til en innstramming av praktiseringen av reglene.

#### *Andre krav*

Kommunal- og regionaldepartementet har vurdert om det bør kunne tas direkte hensyn til lovovertrедelser av annen lovgivning som grunnlag for å trekke tilbake godkjenning for ansvarsrett. Dette kunne særlig være overtrедelser av skatte- og avgiftslovgivningen, korrupsjon, sosial dumping, overtrедelser av miljølovgivningen som ledd i virksomheten og bruk av arbeidskraft uten nødvendig

arbeidstillatelse etter utlendingslovgivningen. Departementet har imidlertid besluttet ikke å gå videre med dette. Hovedbegrunnelsen er at godkjenningsordningen skal ha et faglig fokus, og rette seg mot oppfyllelsen av myndighetskravene i plan- og bygningsloven. Det vil gjøre anvendelsen av reglene vanskelig dersom man trekker inn vurderinger etter annet regelverk, særlig for kommunene. Overtredelser av andre regler vil imidlertid ofte kunne gjenspeiles i manglende kvalifiserende praksis for foretakets kvalifikasjoner og i sviktende kvalitetssikring. Videre vil lovovertridelser kunne tas med i betraktningen ved vurdering av om foretaket oppfyller krav til pålitelighet og dugelighet. Brudd på andre lovregler vil således kunne være en del av grunnlaget for tilbaketrekking.

### **10.8.2 Forholdet mellom sentral godkjenning for ansvarsrett og lokal godkjenning for ansvarsrett**

Det har vært diskutert hvorvidt lokal godkjenning og tildeling av ansvarsrett er to separate vurderinger. Spørsmålet er blant annet diskutert i Ot.prp. nr. 112 (2001–2002). Etter departementets vurdering har dette spørsmålet liten praktisk interesse. I praksis fatter kommunen vedtak om lokal godkjenning og ansvarsrett i en operasjon. Departementet legger derfor til grunn at lokal godkjenning omfatter både kvalifikasjonsvurderingen som leder til lokal godkjenning samt ansvarsrettstildelingen.

Det er de lokale bygningsmyndighetene som har ansvaret for tildeling av ansvarsrett. Sentral godkjenning for ansvarsrett er i den sammenheng ment å være et hjelpemiddel, og skal danne utgangspunkt for kommunens tildeling av ansvarsrett. Dersom det foreligger sentral godkjenning, skal bygningsmyndighetenes prøvelse av ansvarsrettstildelingen i utgangspunktet konsentreres til om den sentrale godkjenningen dekker det aktuelle prosjekt, det vil si at det søkes om ansvarsrett for et arbeid vedkommende foretak er kvalifisert til og er sentralt godkjent for. Den lokale tildelingen av ansvarsrett skal som hovedregel ikke overprøve den sentrale godkjenningens vurdering av foretakets kompetanse. Det forekommer imidlertid at den som søker ansvarsrett, tidligere har hatt en praksis i kommunen der det har vært gjentatte feil eller manglende oppfyllelse av myndighetskrav, uten at feilene er rettet og forholdene som førte til feilene er korrigert. Dette er forhold som kommunen kan legge vekt på ved vurderingen av om lokal godkjenning for ansvarsrett kan gis, jf. kravet til pålitelighet og dugelighet i forslag til § 23-3 første ledd tredje punktum. Kommunen må imidlertid

kunne dokumentere at det tidligere har skjedd alvorlige uregelmessigheter for å kunne nekte ansvarsrett, hvis ikke svakheter i foretakets egen dokumentasjon viser at det ikke er kvalifisert. Slike forhold må meldes til den sentrale godkjenningen.

Kommunen må vurdere om den omsøkte ansvarsretten i det aktuelle tiltaket ligger innenfor det ansvarsområdet foretaket er sentralt godkjent for. I tilknytning til denne vurderingen må kommunen også vurdere om kvalifikasjonene foreligger for det aktuelle tiltaket. Sentral godkjenning vil omfatte foretakets godkjenningsområde og de kvalifikasjonene foretaket har for disse områdene. Den sentrale godkjenningsmyndigheten vil også kunne stille som krav at disse kvalifikasjonene foreligger i det enkelte tiltak, men vil ikke kunne sjekke at disse faktisk foreligger, bortsett fra ved tilsyn. Ved tildeling av ansvarsrett må kommunen derfor forvise seg om at foretaket har en prosjektorganisering som både er i samsvar med den sentrale godkjenningsordningens krav til kvalifikasjoner og system (blant annet organisasjonsplan både for foretaket og prosjektene), og med behovet i det aktuelle tiltaket.

Et eventuelt avslag på søknad om ansvarsrett vil være et enkeltvedtak, og må derfor begrunnes og kunne påklages etter forvaltningsloven kapittel VI. Den sentrale godkjenningsmyndigheten skal få melding om avslaget med tilhørende begrunnelse i tilfeller hvor en sentralt godkjent søker ikke får ansvarsrett for et tiltak han har godkjenning for.

### **10.9 Forholdet til EØS**

Med utgangspunkt i departementets forslag om videreføring av eksisterende ordning, er det foretatt en vurdering av om denne er i samsvar med gjeldende forpliktelser etter EØS-avtalen, herunder også tjenstedirektivet (direktiv 2006/123/EF). Det er på det nåværende tidspunkt ikke tatt stilling til om tjenstedirektivet skal innlemmes i EØS-avtalen. Departementet vil likevel, så langt det er mulig, utforme kravene i godkjenningsforskriften slik at de ikke kommer i strid med tjenstedirektivet.

Den overordnede konklusjonen er at godkjenningsordningene er i overensstemmelse med EØS-retten. Departementet har derimot et relativt begrenset handlingsrom i forhold til å gjøre de materielle kravene i ordningen strengere. Som det fremgår av punkt 10.8.1 ovenfor, har imidlertid ikke departementet sett noe behov for å foreta større endringer i gjeldende kvalifikasjonskriterier. Departementet har i det vesentligste foreslått

presiseringer av gjeldende rett, som i hovedsak får betydning for den frivillige sentrale godkjenningsordningen. Presiseringene vil bidra til å klargjøre kriteriene for å få godkjenning og gjøre kriteriene mer tilgjengelige. Departementet anser presiseringene som et gunstig tiltak som også vil være bedre i samsvar med tjenestedirektivets artikkel 10 nr. 2, idet de spesifiserer godkjenningsmyndighetenes skjønnutøvelse i større grad.

Når det gjelder vurdering av forslaget til innføring av obligatorisk sentral godkjenning for kontrollforetak, er hovedkonklusjonen også her at dette ikke vil være i strid med EØS-rettens regler. Det er en forutsetning at kontrollordningen ikke utformes på en diskriminerende måte i forhold til hvem som kan være kontrollforetak, hvem som blir kontrollert, og videre at kontrollen ikke går lenger enn det som er nødvendig for å sikre at de lovlige oppstilte kravene følges. Departementet vil sørge for at det i forbindelse med forskriftsarbeidet angis tydelige kriterier for hvilke kontrollforetak som kan utføre den uavhengige kontrollen og når slik kontroll skal brukes.

## 10.10 Tilbaketrekking av godkjenning

### 10.10.1 Bakgrunn

Et effektivt system for reaksjoner er en forutsetning for at regelverket skal fungere etter forutsetningene. I Ot.prp. nr. 39 (1993–94) ble det derfor lagt opp til at godkjenningsordningene skulle gjøre det vanskelig for de useriøse aktørene å opprettholde kvalitativt utilfredsstillende virksomhet, blant annet gjennom bruk av midler som tilbaketrekking av ansvarsrett og sentral godkjenning.

Bygningslovutvalget mottok innspill om at det stred mot den allmenne rettsfølelse når et foretak kunne gjøre alvorlige feil, men likevel kun pålegges å rette opp systemet slik at feilen ikke gjentar seg. Etter gjeldende regler er det ikke et vilkår for å få tilbake godkjenningen at feilen som sådan er utbedret. Etter utvalgets vurdering er det ikke hensiktsmessig å sette som vilkår for å gi godkjenningen tilbake at faktiske feil ved byggetiltaket rettes. Etter utvalgets vurdering må de avvik fra plan- og bygningsloven som påvises, ivaretas gjennom kommunal ulovlighetsoppfølging og eventuell tilbaketrekking av ansvarsrett.

### 10.10.2 Gjeldende rett

#### *Tilbaketrekking av lokal godkjenning*

Tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett er hjemlet i gjeldende lov § 93b nr. 3 tredje ledd

for ansvarlig søker og prosjekterende, § 98 nr. 2 for ansvarlig utførende og § 97 nr. 1 fjerde ledd for ansvarlig kontrollerende.

Kommunen kan trekke tilbake godkjenningen når den finner at det ansvarlige foretak ikke fyller de krav som må stilles til pålitelighet og dugelighet, eller dersom vedkommende – i denne eller tidligere sak – har vist seg ikke faglig kvalifisert til oppgaven.

Kravet til pålitelighet og dugelighet relaterer seg til foretakets evne og vilje til å etterleve regelverket, og er en videreføring av § 137 i lov om bygningsvesenet av 1924 og § 98 i bygningsloven av 1965. I motivene til utkast til lov om bygningsvesenet fra 1954 er kravet til pålitelighet og dugelighet begrunnet slik:

«Det sier seg selv at det ikke er mulig for bygningsrådet til enhver tid å overvåke utførelsen, og det må derfor bestå et tillitsforhold mellom rådet og den ansvarshavende som gjør det nødvendig å stille krav både til pålitelighet og dugelighet.»

Tilbaketrekking av ansvarsrett som følge av at kravet til pålitelighet og dugelighet ikke var oppfylt, har vært behandlet av Sivilombudsmannen (Sak 1986–60). Etter dagjeldende regler ble godkjenning gitt til ansvarshavende (personlig godkjenning), og kunne trekkes tilbake der det viste seg at denne ikke fylte de krav som måtte stilles til pålitelighet og dugelighet. I den angjeldende sak hadde bygningsrådet begrunnet inndragningsvedtaket med at kledningsarbeid ble gjennomført til tross for kommunens vedtak om å avslå byggesøknaden, og i strid med en stoppordre. Sivilombudsmannen kom frem til at vedtaket rettslig sett var holdbart og viste til at ansvarshavendes handlemåte hadde vært i klar strid med den lojalitetsplikt overfor bygningsmyndighetene som må gjelde for enhver ansvarshavende, jf. også forarbeidene til bestemmelsen.

I forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett av 22. januar 1997 nr. 35 (GOF) er det i § 20 nr. 1 gitt mer detaljerte regler om tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett. Det framgår her at kommunen kan trekke tilbake ansvarsretten når det ansvarlige foretak i vesentlig grad har unnlatt å ivareta søkerfunksjonen, prosjektering, utførelse eller kontroll i samsvar med plan- og bygningsloven, eller har unnlatt å følge pålegg fra kommunen om å rette avvik. Godkjenning for ansvarsrett kan også trekkes tilbake på grunn av manglende oppfyllelse av forutsetningene for ansvarsretten. Dersom ansvarsretten

trekkes tilbake, må det aktuelle arbeidet stanses inntil nytt foretak er gitt lokal godkjenning.

#### *Tilbaketrekking av sentral godkjenning*

I gjeldende lov § 98a omhandles tilbaketrekking av sentral godkjenning. Sentral godkjenning skal trekkes tilbake ved alvorlige eller gjentatte overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningslovgivningen, eller dersom foretaket ikke lenger oppfyller de nødvendige kvalifikasjonskrav for godkjenning. I godkjenningsforskriften (GOF) § 27 nr. 1 er det gitt mer detaljerte regler om tilbaketrekking av sentral godkjenning.

Godkjenning skal trekkes tilbake ved alvorlige eller gjentatte overtredelser av plan- og bygningsloven. Med alvorlige overtredelser siktes det til overtredelser som er graverende på grunn av sin grovhet. Alvorlige overtredelser kan eksempelvis være:

- feil i prosjekteringen eller utførelsen som har vesentlig betydning for helse, miljø eller sikkerhet
- fravær av kontroll eller svikt i kontrollen
- igangsetting av arbeid uten tillatelse
- unnlattelse av å følge opp henvendelser som gjelder tilsyn
- forfalskning av dokumentasjon
- manglende eller mangelfullt system

Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) kapittel 8.4.

Ovennevnte er kun en eksemplifisering og således ikke ment å være uttømmende. Hva som må anses som alvorlig overtredelse av plan- og bygningslovgivningen vil bero på en konkret vurdering. Flere feil eller mangler både i samme sak eller andre pågående saker til foretaket, som isolert sett ikke kan betegnes som alvorlige, kan samlet sett vurderes som alvorlige i lovens forstand og dermed begrunne tilbaketrekking av godkjenningen, for eksempel gjentatt innsending av mangelfull søknad. Gjentatte brudd skal som hovedregel medføre tilbaketrekking av godkjenning. Det er i seg selv alvorlig hvis et foretak stadig gjør feil, og særlig dersom det er de samme feilene som går igjen.

En tilbaketrekking er ikke ment som en straffereaksjon, men er en konsekvens av at foretaket på et gitt tidspunkt ikke oppfyller de nødvendige vilkår for godkjenning.

#### *Varighet av tilbaketrekking*

Varigheten av tilbaketrekking er regulert i godkjenningsforskriften (GOF) § 27 nr. 2 jf. plan- og bygningsloven § 98a andre ledd andre punktum. Tilbaketrekking av sentral godkjenning gjelder inntil foretaket ved ny søknad kan dokumentere at det forhold som forårsaket tilbaketrekking er rettet og vilkårene for godkjenning for øvrig er til stede.

Det er ikke gitt føringer i lov eller forskrift for hva som anses som tilstrekkelig dokumentasjon. Dette beror således på en konkret vurdering.

I praksis er det to hovedmåter å dokumentere at vilkårene for sentral godkjenning igjen er oppfylt:

- Foretaket foretar en analyse av årsaken til overtredelsen(-e) og gjennomfører de nødvendige korrigerende tiltak i styringssystemet. Ved innsendelse av ny søknad må det synliggjøres hvilke tiltak som er gjennomført for å hindre gjentakelse av overtredelsen.
- I tillegg til å gjennomføre eventuelle endringer i styringssystemet, kan det også kreves at foretaket gjennomfører byggeprosjekter for å dokumentere at styringssystemet er i bruk.

I begge tilfeller kan Statens bygningstekniske etat (BE) også gjennomføre tilsyn av foretaket for å avgjøre om vilkårene for sentral godkjenning igjen er oppfylt.

Tilbaketrekking av sentral godkjenning kan også skje for et bestemt tidsrom, jf. gjeldende lov § 98a andre ledd. Det innebærer ikke at godkjenningen automatisk gis tilbake ved utløp av fastsatt tid. Det vil være nødvendig å foreta ny vurdering, herunder også tilsyn, av om foretaket oppfyller kravene for sentral godkjenning, se Ot.prp. nr. 39 punkt 14.1. Hjemmelen for tilbaketrekking for et bestemt tidsrom, har ikke vært benyttet siden den ble innført i 1997.

### **10.11 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag**

Bygningslovutvalgets forslag om tilbaketrekking av henholdsvis sentral godkjenning og ansvarsrett framgår av utvalgets forslag til §§ 22-2 og 23-7. Forslaget må ses i lys av at utvalget har foreslått å innføre obligatorisk sentral godkjenning og å fjerne muligheten for lokal godkjenning.

Bygningslovutvalgets forslag om tilbaketrekking av godkjenning er i det vesentlige en videreføring av gjeldende lov § 98a andre ledd. Utvalget

legger til grunn at det må være kort vei mellom konstatert svikt i etterlevelsen og advarsel/tilbaketrekking av godkjenning og ansvarsrett. Kun på denne måten sikrer man at foretakene faktisk fyller vilkårene for å inneha godkjenning og ansvarsrett. Erfaring har vist at når godkjenning eller ansvarsrett er i fare, viser foretakene umiddelbar vilje til å rette opp årsakene til dette. Dagens ordning praktiseres slik at sentral godkjenning gis tilbake så snart systemene er rettet etter de anmerkninger som måtte være gitt. Det er ikke et vilkår for å få tilbake godkjenningen at feilen er utbedret. Utvalget fant det heller ikke hensiktsmessig å sette som vilkår for å gi godkjenningen tilbake at faktiske feil ved byggetiltaket ble rettet. Etter utvalgets vurdering må de avvik fra plan- og bygningsloven som påvises, ivaretas gjennom kommunal ulovlighetsoppfølging og eventuell tilbaketrekking av ansvarsrett.

### 10.12 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn

*Forbrukerrådet* uttaler at terskelen for å miste sentral godkjenning ikke må være for høy. Dette er viktig både for å utelukke selskaper som ikke bør ha godkjenning, og fordi det kan ha en preventiv virkning. *Forbrukerrådet* stiller seg på denne bakgrunn tvilende til om formuleringen om at godkjenning skal trekkes tilbake ved «alvorlige eller gjentatte overtredelser» i tilstrekkelig grad signaliserer at overtredelse av bestemmelsene vil få konsekvenser. *Forbrukerrådet* foreslår derfor å omformulere forslaget til at godkjenning skal trekkes tilbake ved «ikke uvesentlige eller gjentatte overtredelser».

*Statens bygningstekniske etat (BE)* gir uttrykk for at utvalgets forslag er en svak hjemmel og anbefaler departementet om å utarbeide en ny ordlyd. Blant annet nevner forslaget ikke de tilfeller hvor foretaket ikke oppfyller kravene til ansvarsrett (etter kravene i godkjenningsforskriften (GOF) kapittel II – III) som bør være et selvstendig grunnlag for å trekke tilbake ansvaret. Videre stilles det spørsmål om hva det siktes til med at et foretak «tidligere har vist seg ikke faglig kvalifisert til oppgaven». Det innebærer, slik BE leser bestemmelsen, at en tidligere byggesak hvor foretaket ikke har blitt å anse som kvalifisert, kan føre til at foretaket mister sin ansvarsrett selv om det oppfyller kravene på tidspunktet for tilbaketrekkingen. BE stiller spørsmål ved om det er tilsiktet og om det bør være adgang til dette.

*Fredrikstad kommune* viser til at kommunen etter gjeldende lov § 93b siste ledd, har anledning til å sette ansvarsretten ut av kraft med øyeblikkelig virkning inntil saken er endelig avgjort. *Fredrikstad kommune* mener at denne hjemmelen bør opprettholdes.

*Oslo kommune* framhever at tilbaketrekking av ansvarsrett viser til «pålitelighet og dugelighet». Tillitsgrunnlaget og faglige evner er således viktig for kommunens vurdering. Utvalgets forslag til § 22-2 om tilbaketrekking av (sentral) godkjenning har ingen tilsvarende ordlyd. *Oslo kommune* stiller spørsmål ved om dette er bevisst fra utvalgets side. Behovet for pålitelige aktører er minst like stort for det sentrale registeret som for kommunene, og burde være en relevant faktor for vurdering av ansvarsutøvelsen på generell basis. Dette vil også være med på skape harmoni mellom kommunens, departementets og BEs vurderinger av ansvarsutøvelse, og understreke behovet for troverdighet og seriøsitet blant aktørene. *Oslo kommune* mener videre at det er nødvendig å drøfte hvor lenge og i hvilket omfang kommunene og BE kan vektlegge tidligere erfaring med et foretak, for å sette begrensninger for godkjenning og ansvarstilDELING. Hvordan tilbaketrekking av sentral godkjenning stiller seg til andre løpende saker foretaket er involvert i, synes også å være uavklart.

### 10.13 Departementets vurderinger

Departementet kommer ikke til å gå videre med utvalgets forslag om innføre obligatorisk sentral godkjenning for ansvarsrett, jf. punkt 10.11 ovenfor, bortsett fra for kontrollforetak, jf. kapittel 9 og 11.

Departementet er enig med utvalget i at det må være kort vei mellom konstatert svikt i etterlevelsen og advarsel/tilbaketrekking av godkjenning og ansvarsrett. *Statens bygningstekniske etat (BE)* fører tilsyn med foretak som har sentral godkjenning blant annet på bakgrunn av kommunenes innrapporteringer. Departementet har mottatt oversikt fra BE som viser at de i 2007 mottok 1077 rapporter fra kommunene. Dette er en økning fra 2006 hvor tallet var 910. Videre viser statistikken at i 2007 fikk 35 foretak helt eller delvis trukket tilbake sin sentrale godkjenning, hvilket er en økning fra 2006 hvor antallet tilbaketrekkinger var 21. I forhold til antall innrapporteringer samt antallet sentralt godkjente foretak (ca. 14 000 per februar 2008), kan omfanget av tilbaketrekkinger synes relativt beskjedent. Det kan imidlertid være flere årsaker til at få foretak er fratatt sin sentrale god-



kjenning på grunn av brudd på plan- og bygningslovgivningen, blant annet uklårheter rundt hvilke forhold som innrapporteres til BE. I følge BE inneholder et forholdsvis betydelig antall av de innkomne tilsynsrapporter ikke nødvendige opplysninger eller omhandler forhold som ikke gjelder plan- og bygningsloven. BE opplyser at det skal utarbeides maler for tilsynsrapporter som vil bli gjort tilgjengelig på hjemmesidene til etaten.

Hjemmelen for tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett vil i departementets forslag til § 22-4 bli samlet i én bestemmelse i motsetning til tre som i dag. Videre vil vilkårene for tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett bli tilnærmet sammenfallende med tilbaketrekking av sentral godkjenning for ansvarsrett. Dette vil gi bedre forutsigbarhet for foretakene, samt kunne bidra til en mer ensartet praksis blant kommunene, da det må antas at de i stor grad vil rette seg etter praksisen til det sentrale godkjenningssorganet.

Departementet ønsker ikke å videreføre hjemmelen til å trekke tilbake sentral godkjenning for en tidsbestemt periode da dette i stor grad bærer preg av å være en straff, hvilket ikke er intensjonen bak reglene om tilbaketrekking. Bestemmelsen, som ble innført i 1997, har for øvrig ikke vært benyttet av den sentrale godkjenningsordningen.

#### *Varighet av tilbaketrekking av sentral godkjenning*

Departementet foreslår å videreføre gjeldende bestemmelse om varighet av tilbaketrekking av sentral godkjenning. Det er imidlertid viktig å sikre åpenhet og forutsigbarhet i forhold til hva slags dokumentasjon som kreves for å kunne få sentral godkjenning tilbake. Departementet vil derfor påse at dette tydeliggjøres i forbindelse med forskriftsarbeidet.

#### *Unnlatelse av tilbaketrekking ved særlig formildende hensyn*

Gjeldende lov § 98a andre ledd tredje punktum åpner for at tilbaketrekking av sentral godkjenning kan utelates når særlige formildende hensyn gjør seg gjeldende. Det vises til Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) punkt 8.4.5 for begrunnelse og anvendelse av denne «sikkerhetsventilen». Etter departementets vurdering er det fortsatt behov for en slik «sikkerhetsventil», og foreslår derfor å videreføre denne. Etter departementets mening er det også behov for en tilsvarende «sikkerhetsventil» for lokale godkjenningmyndigheter.

Dersom et foretak har benyttet seg av muligheten til søke godkjenning for hvert enkelt avdelingskontor, jf. punkt 1.2 ovenfor, vil det i utgangspunktet kun være avdelingskontoret som risikerer å miste godkjenningen. For kommunene og BE vil dette derfor bety at vurderingen blir noe enklere, og terskelen for å trekke tilbake vil også kunne være noe lavere enn i dag.

#### **10.13.1 Konsekvenser ved tilbaketrekking av sentral godkjenning**

Tilbaketrekking av sentral godkjenning for ansvarsrett vil ikke nødvendigvis ha betydning for den lokale godkjenningen for ansvarsrett.

Det må antas at kommunene vil foreta en mer dyptgående kvalifikasjonsvurdering før lokal godkjenning gis til foretak som har mistet sentral godkjenning. Som et ledd i denne vurderingen bør kommunene også vurdere om det er behov for uavhengig kontroll og kommunalt tilsyn. Kontroll og tilsyn bør i mange tilfeller vurderes i stedet for avslag på søknad om ansvarsrett, særlig der foretaket viser til at kvalifikasjoner og rutiner er gjennomgått med sikte på forbedringer.

I de tilfeller hvor den sentrale godkjenningen trekkes tilbake etter at det er gitt lokal godkjenning for ansvarsrett, vil betydningen av dette måtte vurderes konkret. Særlig viktig i denne vurderingen vil være hva som var grunnlaget for tilbaketrekking av sentral godkjenning. Kommunene bør, når de blir oppmerksomme på tilbaketrekkingen, foreta tilsyn med foretaket.

Ved tilbaketrekking av sentral godkjenning for kontrollforetak vil dette nødvendigvis ha stor betydning for den lokale godkjenningen i og med at departementet for denne gruppen foreslår innført krav om obligatorisk sentral godkjenning. I slike tilfeller vil grunnlaget for den lokale godkjenningen være borte, og det vil måtte innhentes nytt foretak med sentral godkjenning som ansvarlig kontrollerende.

#### **10.13.2 Kan tilbaketrekking av godkjenning anses som straff?**

I norsk rett er straff definert som et onde staten tilfører en lovovertreder på grunn av en lovovertrødelse, i den hensikt at han skal føle det som et onde, se blant annet Rt. 1977 s. 1207. Hva som er å anse som straff er uttømmende regulert i gjeldende straffelov §§ 15 og 16. Dette omfatter fengsel, forvaring, samfunnsstraff og bøter. Også tap av statsborgerlige rettigheter anses som straff.

Det har vært stilt spørsmål om tilbaketrekking av godkjenning for ansvarsrett er å anse som straff. Spørsmålet må avgjøres på grunnlag av de såkalte Engel-kriteriene, jf. Den Europeiske Menneskerettighetsdomstols (EMD) dom av 8. juni 1976 i saken Engel med flere mot Nederland (EMD-1971–5100); Hvorledes klassifiseres forholdet etter nasjonal rett, karakteren av og formålet med den lovregel som anvendes, og innholdet og alvoret i den sanksjon det er tale om.

Tilbaketrekking av godkjenning for ansvarsrett har etter norsk rett ikke blitt ansett som straff. Tilbaketrekking av godkjenning kan enten ha sitt grunnlag i at det godkjente foretak ikke lenger innehar de nødvendige kvalifikasjoner, eller som følge av at det avdekkes alvorlige/gjentatte overtredelser av plan- og bygningslovgivningen. Som hovedregel er grunnlaget for tilbaketrekking en kombinasjon av de nevnte kriterier. Formålet med tilbaketrekking er ikke å straffe et foretak som bryter regelverket, men å hindre at foretaket fortsetter en virksomhet som det ikke er kvalifisert til, samt hindre videre krenkelse av det nødvendige tillitsforholdet/lojalitetsplikten (pålitelighet og dugelighet) som gjelder mellom foretaket og det offentlige.

Uansett grunnlag for tilbaketrekking vil foretaket alltid kunne få tilbake godkjenningen ved ny søknad som dokumenterer at det forhold som forårsaket tilbaketrekkingen, er rettet. Etter departementets vurdering mangler derfor de pønale trekk som gjør tilbaketrekkingen til en straff, og tilbaketrekkingen vil da være å anse som et rent forvaltningstiltak. Dette er også slått fast av Høyesterett i Rt 2004 s. 1343 i en sak som gjaldt krav om erstatning etter helsemyndighetenes suspensjon av legelisens. Høyesterett viste blant annet til at utøvelse av nærmere bestemte virksomheter etter europeisk rettstradisjon krever offentlige tillatelser:

«Utferdigelse av slike tillatelser er typisk forvaltningsvirksomhet. Det ville være inkonsekvent om ikke det samme gjaldt for tilbakekall – omgjøring – av en slik tillatelse når vedkommende ikke lenger oppfyller vilkårene for å ha denne tillatelsen. På denne bakgrunn finner jeg det klart at tilbakekall og suspensjon av en gitt tillatelse til å praktisere som lege, fordi de lovbestemte og nødvendige vilkår for å fortsette

virksomheten ikke lenger foreligger, ikke er straff i EMDs forstand.»

Selv om denne saken gjaldt en annen type tilbaketrekking, er prinsippene i dommen overførbare til godkjenning i byggesaker. Dette særlig fordi tilbakekall av autorisasjon til å praktisere som lege bærer sterkere preg av yrkesforbud enn tilbakekall av godkjenning i byggesaker, og dermed har mer vidtrekkende konsekvenser.

Et annet viktig moment som taler mot at tilbaketrekking av godkjenning er å anse som straff, er at tilbaketrekking ikke innebærer et yrkesforbud. Tilbaketrekking av sentral godkjenning får ikke nødvendigvis betydning for lokal godkjenning, og tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett får ikke konsekvenser utover den konkrete byggesaken.

I og med at det er innført krav om obligatorisk sentral godkjenning for kontrollforetak, vil en tilbaketrekking for dem innebære at foretaket vil være forhindret fra å utøve sitt yrke. I praksis påføres foretaket et yrkesforbud som utvilsomt vil oppleves som et onde. Etter departementets vurdering er heller ikke dette å anse som straff, jf. formålet med tilbaketrekkingen og Rt 2004 s. 1343 omtalt ovenfor. Ytterligere støtte for dette syn kan utledes av Manasson mot Sverige (EMD-1998–412865), som gjaldt tilbakekall av drosjebevilling på grunn av skatte- og avgiftsforsømmelser. EMD uttalte blant annet følgende:

«... The Court considers that the revocation of the licence did not constitute a determination of a criminal charge against the applicant. Although it may be regarded as a severe measure, what was decisive for the revocation was the applicant's suitability to run a commercial taxi business, and, more specifically, whether he fulfilled the conditions therefore under administrative law provisions. Thus, the revocation cannot be characterised as a penal sanction and the nature of the relevant proceedings cannot be regarded as criminal ...»

I dommen vises det videre til saken Tre Traktører AB mot Sverige (EMD-1984–10873) der tilbakekall av skjenkebevilling på grunn av uregelmessigheter, ikke ble ansett som en straffesanksjon.

## 11 Kontroll og kontrollansvar

### 11.1 Innledning

Ved Byggesaksreformen av 1995 med ikrafttreden 1997, som innførte gjeldende regler, ble den daværende kommunale bygningskontrollen avskaffet, og ansvaret for kontroll ble gjort til et eget ansvarsområde i byggesaken på linje med ansvar for søknaden (koordineringen av byggesaken overfor kommunen), og fagansvaret for prosjektering og utførelse.

Bakgrunnen for omlegging av kontrollansvaret var at den kommunale bygningskontrollen allerede var sterkt nedbygget, og ikke fungerte i de aller fleste kommuner. Kommunens kontrollfunksjon ble i 1985 endret fra en «plikt» til en «rett» for å bringe regelverket mer i overensstemmelse med praksis, og for å klargjøre at kommunen heller ikke hadde noe ansvar for feil, noe som var årsak til misforståelser. En fullstendig opprustning av den kommunale kontrollen med full troverdighet og fullt ansvar, ble også vurdert ved reformen i 1997, men ble ansett for å være lite realistisk.

Det ble derfor sett som naturlig at kontrollen med oppfyllelsen av plan- og bygningslovgivningens krav ble lagt som en del av foretakenes kvalitetssikring, og at foretakene fikk definert dette som et særskilt ansvarsområde, som også forutsatte lokal eller sentral godkjenning. Kommunen på sin side skulle vurdere de overordnede samfunnsmessige rammer for tiltaket, samt føre tilsyn. Når kontrollen utøves innenfor foretaket selv ble det kalt egenkontroll. Dette har i større utstrekning enn tiltenkt blitt den vanligste kontrollformen. Kommunen kan kreve uavhengig kontroll, men det gjøres nå mer unntaksvis.

Selv om evaluering av reglene om kontroll viser at foretakene etter hvert bruker mer tid på kontroll enn i den første tiden etter lovendringen (*Norges Forskningsråd: Evaluering av byggesaksreformen – på vei til bedre bygg, mai 2005*), får departementet mange tilbakemeldinger om at systemet med egenkontroll basert på egenerklæringer har vist seg ikke å ha den tiltenkte effekt. Kvaliteten på byggverkene er ikke blitt vesentlig bedre, og byggskadeomfanget synes fortsatt å være høyt. Det er derfor behov for å se på kontrollsystemet på nytt, spesielt på bakgrunn av omfanget av byggfeil og

byggskader. Innenfor plan- og bygningslovgivningen er det særlig kontroll og tilsyn som framheves som viktige for å redusere omfanget av byggskader og byggfeil. Det er behov for å supplere foretakenes kvalitetssikring med større grad av uavhengig kontroll for å sikre gode byggeprosesser og kvalitet i det ferdige bygg. Dette er også framhevet av Bygningslovutvalget, som har fått støtte på dette punktet i høringen. Utvalget framhever samtidig at det er behov for økt kommunalt tilsyn for å øke oppdagelsesrisikoen og forbedre dialogen mellom myndighetene og foretakene. Det framheves – også av deler av bygge- og anleggsnæringen – at det i overskuelig framtid vil være behov for begge deler, det vil si både kontroll og tilsyn, ut fra at man ikke har garanti for at kontrollen vil fungere fullt ut, og at bygningsmyndighetene i alle tilfelle bør ha et våkent øye med byggetiltakene.

Både Bygningslovutvalget og deler av byggenæringen går inn for større vekt på uavhengig kontroll. Det framheves at det sannsynligvis har blitt større forskjell på de foretakene som drar nytte av lovgivningen til å gjennomføre systematisering og kvalitetsarbeid, og de foretakene som ikke gjør det. Også seriøse foretak har imidlertid kapasitetsproblemer med hensyn til arbeid med innføring av systemer, rapportering og så videre. Foretakene har imidlertid over tid utviklet bedre systematikk, og det er tatt i bruk elektroniske hjelpemidler som forenkler og avhjelper «papirarbeidet» i betydelig grad. Det er imidlertid varierende i hvilken grad foretakene har tatt i bruk disse hjelpemidlene.

I debatten om behovet for mer omfattende kontroll blir det hevdet at omfanget av byggfeil og byggskader ligger på mellom 5 og 10 % av produksjonskostnadene. Tar man utgangspunkt i en omsetning på bortimot 250 milliarder kroner, blir omfanget av feil og skader meget stort. Tallene er imidlertid usikre og omdiskutert, og departementet legger derfor ikke stor vekt på dem. Uansett innebærer både tall og konkrete tilbakemeldinger om feil og skader at det foreligger et stort problem for både den enkelte kjøper/tiltakshaver, byggenæringen selv og samfunnet som helhet, ikke minst når det gjelder huskjøpernes trygghet for at husene er feilfrie, og for at feilene blir rettet når de først oppstår.

## 11.2 Gjeldende rett

Kontroll av de offentligrettslige kravene i plan- og bygningslovgivningen har siden 1997 vært et eget ansvarsområde, fordi det ble sett som naturlig at denne kontrollen best kunne kobles til foretakenes egen kvalitetssikring. I tillegg ville foretakene selv ha bedre kapasitet til å føre kontroll enn kommunene hadde. Tiltakshavers/byggherrens krav i kontrakt vil uansett måtte baseres på minimumskravene som framgår av teknisk forskrift (TEK) (og inneholde tilleggskrav), foretakenes kvalitetssikring vil derfor omfatte begge kravstypene, det vil si både offentligrettslige og privatrettslige. Kontrollreglene forutsetter derfor at kontrollen av plan- og bygningslovgivningens krav skal inngå som en del av den totale kvalitetssikringen, men skal samtidig kunne synliggjøres eksplisitt overfor bygningsmyndighetene.

Kontrollfunksjonen framgår av gjeldende lov § 97, og er nærmere regulert i forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK) §§ 27-33. Etter gjeldende lov § 97 er kommunen gitt plikt til å påse at det blir ført kontroll, på samme måte som kommunen skal påse at tiltaket ellers er belagt med ansvarsrett. Loven likestiller egenkontroll og uavhengig kontroll, men det legges opp til uavhengig kontroll der det er behov for det. Kravet til uavhengighet er vanskelig å vurdere, og det viktigste er om det kan dokumenteres at kontrollen er gjennomført på en skikkelig måte. Ved lov- og forskriftsendring i 2003 ble forskriftens krav til kontrollplaner for det enkelte tiltak omformulert til at kontrollplanen skulle framgå av foretakenes eget styringssystem ved egenkontroll, i henhold til kravene til godkjenning av foretak i forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett (GOF) kapittel II. Dokumentasjonen av kontroll overfor kommunen skjer nå i hovedsak ved egenerklæring. Kontrollfunksjonen er altså knyttet nærmere til systemkravene til foretakene.

I tillegg skal det foreligge særskilt kontrollplan for «viktige og kritiske» områder, uten at disse har vært spesielt definert. En særskilt bestemmelse i grenselandet mellom kontroll og tilsyn finnes i gjeldende lov § 97, som gir en regel om inspeksjon av kontrollen fra kommunens side, som kan sies å angi en av mulighetene for kommunen til å føre tilsyn. I tillegg har gjeldende lov § 97 en spesialbestemmelse om at kommunen kan utføre tekniske prøver for tiltakshavers regning. Denne bestemmelsen er en videreføring fra tidligere kommunal kontroll, og medfører at der kommunen er i tvil om kontrollen fungerer som den skal, kan den belaste tiltakshaver de nødvendige utgifter til en ekstern

vurdering av kontrollen. Forutsetningen er at et slikt vilkår er tatt inn i kommunens gebyrregulativ.

Gjeldende lov § 99 om sluttkontroll og ferdigattest har en bestemmelse om sluttkontroll som brukes ulikt av kommunene. Noen krever en særskilt teknisk kontroll i avslutningen av tiltaket, mens andre bare krever en bekreftelse på at det er ført gjennomgående kontroll i hele tiltaket. Som et minimum må sluttkontrollen bekreftes gjennom kontrollerklæring fra det kontrollansvarlige foretaket. Den kontrollansvarlige innestår for riktigheten av kontrollerklæringen, og det er den ansvarlige søker som skal påse at det finnes kontrollerklæringer, og at de dekker det som er prosjektert og utført.

## 11.3 Rettstilstanden i andre land

I Sverige kan Byggnadsnämnden kreve at kontroll gjennomføres av såkalte frittstående sakkyndige dersom byggherrens egenkontroll av de tekniske kravene ikke anses som tilfredsstillende. For å kunne anses som frittstående kreves det at den sakkyndige ikke har deltatt i prosjekteringen eller utførelsen av prosjektet. Det stilles krav om at kvalitetsansvarlig har den utdanning og praksis som er nødvendig og relevant for oppdraget. Godkjenning gis til enkeltpersoner.

Det er i dag mulig å bli sertifisert som frittstående sakkyndig innen områdene brann, energi og antikvarisk rehabilitering/ombygging. Det er ikke oppstilt krav om at den frittstående sakkyndige må være sertifisert for å bli godkjent av Byggnadsnämnden.

I tabell 11.1 gjengis en sammenlignende oversikt over system for kontroll og tilsyn fra *Sidsel Jerkø*, Bygningslov for bedre bygg? Sammenligning av bygningslovgivningen i Norden, 2004:

## 11.4 Bygningslovutvalgets forslag

Bygningslovutvalget mener at manglende kontroll og kvalitet i stor grad må tilskrives aktørenes manglende lojalitet til regelverket eller manglende forståelse av den oppgave og det ansvar man faktisk har når man påtar seg å kontrollere eget og andres arbeid. Utvalget betrakter ikke dette som et grunnleggende regelverksproblem, men peker i stedet på klargjøring av ansvarsreglene og sterkere kommunalt tilsyn som virkemidler. Utvalget foreslår en videreføring av ansvarsreglene, og at den privatiserte kontrollen videreføres med en del presiseringer. Utvalget mener samtidig at uavhengig kontroll

Tabell 11.1 *Sidsel Jerkø*, Bygningslov for bedre bygg? Sammenligning av bygningslovgivningen i Norden (2004)

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
Kontrollansvar	Privat	Privat	Privat	Offentlig, men kan delegeres	Offentlig
Krav om system for kvalitetssikring	Ja – forutsetning for godkjenning av aktører	Nei, ikke overfor myndighetene	Nei, ikke overfor myndighetene	Ja – for de aktører som skal godkjennes	Nei – ikke i system
Krav om kontrollplan	Ja – forutsetning for igangsettings-tillatelse	Ja – forutsetning for godkjenning	Nei	Nei	Nei
Krav om egen ansvarlig for myndighetskrav	Ja – egen kontrollansv. skal godkjennes både for prosj. og utførelse	Ja – en egen kvalitetsansv. (KA) er forutsetning for godkjenning	Nei	Nei	Ja – krav om egen «byggedirektør»
Dokumentkontroll	Utføres av den godkjente for kontroll prosj.	Nei	Nei	(Ja)	Ja
Fysisk kontroll	Utføres av den godkjente for kontroll utfør.	Bygn.nemnden kan ta befaring, med KA tilstede	Nei	(Ja)	Ja – mange
Sluttkontroll	Ikke særskilt myndighetskrav	Nei	Nei	Ikke særskilt myndighetskrav	Ja, - forutsetn. for ferdigattest
Krav om dokumentasjon av utført egen kontroll	Ja – forutsetning for ferdigattest	Ja – forutsetning for ferdigattest (KA samordner)	Nei	Ja – forutsetning for ferdigattest	Nei
Tilsynsansvar	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig
Dokumenttilsyn	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Byggeplass-tilsyn	Ja	Ja (mulig)	Ja	Ja	Ja
Tilsyn med foretakenes systemer	Ja	Ja – av BHs systemer	Nei	Ja – der kontrollen er delegert til BH	Nei
Merknader til systemet		Byggsamrådet er en viktig del av tilsynet, med sjekk av kontrollrutiner		Det offentlige ansvaret for kontroll er lite skilt fra tilsyn	Med sterk off. kontroll, er det vanskelig å skille kontroll og tilsyn
Merknader til praksis	Kom. har brukt mye ressurser på nye rutiner, og er kommet kort med tilsyn	Mange kom. har lite tilsyn pga lite ressurser og svekket kom. kompetanse			

bør brukes i større utstrekning, først og fremst på viktige og kritiske områder.

Gjeldende system med privatisert kontroll foreslås altså videreført, men foreslås presisert i ny bestemmelse om kontroll av prosjektering og utførelse. Utvalget ser at det har utviklet seg en oppfatning av at egenkontroll er lovens «hovedregel», og at krav om uavhengig kontroll er et signal fra bygningsmyndighetene om at man trekker foretakets kompetanse i tvil. Utvalget foreslår at det i loven gjøres klart at dette er to likeverdige kontrollformer.

## 11.5 Innspill til departementet

### 11.5.1 Høringen av Bygningslovutvalgets forslag

De fleste høringsinstanser er positive til utvalgets forslag. Noen få høringsinstanser ønsker seg tilbake til den gamle ordningen med kommunal kontroll, og begrunner dette med at det gjeldende kontrollsystemet ikke fungerer så effektivt som ønskelig. De aller fleste støtter en videreføring av den private kontrollen. Mange etterlyser tydeligere kontrollregler og mener det må få konsekvenser dersom kontroll ikke gjennomføres. De fleste er enige i behovet for mer uavhengig kontroll. Flere framhever at det må presiseres hva som menes med «viktige og kritiske kontrollområder» og «helhetlig kontroll». Det avgjørende bør være konsekvensene i praksis.

*Statens bygnings tekniske etat (BE)* støtter ikke utvalgets forslag om uavhengig kontroll for viktige og kritiske kontrollområder, og viser til at begrepene er vanskelig å definere og at de nødvendigvis blir vanskelige å forholde seg til for kommunene og byggenæringen. I stedet anbefales at det presiseres når uavhengig kontroll bør kreves. BE foreslår at det framgår av loven at kontrollen må dokumenteres.

*Bærum kommune og et kommunenettverk i regi av Norsk Kommunalteknisk Forening* kan tenke seg at ansvarlig kontrollerende var forpliktet til å sende noe av sin kontrolldokumentasjon sammen med kontrollerklæringen når det søkes om brukstillatelse. Videre bør det overveies en ordning med spesialforetak innenfor visse fagområder, for eksempel brannprosjektering, grunnforhold/setting, fukt, statikk/bæring og beliggenhetskontroll, som får enerett på visse typer bygg. Det foreslås også innført lovfestet plikt til å oppbevare kontrolldokumentasjon utover ferdigattest slik at feil kan oppdages i ettertid.

For å sikre at den uavhengige kontrollen blir tilstrekkelig uavhengig, foreslår *Bergen kommune* at kommunene gis anledning til å utpeke et annet kontrollforetak enn tiltakshaver foreslår. *Kristiansand kommune* mener at kommunene bør stå fritt i å kreve uavhengig kontroll og ikke bare for viktige og kritiske kontrollområder. *Oslo kommune* uttaler at den uavhengige kontrollen må videreutvikles. De viser til at en rekke byggesaker i realiteten unntas fra kontroll, og kommunen tror ikke utvalgets forslag vil endre på dette i nevneverdig grad. Oslo kommune opprettholder sitt tidligere standpunkt om en uavhengig kontrollinstans og eventuelt tilbakeføring av kontrollmyndighet til kommunen.

*Finnøy kommune* peker på at obligatorisk uavhengig kontroll kan bli fordyrende og lite effektivt. I et privat bransjemiljø vil uavhengigheten bli satt på prøve.

*Byggenæringens Landsforbund (BNL)* mener at bruk av uavhengig kontroll for utførelse har begrenset verdi som stikkprøvekontroll «etterpå», eller alternativt innebærer en svært kostnadsdrivende kontrollaktivitet parallelt med pågående arbeid. De er ikke enig i at tiltaksklasse 3 bør utløse uavhengig kontroll. Det kan være deler av tiltaket som tilsier uavhengig kontroll uten at det bør knyttes til tiltaksklasse.

*Brannfaglig fellesorganisasjon* foreslår uavhengig kontroll som den vanlige kontrollformen. Det bør også vurderes om tiltak i tiltaksklasse 1 kan gjennomføres med egenkontroll som den vanlige kontrollformen. *Rådgivende ingeniørers forening (RIF)* påpeker at det må presiseres i lovteksten at uavhengig kontroll kommer i tillegg til egenkontrollen som alltid skal gjennomføres. *Statsbygg* viser til at kommunene allerede etter dagens regler har adgang til å kreve økt bruk av uavhengig kontroll. Det som har størst betydning for at ordningen fungerer tilfredsstillende er at kontrollfunksjonen gis tilstrekkelig med ressurser uavhengig av kontrollform.

*Jernbaneverket* mener dagens system med privat kontroll ikke er tilfredsstillende og at kontrollen bør ligge i kommunen. *Riksantikvaren* mener at ivaretagelse av hovedpreg og enkeltelementer ved verneverdige byggverk må bli gjenstand for kontroll. For områder regulert til bevaring vil det være naturlig å kreve en helhetlig uavhengig kontroll i forhold til bevaringsaspektet som et kritisk kontrollområde, i tråd med utvalgets forslag.

### 11.5.2 Andre innspill til departementet

Det har vært en kontinuerlig og utbredt diskusjon om kontroll siden vedtakelsen av reformen i 1995,

og departementet har fått innspill til arbeidet med kontroll fra forskjellige fagmiljøer. Departementet har bestilt egne utredninger fra Boligprodusentenes forening og advokatfirmaet Kluge. Det har vært avholdt seminarer om kontroll, innhentet erfaringer fra fellesprosjekt mellom Oslo kommune og Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF), og det har vært dialog med andre aktører, blant annet med Byggenæringens Landsforening (BNL). En del momenter fra disse innspillene:

#### *Problemer ved kontroll*

Det er problematisk at reglene om kontroll ikke gir tilstrekkelig rettslig og faktisk forutsigbarhet om hva som er rammene og avgrensningene for kontrollarbeidet. Kontroll oppfattes normalt som en oppgave i tillegg til selve utøvelsen (prosjektering og utførelse). Det er i tillegg vanskelige avgrensninger mellom de forskjellige ansvarsfunksjonene og mot kommunens saksbehandling, tilsyn, forventninger og skjønsmessige myndighet. Det siste blir også framtrødende ved at kravet til kontroll kan frafalles i spesielle tilfeller. Det er derfor vanskelig å si sikkert hvordan den kontrollansvarlige kan avgrense sin kontroll uten å risikere kritikk i forbindelse med kommunalt tilsyn, noe som i en del tilfeller kan medføre krav om full, ny prosjektering eller total oppfølging på byggeplass. Dette får konsekvenser også for privatrettslige forhold, og ved at foretak kvier seg for å påta seg kontrolloppdrag fordi rammene oppfattes som lite forutsigbare og risikoen ved tilsyn som for høy.

Det er også en fare for overfokusering på kontrollforetakenes rolle, og kontrolldokumentasjon skygger for at det er de utøvende (prosjekterende og utførende) som har et primæransvar for resultatet, der kontrollforetakene er bidragsyttere til kvalitet, men ikke hovedleverandører. Det må klargjøres bedre hva som ligger i en uavhengig kontrollfunksjon, både faktisk og rettslig.

I prosjekteringen er et problem at det er to ytterpunkter i måten å prosjektere på. Det ene ytterpunktet er «industrielt ombruk», der prosjekteringen følger kjente metoder, og der hensikten med kontrollen er å sikre at prosjekteringen følger teknisk forskrift. Fordi prosjekteringen følger kjente spor, blir kontrollen relativt enkel. Det andre ytterpunktet er såkalt «iterativ og nyskapende prosjektering», særlig for kompliserte tiltak, der løsninger prøves og forkastes fortløpende. Dette må få betydning for kontrollen, som ikke kan være løpende i samme grad som den velkjente formen, men blir mer etterfølgende, knyttet til milepæler, og med større vekt på tverrfaglighet.

For utførelsen vil et problem ved uavhengig kontroll være at det er vanskelig å ha en særskilt kontroll på byggeplassen til enhver tid, slik at det også her blir snakk om kontroll ved milepæler, før de enkelte bygningsdelene lukkes. En utfordring er også å ivareta kommunikasjonen mellom prosjekterende og utførende, noe som ofte gjøres på kontraktsrettslig bakgrunn ved at den prosjekterende følger opp at den utførende gjør arbeidet i henhold til prosjekteringen.

#### *Uavhengig kontroll*

Begrepet «kontroll» kan reserveres til uavhengig kontroll og rendyrkes. Som eksempler på hvor det kan være naturlig med uavhengig kontroll nevnes fagområder med stor brukermessig betydning, fagområder med store konsekvenser ved feil, fagområder med stor samfunnsmessig betydning, i tillegg til der det er behov for tverrfaglig kontroll. Kriteriene for uavhengig kontroll bør utarbeides sentralt, slik at kommunenes arbeid med selvstendig vurdering i den enkelte sak kan reduseres. Begrepet «viktige og kritiske områder» trenger klarere definisjoner og innhold.

Flere fagmiljøer foreslår å integrere egenkontrollen i prosjektering og utførelse, slik at det blir et klart krav at de prosjekterende og utførende også må utføre egenkontroll av sitt eget arbeid (slik intensjonen er etter gjeldende rett). Det pekes også på at tverrfaglig kontroll må fokuseres sterkere, og at foretakssystemene synes å fungere best der foretaket opptre innenfor sitt eget kjerne- eller kompetanseområde. Systemene har imidlertid en klar begrensning når foretakene beveger seg utenfor eller i utkanten av sitt eget kompetanseområde.

Det er nødvendig å lage en omforent plan for gjennomføringen av kontroll, knyttet til naturlige, avtalte milepæler, for å forhindre vilkårlighet, manglende forutsigbarhet og forskjellsbehandling mellom kommunene. En konsekvens av sterkere vektlegging av uavhengig kontroll vil kunne være framvekst av spesialiserte kontrollforetak. Bruk av slike vil kunne medføre noe kostnadsøkning, men samtidig større sikkerhet for kvalitet. Det anses videre å være en fordel med et bredt utvalg av kontrollforetak som kan konkurrere og overvåke kvalitetsutviklingen.

En annen konsekvens kan være en økning av konfliktnivået mellom de kontrollerende og de prosjekterende og utførende som blir kontrollert. En slik økning kan være fordyrende, men vil samtidig kunne bringe klarhet i flere tekniske spørsmål enn i dag. Her vil kommunene til en viss grad ha avgjørelsesmyndighet med hensyn til å avslå enkelte

løsninger, men valg mellom løsninger må foretas av personer/institusjoner med kompetanse.

## 11.6 Departementets vurderinger

### 11.6.1 Innledning

Departementet foreslår at uavhengig kontroll blir obligatorisk når bestemte kriterier foreligger, og at egenkontroll ikke lenger skal være selvstendig kontrollform. Egenkontrollen av at plan- og bygningslovgivningens krav er ivaretatt vil i stedet inngå i godkjenningskravene, og være en naturlig og obligatorisk del av det alle foretak må ivareta i sin kvalitetssikring, se punkt 11.6.3.

Når egenkontroll ikke har hatt den forventede positive påvirkning på kvaliteten, kan det ha sammenheng med manglende innarbeiding av kontroll i foretakenes kvalitetssystemer, manglende faktisk etterfølgelse av kvalitetssystemer og manglende oppfølging fra kommunenes side. Det oppfattes gjerne som vanskelig for kommunene å kreve uavhengig kontroll. Det hersker tilsynelatende en del uklarhet om hva kontrollansvaret omfatter, både faktisk og rettslig, noe som også medvirker til at kommunenes tilsynsfunksjon med hensyn til kontroll varierer. Kontrollplanen har ikke vist seg å være det hjelpemidlet til avklaring av kontrollansvaret den var tenkt som. Begrepet «viktige og kritiske områder» har for eksempel ikke fått noe konkret innhold, og oppfattes forskjellig. Endelig er egenkontrollen naturligvis billigere for foretakene enn uavhengig kontroll. I valget mellom fullstendig kontroll og lavere kostnader for foretakene, blir kontrollen gjerne lavest prioritert. Bildet er imidlertid sammensatt. Mange foretak benytter regelverket som verktøy i sin egen kvalitetsutvikling med gode resultater, men tilbakemeldingene er likevel så mangeartede at det synes nødvendig med en generell styrking av kontrollfunksjonen. Etter departementets vurdering kan dette best skje ved å styrke kravene til bruk av uavhengig kontroll.

Departementet foreslår at kontrollforetak må ha obligatorisk sentral godkjenning, se nærmere punkt 11.6.7. Med utgangspunkt i departementets forslag om innføring av obligatorisk sentral godkjenning av kontrollforetak, er det innhentet en ekstern vurdering av om denne er i samsvar med EØS-retten. Hovedkonklusjonen er at innføringen av en obligatorisk uavhengig kontrollordning ikke vil være i strid med EØS-rettens regler, så lenge de kravene som kontrolleres kan opprettholdes lovlig etter EØS-reglene. Dette forutsetter imidlertid at kontrollordningen ikke utformes på en diskrimine-

rende måte i forhold til hvem som kan være kontrollforetak, hvem som blir kontrollert og videre at kontrollen ikke går lenger enn det som er nødvendig for å sikre at de lovlig stilte kravene følges.

### 11.6.2 Kommunal bygningskontroll

Departementet anbefaler ikke gjeninnføring av kommunal bygningskontroll. Slik kontrollansvaret er lagt opp vil gjeninnføring av kommunal kontroll innebære at kommunen får ansvar dersom feil ikke blir oppdaget, både ved søknadsbehandlingen og kontrollgjennomføringen. En slik ansvarliggjøring vil kreve svært store ressurser og båndlegge mye av kommunens midler. Styring av kommunenes ressursbruk kan være problematisk, spesielt etter som det normalt er de forskjellige aktørers eget ansvar å overholde regelverket. Høringsuttalelser og tilbakemeldinger fra næringen ellers er for øvrig temmelig entydig i konklusjonen om at det er viktig å styrke tilsynet og uavhengig kontroll, mens aktørene selv må ta ansvar for sine feil. Kommunene bør i stedet være mer aktive med hensyn til oppfølging og bruk av sanksjoner. Ved tilsyn har kommunene alle virkemidler til rådighet, men det må være klart at ansvaret for feil ligger hos de som har mulighet til å unngå og å avhjelpe feilen.

### 11.6.3 Ivaretagelse av egenkontroll

Tilbakemeldinger tyder på at det er større vilje hos aktørene nå enn tidligere til å vurdere uavhengig kontroll som et reelt virkemiddel. Dette har sammenheng med at egenkontrollen ser ut til å fungere svært variabelt, slik at egenkontroll som kontrollform og ansvarsområde ikke gir tilstrekkelig sikkerhet for at kvalitetskravene blir oppfylt. Det er dessuten avdekket flere tilfeller av juks med kontrollerklæringer, noe som også erkjennes av de ulike bransjene innenfor bygg- og anleggsnæringen.

Departementet foreslår derfor å forsterke kravet til uavhengig kontroll, og gjøre den til eneste kontrollform for hele eller deler av bestemte tiltak, og for konstruksjoner og deler av tiltak av stor samfunnsmessig betydning. Egenkontroll som selvstendig kontrollform vil, slik den har utviklet seg, utgå som eget ansvarsområde, og i stedet videreføres som en pliktmessig oppgave integrert i foretakets rutiner/kvalitetssikring. Det har lenge vært en utvikling i retning av at egenkontroll planlegges, gjennomføres og dokumenteres av foretakene som en del av foretakenes rutiner i stedet for som en selvstendig kontrollfunksjon.



Denne utviklingen anbefaler departementet å videreføre, slik at rutiner for egenkontrollen må kunne dokumenteres i forbindelse med kravene til system og rutiner. Dette kravet bør synliggjøres eksplisitt i godkjenningsforskriften (GOF). En viss kontroll med eget arbeid har hele tiden vært en forutsetning for å kunne hevde å ha rutiner for kvalitetssikring. Dette bør markere at foretakenes egen kontroll av at forskriftskravene er oppfylt ikke skal være noen egen øvelse overfor myndighetene, men en integrert del av foretakenes arbeid med egen kvalitet. Foretakene må imidlertid kunne synliggjøre eksplisitt overfor bygningsmyndighetene, både ved søknad og kontrollerklæringer, at forskriftskravene er oppfylt.

Departementet vil gjennom forskrift gi regler om gjennomføring av kontrollen for å ivareta hensynet til at godt utviklet egenkontroll og gode resultater med hensyn til ivaretagelse av myndighetskravene skal kunne tillegges vekt. Det vil i tillegg kunne vektlegges forskjellige former for kontroll for å kunne avdekke svakheter i foretakenes egenkontroll, for eksempel ved kontroll av foretakenes rutiner i tillegg til kontroll av de enkelte tiltakene. I tillegg bør det legges opp til kontroll av andre forhold, for eksempel i hvilken grad foretakene må benytte ekstern kompetanse, i hvilken grad de bruker «maskinell kontroll», som bygningsinformasjonsmodeller, eller andre former for hjelpemidler, i forhold til hvor godt disse hjelpemidlene fungerer. Slik fleksibilitet kan få betydning for gjennomføringen av kontroll, men ikke for når det skal kreves uavhengig kontroll. Kriteriene for når det skal kreves uavhengig kontroll må være så klare, objektive og forutsigbare som mulig.

Uavhengig kontroll vil medføre noe større kostnader, men det vil likevel være samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk forsvarlig og besparende å innføre en strengere kontroll. Se nærmere under kapittel 11.6.4 nedenfor, og under kapittel 11.6.5.

#### 11.6.4 Uavhengig kontroll

Større vekt på uavhengig kontroll vil innebære at ansvars- og godkjenningsområdet «kontroll» bare omfatter uavhengig kontroll. Som nevnt ovenfor opphører egenkontroll som eget ansvarsområde, og videreføres i stedet som en obligatorisk del av foretakenes rutiner og kvalitetssystem. Det må utvikles klare kriterier for når det skal brukes uavhengig kontroll, først og fremst i forskrift. Kommunene må ut over dette også ha en viss skjønnsmessig adgang til å kreve uavhengig kontroll der den er i tvil om de prosjekterende og utførende foretakenes kvalifikasjoner. I tillegg foreslås

at departementet skal kunne gi forskrifter om at det skal kunne kreves uavhengig kontroll når det oppdages akutte forhold av samfunnsmessig betydning. Dette kan gjelde bestemte brannløsninger som ikke fungerer, ved sammenstyrting av bestemte konstruksjoner, ved innføring av nye krav til energi og lignende.

Det må også utvikles instrumenter for konkrete avgrensninger i omfanget av kontroll, ikke minst når det gjelder tverrfaglig kontroll.

Det foreslås krav om obligatorisk godkjenning av kontrollforetak. Det innebærer at den sentrale godkjenningsordningen må innrettes mot godkjenning av uavhengige kontrollforetak med klarere krav til rutiner, gjennomføring og oppfølging. Tiltakshaver skal kunne engasjere kontrollforetak, men kommunene må kunne avvise tiltakshavers forslag til kontrollforetak dersom det finnes saklig grunn. Det må stilles visse krav til habilitet og uavhengighet. Reglene må ikke diskriminere eller hindre bruk av utenlandske foretak.

#### 11.6.5 Kostnader og nytte ved bruk av uavhengig kontroll

Økt bruk av uavhengig kontroll vil medføre kostnader, særlig for tiltakshaver, men også til en viss grad for foretakene som må tilpasse sin virksomhet til uavhengig kontroll i tillegg til sin egenkontroll. Kostnadene ved utbedring i ettertid er likevel atskillig høyere enn kostnadene ved kontroll. Sammenliknet med hvilke andre faktorer som påvirker prisen og prisstigningen på bygninger, særlig boliger, er kostnadene ved kontroll meget små. Det er derfor etter departementets oppfatning et paradoks å spare inn på denne type kostnader når man ikke begrenser andre typer kostnader tilsvarende.

Noen av kostnadene skyldes at kontrollen må utføres av profesjonelle med spisskompetanse. I tillegg vil det kunne være en kostnad for prosjektet at prosjektering og utførelse må tilpasse seg / vente på kontroll. Kontrollkostnadene vil kunne oppleves som en ekstrautgift for foretak med spisskompetanse og god kvalitetssikring/egenkontroll og godt system for behandling av feil og avvik. Imidlertid viser erfaring at også «gode» foretak gjør feil i enkelte prosjekter.

Gode erfaringer med foretak kan eventuelt medføre noe enklere kontroll, for eksempel færre kontrollpunkter, og således redusere utgiftene. Likeledes vil bruk av maskinelle kontrollsystemer (bygningsinformasjonsmodeller) kunne gjøre kontrollen enklere, og dermed redusere kostnadene. Uavhengig kontroll vil samtidig bidra til kompetanseheving hos de prosjekterende og utførende, og

skjerpe kvalitetssikringen/egenkontrollen. Uavhengig kontroll vil kunne være et samfunnsmessig effektivt virkemiddel til å fokusere spesielle skadetyper og problemstillinger. Forsikringsskadetilfellene vil kunne reduseres. Sikkerheten for at det ikke foreligger skjulte feil og mangler ved bruk og ved senere overdragelser vil øke, og dokumentasjon for uavhengig kontroll kan være et dokument som framvises ved tegning av eierskifteforsikring og kunne gi en nyansering av selgeransvar etter avhendingsloven, og på den måten øke boligkjøpernes sikkerhet.

Uavhengig kontroll vil ikke alene føre til bedre kvalitet. Bygningsmyndighetenes saksbehandling, tilsyn og krav om kontroll er ikke først og fremst ment som et forbrukervern, og det er viktig å være oppmerksom på at tiltakshaver selv i mange tilfeller også må bruke andre virkemidler, særlig der feilene ikke oppdages før i ettertid.

Det må sikres tilstrekkelig med selvstendige foretak som innehar kapasitet og kompetanse til å foreta uavhengig kontroll, slik at funksjonen blir ivaretatt. Det finnes allerede en del kontroll- og rådgivningsforetak i byggenæringen som har tilkjennegitt at de vil ta kontrolloppgaver i større grad dersom ansvaret blir mer avklart. Det må imidlertid regnes med en viss tid og kostnad for å utvikle denne delen av byggenæringen, og det bør derfor åpnes for en trinnvis innføring av kravene, slik at bransjen får utviklet den nødvendige kapasiteten.

Det er et omfattende arbeid å målrette en del av kontrollvirksomheten til de problemområder og tiltak der man vet at feil forekommer. Krav om uavhengig kontroll må derfor være nøye vurdert og begrunnet fra sentralt hold når det gjelder obligatorisk uavhengig kontroll, og fra kommunens side når den krever det i spesielle tilfeller. Det kan derfor forekomme at det kreves uavhengig kontroll i for mange eller i feil saker i en del tilfeller, inntil man får høstet tilstrekkelig erfaring med et slikt krav. Under forutsetning av at det fastsettes klare kriterier både for når det skal føres uavhengig kontroll og hvordan den skal gjennomføres, er det likevel etter departementets vurdering en klar overvekt av økonomisk gode argumenter for økt kontroll, både privatrettslig og offentligrettslig.

### 11.6.6 Nærmere om uavhengig kontroll

#### *Innledning*

Det finnes ikke noen eksakt oversikt over hvor mange søknadspliktige bygge- og anleggstiltak det er per år i Norge, men det antas at det er et sted mellom 100 000 og 150 000. Dette omfatter også

ganske små tiltak som likevel overstiger grensen for hva som er søknadspliktig etter gjeldende lov § 93, for eksempel ved at det kreves en mindre dispensasjon fra avstands- eller høydekravene, bruksendring og så videre. Tallet på søknadspliktige tiltak vil stige når systemet for meldingssaker bortfaller og inngår i søknadsplikten etter forslaget § 20-2. Det er denne mangfoldigheten av tiltak som er bakgrunnen for at det ikke er nødvendig med ansvarsrett i alle saker. På den annen side kan det være mange byggfeil og byggskader som oppstår i tiltak som ikke er søknadspliktige, for eksempel ved bygging av bad. Bygging av bad blir derfor foreslått gjort søknadspliktige med krav om ansvarsrett, slik situasjonen var før lov- og forskriftsdringen i 2003.

Det vil være svært kostnadskrevende, uhenksmessig, unødig belastende og sannsynligvis vanskelig gjennomførbart å kreve uavhengig kontroll på alle områder i alle søknadspliktige tiltak. Det må derfor i forskrift bestemmes nærmere hvilke tiltak og problemområder som er så viktige eller utsatt for feil at det må kreves obligatorisk uavhengig kontroll for disse. Det må også bestemmes skjønnsmessige kriterier for når kommunen uansett kan kreve uavhengig kontroll uavhengig av de tekniske kriterier, for eksempel ved dårlige erfaringer med foretaket, spesielle grunn- eller klimaforhold i kommunen og så videre.

Kriteriene for når det skal brukes uavhengig kontroll vil være nasjonale regler som gjelder for hele landet, slik at det skal være en del av forutsetningene for en søknad fra en ansvarlig søkers side at disse er fulgt. Det er naturlig heller å se på problemområder enn på tiltakets størrelse. Forskning viser for eksempel at fukt- og vannskader er den største skadetyper, og at slike skader forekommer i ulike typer tiltak, også i småhus. Slike skader kan imidlertid like gjerne være knyttet til bruk av produkter som til selve byggetiltaket. For andre problemområder kan det være at man må vurdere dem i forhold til tiltakets størrelse og vanskelighetsgrad, for eksempel når det gjelder bæreevne og brannfare i idrettshaller. Det må altså gjennomføres en relativt omfattende sortering av fag- og problemområder i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Krav om å bruke uavhengige kontrollforetak, vil etter departementets forslag være uavhengig av sakstype, det vil si uavhengig av om det kreves ansvarlige foretak ellers. Uavhengig kontroll kan etter forslaget også kreves der tiltakshaver selv står ansvarlig overfor kommunen. Et eksempel på dette kan være enkle brakker som brukes til barnehager, skolefritidsordning, midlertidig husvære

over lenge tid med videre, og hvor skadepotensialet er stort dersom prosjektering eller utførelse ikke er gjennomført tiltrekkelig. Etter departementets vurdering er det en bedre løsning å kreve uavhengig kontroll for slike tiltak enn å innføre krav om ansvarlige foretak for deler av et tiltak eller for bestemte problemområder. Uavhengig kontroll vil ikke være obligatorisk i alle slike tilfeller, men kommunen vil kunne kreve uavhengig kontroll også der det ikke kreves ansvarlige foretak for øvrig. Videre vil departementet i forskrift kunne kreve uavhengig kontroll for slike tiltak.

Kriteriene for når det skal kreves uavhengig kontroll bør etter departementets vurdering være objektive, uavhengig av foretakenes egne kvalitetsystemer. At foretak har gode resultater med hensyn til kvalitet kan etter departementets vurdering kunne ha betydning for gjennomføring av kontroll, men ikke for kriteriene for når det skal føres kontroll. Erfaringer viser imidlertid at også gode foretak gjør feil, gjerne fordi det kommer nye personer i de forskjellige prosjektene. Byggenæringen har den ulempe at mange arbeider med nye prosjekter hele tiden, slik at gjenbrukseffekten kan være lavere enn i for eksempel industriell virksomhet. Kriteriene bør derfor være så objektive og klare som mulig, mens kontrollintensiteten og gjennomføringen blant annet kan tenkes å variere med foretakets kompetanse, rutiner og profesjonalitet, herunder bruk av «maskinell» kontroll ved bruk av for eksempel «regelsjekkere», bygningsinformasjonsmodeller (BIM) og liknende. Departementet vil ved utarbeidelse av forskrifter vurdere hvilken betydning slike arbeidsformer skal få, i forhold til for eksempel strengere bruk av uavhengige kontrollforetak gjennom krav som kan innføres over tid.

Uavhengig kontroll vil i utgangspunktet være kontroll av tiltaket, det vil si prosjektering og utførelse. Det kan imidlertid tenkes at uavhengig kontroll også bør kunne gjøres som revisjon av foretakssystemene, der det er påviselig at det foreligger systemsvikt, på samme måte som ved tilsyn. Der feil gjentar seg i flere tiltak, vil det derfor være naturlig at kontrollen ikke bare retter seg mot de(t) aktuelle tiltak, men også mot hvorfor feilen gjentas. Slik systemsvikt vil kanskje først og fremst gi grunnlag for tilsyn og et krav om uavhengig kontroll av de aktuelle tiltakene, men departementet vil likevel ikke utelukke at uavhengig kontroll i form av systemrevisjon kan være aktuelt i noen tilfeller, men ikke som hovedregel, og i så fall eventuelt som oppfølging i forbindelse med sentral godkjenning.

Behov for tverrfaglig eller helhetlig kontroll vil som regel medføre uavhengig kontroll, sannsynligvis også for store firmaer som har spisskompetanse på mange områder. Dette har sammenheng med behovet for en uavhengig vurdering av tverrfaglige løsninger og koordineringsformer. Begrepet «tverrfaglig» vil gjerne oppfattes som kontroll med grensesnitt mellom fagområder, og man bør derfor kreve «helhetlig» kontroll der tverrfagligheten har betydning for hele tiltaket, og reservere begrepet «tverrfaglig» til grensesnittene. «Helhetlig» betyr likevel ikke løpende gjennomføring av kontroll gjennom hele tiltaket, men at kontrollen inneholder helhetsvurderinger.

#### *Nærmere om kriterier for når det skal kreves uavhengig kontroll*

«Viktige og kritiske områder», jf. forslaget til § 24-1 første ledd a), er et hjelpebegrep som har vært vanskelig å avgrense. Det har heller ikke foreligget sentrale retningslinjer for avgrensningen eller innholdet av begrepet. Begrepet er likevel et viktig utgangspunkt for når det bør brukes uavhengig kontroll, men det må gis klarere innhold.

Utgangspunktet er at kontrollen skal avdekke og bidra til oppretting av feil. Dette defineres slik av Bygningslovutvalget i NOU 2005: 12 punkt 15.2.2:

«Kontroll av tiltak skal planlegges, gjennomføres og dokumenteres slik at det sikres at de krav til tiltaket som følger av tillatelser eller bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven oppfylles.»

Det fastslås videre en todelt hensikt med kontrollen. Den skal for det første redusere feil og mangler i forhold til bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, samt tillatelsen og vilkår i denne, og for det andre verifisere gjennom dokumentasjon at regelverk og vilkår faktisk er oppfylt.

Det er byggets endelige kvalitet i betydningen samsvar med bygningslovgivningen det skal fokuseres på, samt at denne måloppnåelsen skal dokumenteres. Det fokuseres både på den endelige kvaliteten og på dokumentasjonen, men det er viktig å ha for øye at dokumentasjonen bare skal være et hjelpemiddel for å verifisere kvaliteten, og at kvaliteten først og fremst oppnås gjennom de utøvenes (prosjekterendes og utførendes) arbeid og kvalitetssikring.

Kriteriene for bruk av uavhengig kontroll har nær sammenheng med kriteriene for tilsyn. Kriteriene vil primært gjelde problemområder, men kan

også gjelde tiltakstyper. For idrettshaller vil det for eksempel være naturlig med uavhengig kontroll av bæreevne og brannsikkerhet.

Eksempler på områder hvor uavhengig kontroll bør kreves, kan være:

- Fagområder av stor betydning for brukernes sikkerhet og helse (brann, statikk, inneklima, tilgjengelighet og fukt),
- fagområder med store konsekvenser ved feil (brann, statikk, geoteknikk, inneklima, vann, fareområder og miljøforhold),
- fagområder med stor samfunnsmessig betydning (reguleringsmessige forhold, grad av utnytting, arkitektonisk utforming, vern av svake grupperes rettigheter og verneverdi)
- sammensatte og kompliserte fagområder med behov for tverrfaglig eller helhetlig kontroll.

I noen tilfeller må det være et obligatorisk krav om uavhengig kontroll, der tiltakshaver/søker har et automatisk ansvar for at det søkes om ansvarsrett for kontrollforetak og at det iverksettes uavhengig kontroll. Det vil likevel neppe være praktisk mulig å ha uavhengig kontroll for alle de forhold som er nevnt over i alle typer tiltak, i alle fall ikke før den uavhengige kontrollfunksjonen er fullstendig etablert. Kravene til uavhengig kontroll kan derfor tilpasses til de områder der behovet er størst, for eksempel slik at kostnader ved utbedring av feil sees i forhold til hvor ofte feilen forekommer.

I tillegg bør bygningsmyndighetene ha en mer skjønnsmessig mulighet til å kreve uavhengig kontroll der spesielle forhold tilsier det, jf. § 24-1 første ledd bokstav b. Slike forhold vil bli eksemplifisert i forskrift. Det kan for eksempel være tiltak der det er usikkerhet om lokale miljøforhold eller grunnforhold krever særskilt aktsomhet og utredning, tiltak der kommunen har dårlige erfaringer med de foretakene som benyttes, eller der foretakene har foretatt så store endringer i organisering eller fagområder at de bør vies særskilt oppmerksomhet for å kunne operere i høyere tiltaksklasse. Det kan være byggemetoder eller byggeprodukter som er nye eller som man mangler fullstendig egenskapsdokumentasjon for, eller andre forhold der det av en eller annen grunn er påvist særlig usikkerhet. Kommunens skjønnsmessige krav om uavhengig kontroll der kravet ikke følger direkte av forskrift, må ligge innenfor en ramme av krav til saklighet, likebehandling og så videre.

Kommunen skal kunne stille krav om uavhengig kontroll etter anmodning fra tiltakshaver.

Kommunens krav om uavhengig kontroll vil ikke være eget enkeltvedtak, og kan derfor ikke påklages. Et usaklig krav om uavhengig kontroll vil

imidlertid kunne være en klagegrunn. Et avslag om ansvarsrett for et bestemt kontrollforetak vil kunne påklages særskilt, jf. kapittel 10 om godkjenning.

Departementet foreslår at det i forskrift også gis mulighet for sentrale myndigheter til unntaksvis å gi direkte tidsbegrensede pålegg om obligatorisk uavhengig kontroll for særskilte innsatsområder. Det foreslås mulighet til å gjennomføre spesielle aksjoner gjennom egne kampanjer og aksjoner for å forhindre hyppig forekommende skader, jf. tilsvarende føringer for kommunalt tilsyn. Det samme kan gjelde ved innføringen av nye krav, for eksempel om tilgjengelighet eller energi, eller der ulykker avdekker større følgeskader eller systemfeil. Denne muligheten er i § 24-1 siste ledd, siste setning, utformet som en hjemmel for departementet til å gi egen forskrift om uavhengig kontroll for særskilte områder. Det vil imidlertid være en forutsetning for denne type pålegg at problemstillingene det gis pålegg om og omfanget av dem er kjent, at pålegget skal være tidsbegrenset, og at denne muligheten bare skal være et supplement til de ordinære kontrollreglene til bruk ved ekstraordinære situasjoner. Departementet legger til grunn at slike forskrifter bare skal brukes ved helt særskilte behov, siden det vil kunne medføre liten forutsigbarhet og være kostnadsdrivende hvis det blir gitt stadig skiftende krav til uavhengig kontroll.

Under forutsetning av at det finnes tilstrekkelig mange kontrollforetak å velge mellom, bør tiltakshaver kunne fremme forslag om kontrollforetak, eventuelt også forslag om at det ikke er nødvendig med uavhengig kontroll. Kommunen må i så fall ha saklig grunn for å avslå søknaden om ansvarsrett for kontroll. Mindre profesjonelle tiltakshavere vil imidlertid ha små forutsetninger for å vite hva slags kontroll som er hensiktsmessig å bestille i det enkelte tiltak. De forutsetninger og den kompetanse de andre ansvarlige foretakene som er valgt har, vil også være av betydning. Tiltakshaver bør derfor kunne søke bistand hos kommunen. Samtidig bør de ansvarlige foretakene kunne synliggjøre sin kompetanse og fremme sine synspunkter på krav til kontrollkompetanse, hvilke kontrollområder som skal prioriteres, og hvordan kontrollen skal gjennomføres.

#### *Gjennomføring av kontroll*

Det skal gå fram av forskrift når det skal føres uavhengig kontroll. I tillegg kan kommunen kreve uavhengig kontroll i noen tilfeller. Dette går fram av forslaget til § 24-1. Hvordan kontrollen skal gjen-

nomføres er regulert i § 24-2, som er felles for prosjektering og utførelse. Bestemmelsen poengterer at kontrollen skal være uavhengig, helhetlig, og ivareta grenseflater. Den framhever også en informasjonsplikt for det ansvarlige kontrollforetak overfor kommunen når det oppdages feil og feilen ikke blir rettet. Se også § 23-7 om ansvarlig kontrollereendes ansvar, og proposisjonens kapittel 9.6.2 om ansvar for kontroll.

Det nærmere innholdet i kravene til gjennomføring av kontrollen skal gis i forskrift. Dette gjelder både omfanget av kontroll for typetiltaker, hvilke punkter eller milepæler kontrollen forventes gjennomført for, eventuelle metoder for kontroll og så videre. Samtidig som det bør være åpning for konkret tilpasning av kontrollen til det enkelte tiltaket og at den konkrete planen for kontroll må utarbeides med utgangspunkt i tiltaket, må utgangspunktet være de generelle kriteriene for når det skal brukes (uavhengig) kontroll, som følger av forskrift. Dette kan gjøre kravet til kontroll mindre smidig, men vil ha den fordelen at det blir bedre forutberegnelighet, større sjanser for like krav over kommunegrensene og mindre mulighet for juks.

Det skal framlegges plan for gjennomføring av prosjektering og utførelse som bør skissere nødvendige og hensiktsmessige milepæler som grunnlag for gjennomføring av kontrollen. Plan for gjennomføring er dermed noe annet enn tidligere kontrollplaner, som bare anga selve kontrollen og dermed risikerte å bli løstrevet fra prosjektet for øvrig.

Den praktiske gjennomføringen av uavhengig kontroll kan imidlertid være forskjellig ettersom det dreier seg om prosjektering eller utførelse. Det må derfor utarbeides plan for gjennomføring av både prosjektering og utførelse, hvor det synliggjøres når løsninger blir valgt, hvilke foretak som utfører de forskjellige oppgavene, avslutning av faser, lukking av bygningskropp og så videre.

#### *Kontroll av prosjektering*

Kontrollen skal verifisere at plan- og bygningslovgivningens krav er oppfylt. For prosjektering vil uavhengig kontroll i praksis gjerne ha karakter av etterfølgende kontroll. Omfanget og intensiteten av kontrollen vil imidlertid måtte variere etter som det dreier seg om bruk av kjente løsninger eller en «iterativ prosess» med prøving og feiling underveis, der det vil være vanskelig å bedømme prosjekteringen før resultatet foreligger.

Etter departementets vurdering bør det, som nevnt ovenfor, legges opp til at kontrollen knyttes til omforente milepæler i prosjekteringen, først og fremst i forbindelse med de valgte løsninger. Stikkprøver og løpende kontroll i perioder vil også være aktuelt, men da som utfylling eller sjekking av bestemte arbeider mellom milepælene. Det vil i forskriftsarbeidet også søkes å oppnå større samsvare mellom forskrift om kontroll og prosjekteringsstandardene. Slike standarder finnes for trekonstruksjoner, betongkonstruksjoner, stålkonstruksjoner og geoteknisk prosjektering. Disse standardene definerer krav til kontroll inkludert bruk av uavhengig kontroll for forskjellige prosjekteringsoppgaver.

Milepæler i prosjekteringen er for eksempel valg av løsninger som blir prosjekteringsgrunnlag for etterfølgende fase, løpende beslutninger som dokumenteres i møtereferater, dagbok, aktivitetslogg og så videre, og dokumentert endringsbehandling i forhold til tidligere godkjent prosjekteringsgrunnlag.

I de tilfeller der lovgivningen selv pålegger obligatorisk uavhengig kontroll, vil kontrollen i hovedsak bli utført på ferdige resultatdokumenter, det vil si kontroll av prosjekteringsresultatet, den utføres mottakskontroll av prosjekteringsresultat/arbeidsunderlag, gjennomgang på oppstartmøte før utførelsen, og ved stikkprøver og sluttkontroll av prosjekteringsgrunnlaget under utførelsen og ved sluttkontroll. For mer skjønnsmessige krav, for eksempel der kommunen har berettiget tvil om prosjekteringen vil være god nok, kan det i tillegg være aktuelt med kontroll også i forbindelse med intern godkjenning av fasedokumenter, men dette bør sannsynligvis være unntak. Dette vil i så fall ha mer preg av løpende kontroll. Det viktigste er imidlertid at milepælene er avklart på forhånd. Ettersom prosjektering kan være meget forskjelligartet med hensyn til hvilke endelige beslutninger som treffes på hvilke stadier, vil det kunne være vanskelig for ansvarlig kontrollerende å kunne vurdere forløpet for kontroll på egen hånd. Det er derfor viktig at ansvarlige kontrollerende sammen med ansvarlig søker og ansvarlig prosjekterende kommer frem til hvordan kontrollen av prosjekteringen skal gjennomføres i henhold til milepælene. Dette innebærer videre at gjennomføringsplanen med sikte på kontroll bør utarbeides av ansvarlig prosjekterende i samarbeid med ansvarlig kontrollerende. Planen skal legges fram for kommunen av tiltakshaver eller ansvarlig søker som en del av dokumentasjonen for søknad om tillatelse til tiltaket.

### *Parallellprosjektering*

En problemstilling som ofte framheves, er såkalt «parallellprosjektering», det vil si at prosjekteringen ikke er ferdig når igangsettingstillatelse gis, og at en del av prosjekteringen dermed foretas under utførelsen. Dette kan dreie seg om omprosjektering som kommunen ikke er klar over. Det kan også være at kommunen aktivt eller passivt godtar omprosjektering ut fra en antagelse om at konsekvensene er små. Det kan dreie seg om detaljprosjektering som kommunen ikke trenger å vurdere. Det kan også forekomme parallellprosjektering ved delt igangsetting.

Omprosjektering som har betydning i forhold til tillatelsenes innhold vil i utgangspunktet kreve endringstillatelse. Her kan imidlertid situasjonen være forskjellig ettersom det gjelder samfunnsmessige forhold som plassering, høyde, volum, fasadeuttrykk med videre, eller mer teknisk eller innvendig prosjektering som ikke har direkte samfunnsmessig betydning. I det første tilfellet bør det kreves søknad om endring, mens det i det andre tilfellet vil være mulig for bygningsmyndighetene å akseptere en viss grad av parallellprosjektering. Forutsetningen må også i disse tilfellene være at det skjer etter en omforent plan for gjennomføring, der det synliggjøres milepæler som kan gjøres til gjenstand for kontroll dersom det er aktuelt med uavhengig kontroll.

At det fra tiltakshaver/søkers side legges opp til parallellprosjektering, vil også kunne være et forhold som vil kunne gi grunnlag for at kommunen kan kreve uavhengig kontroll (der det ikke er obligatorisk krav om det), på grunn av den usikkerhet som skapes ved at prosjekteringen ikke er ferdig når det gis igangsettingstillatelse. Slike forhold bør synliggjøres i søknaden, slik at det kan vurderes på forhånd om parallellprosjektering skal kunne godtas, og i hvilken grad dette gir grunnlag for kommunen til å kreve uavhengig kontroll. Normalt bør prosjektering som har betydning for tillatelsen, og som ikke er ferdig ved tillatelsestidspunktet gi grunnlag for å kreve uavhengig kontroll. Parallellprosjektering vil også kunne gi kommunen en indikasjon på at det kan være hensiktsmessig å føre tilsyn.

### *Kontroll av utførelse*

Også for utførelsen skal kontrollen baseres på gjennomføringsplan, som bør inneholde milepæler for kontroll. Det vil være svært kostnadskrevende og uhensiktsmessig å ha en egen kontrollør på byggeplassen til enhver tid, men for enkelte faser

eller problemområder kan det likevel være aktuelt. For uavhengig kontroll er det viktig at kontrollen ikke skjer så sent i prosessen, det vil si etter at de enkelte deler er ferdig utført, at kontrollens forebyggende effekt for det enkelte bygg vil være redusert. Kontrollen bør derfor knyttes til milepæler på tidspunkter som gjør at det er mulig å reparere eventuelle feil før de får for store konsekvenser.

Forskriftsbestemmelsene om gjennomføring av uavhengig kontroll bør etter departementets vurdering legge opp til bedre styring av prosessen og bedre kommunikasjon mellom de forskjellige utførende, slik at gjennomføringen av kontrollen bidrar til større effektivitet i stedet for å være en hindring i arbeidet. En mulig måte å løse dette i praksis på, er at den uavhengig kontrollerende kontrollerer ved milepæler som angir at prosjekteringsforutsetningene oppfylles og at arbeidet skjer i henhold til arbeidsbeskrivelse og fastlagte rutiner. Dette gjøres i utførelsen i dag til en viss grad av de prosjekterende som en del av deres oppfølgingsansvar etter kontrakten, noe som eventuelt kan være tilstrekkelig der det ikke er nødvendig med særskilt byggefaglig kompetanse for selve utførelsen. For enkelte deler av utførelsen kan det imidlertid være aktuelt med spesialkompetanse og/eller løpende kontroll, for eksempel ved vanskelige fundamenteringsarbeider, risikofylt montering eller utførelse som går på tvers av fagområder eller de ulike delene av tiltaket.

Også for utførelsen skal det foreligge et omforent opplegg for kontrollen basert på en gjennomføringsplan for utførelsen av tiltaket som sådan, altså ikke bare innrettet mot selve kontrollen slik de tidligere kontrollplanene var, og at dette opplegget er klart ved oppstart av arbeidet med utførelsen. Gjennomføringsplanen må framlegges av tiltakshaver eller ansvarlig søker, og skal inngå som en del av kommunikasjonen mellom prosjekterende og utførende i forbindelse med overlevering av prosjekteringsgrunnlaget, gjerne slik at den avsluttende kontrollen av prosjekteringen kombineres med kontroll for utførelsen.

### *Sluttkontroll*

Gjeldende plan- og bygningslov § 99 stiller krav om sluttkontroll. I dag fremstår dette kravet noe uklart, og etterleves ulikt i de forskjellige kommuner. En del kommuner krever en egen fysisk sluttbefaring der både kontrolldokumentasjonen og det fysiske resultat gjennomgås. Kommunen kan være deltaker i slike befaringer i egenskap av tilsynsmyndighet. Andre kommuner foretar bare en sjekk av at det foreligger kontrollerklæringer, uten

å se nærmere på innholdet i dem, og uten å kreve særskilte sluttbefaringer eller nøyere gjennomgang av kontrolldokumentasjonen.

Der det foretas uavhengig kontroll, framgår det av forslaget til ny § 21-9 at det skal foreligge dokumentasjon for utført sluttkontroll. I praksis innebærer dette at sluttbefaring må være en naturlig del av gjennomføringsplanen, og må tas med som en del av denne. Dette bør gjøres i forbindelse med søknad om ferdigattest. Der det søkes om midlertidig brukstillatelse må sluttkontrollen omfatte både midlertidig brukstillatelse og ferdigattest. Ferdigattestens betydning blir etter departementets forslag forsterket, og kravet om sluttkontroll og dokumentasjon av denne vil være en obligatorisk del av dokumentasjonen for å få ferdigattest.

Etter gjeldende praksis er kravet til kontrollklæring, som danner grunnlaget for midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest, kun en egenerklæring. Departementet foreslår at det i stedet for egenerklæring, skal utarbeides en sluttrapport som minimum inneholder en oppsummering av det utførte kontrollarbeidet med ansvarlig kontrollerendes vurdering av oppnådd kvalitet i forhold til kravshenvisning. Nærmere detaljer vil bli gitt i forskrift.

Der det ikke foretas uavhengig kontroll må det foreligge erklæring fra de ansvarlige foretak om at det er foretatt sluttkontroll. Tilsvarende må tiltakshaver avgi erklæring om at det er foretatt sluttkontroll for tiltak der det er han som har ansvaret.

For tiltak som er unntatt fra søknadsbehandling etter forslaget § 20-3, er det verken nødvendig med ferdigattest eller sluttkontroll. Se for øvrig kapittel 7.5.7 om ferdigstillelsen.

### 11.6.7 Særskilte krav til foretak som skal foreta uavhengig kontroll

I forslaget til § 23-7 første ledd heter det at

«Ansvarlig kontrollerende skal være uavhengig av det foretaket som utfører arbeidet som kontrolleres. Ansvarlig kontrollerende skal ha sentral godkjenning.»

Det er viktig at kontrollen skal være uavhengig for å være effektiv og troverdig. Begrepet «uavhengig» er imidlertid vanskelig å avgrense. En del av problemet ved å innføre krav om obligatorisk uavhengig kontroll har vært at det kan være svært vanskelig ut fra foretaksregisteret å klarlegge hvorvidt et foretak har en tilstrekkelig uavhengig stilling i forhold til et annet. En årsak til at egenkontroll er så vidt mye brukt er også at foretak har vegret seg mot å gi andre foretak detaljert innsyn, og heller

har forsøkt å utvikle egenkontroll. Erfaring fra andre land, for eksempel Storbritannia, viser imidlertid at det er mulig å etablere en egen kontrollbransje der uavhengigheten ikke oppfattes som et avgjørende problem.

Kriterier for uavhengighet fastsettes i forskrift, som en del av rutine- og systemkravene, og må skjerpes i forhold til dagens krav. Etter gjeldende rett kreves det som et minimum at det foretak som påtar seg ansvar som uavhengig kontrollforetak må være en annen juridisk enhet enn det utførende/prosjekterende foretaket, det vil si har et annet organisasjonsnummer. I Ot.prp. nr. 39 (1993–94) punkt 6.4.4 fremgår det at «Uavhengig kontrollforetak må dessuten dokumentere habilitet i forhold til interesser som knytter seg til selve kontrolloppgaven». Det har således hele tiden vært en forutsetning at det kan dokumenteres en reell uavhengighet. Dette innebærer at dersom det avdekkes forhold som kan være egnet til å svekke tilliten til at den uavhengige kontrollen som gjennomføres er reell, kan det etter en konkret vurdering være grunnlag for å gi avslag på søknad om uavhengig kontroll.

Ved at uavhengig kontroll nå foreslås gjort obligatorisk i visse tilfeller, er det viktig å foreta ytterligere klargjøring av kravet til uavhengighet for å unngå situasjoner hvor foretak med bindinger kontrollerer hverandre. Departementet vil i forskrift presisere at kontrollforetaket må være uavhengig av tiltakshaver.

Videre må kontrollerende for henholdsvis prosjektering og utførelse være uavhengig av de prosjekterende og utførende foretak i den konkrete byggesak. Eksempel på forhold som vil kunne tilsi at det ikke foreligger tilstrekkelig uavhengighet er:

- Opprettelse og bruk av datterselskap som utfører kontroll
- inngåelse av faste samarbeidsavtaler med andre kontrollforetak eller
- tiltakshaver/prosjekterende/utførende har eierinteresser i det aktuelle kontrollforetak.

Det uavhengige kontrollforetaket må dokumentere sin uavhengighet i forbindelse med søknad om ansvarsrett. Dette kan for eksempel skje ved framleggelse av en egenerklæring på sin uavhengighet i forhold til den konkrete kontrolloppgaven som skal gjennomføres. Kommunene vil imidlertid alltid kunne kreve framlagt ytterligere dokumentasjon på at det er en reell uavhengig kontroll som blir gjennomført. Krav om dokumentasjon vil bli nærmere klarlagt i forskrift.

Dersom det ved tilsyn avdekkes at kontrollforetaket likevel har bindinger til for eksempel foreta-

ket det skal kontrollere, må det overfor myndighetene kunne dokumentere at kontrollen ble gjennomført på samme måte som et reelt uavhengig foretak ville gjort uten påvirkning av noe interessefelleskap. Dersom kontrollforetaket ikke kan framlegge slik dokumentasjon, vil kontrolldokumentasjonen i ytterste konsekvens kunne underkjennes.

Departementet foreslår at kontrollforetak må ha obligatorisk sentral godkjenning. Dette vil gjøre det enklere å ivareta kvalifikasjonskravene og å sikre en profesjonell, uavhengig kontrollbransje som kan ta ansvaret for å avdekke, kartlegge og forebygge feil. Alle typer foretak vil i utgangspunktet kunne søke om godkjenning for kontroll, men det vil bli lagt sterkere vekt på system for kontroll, både at systemet er godt og at det faktisk er i bruk, samt reelt uavhengig. Foretakene må i tillegg søke lokal godkjenning på vanlig måte. Sentral godkjenning vil imidlertid ha sterkere betydning for tildeling og tilbaketrekking av ansvarsrett fordi den er obligatorisk.

Ved søknad om sentral godkjenning som kontrollerende, må det innsendes dokumentasjon av foretakets eierstruktur. Ved sentral godkjenning av kontrollforetak bør det videre settes krav til intern eller ekstern revisjon av foretakssystemet ved at hele systemet gjennomgås i løpet av en nærmere definert syklus, for eksempel tre til fem år. Denne revisjonen bør bygge på gjennomførte prosjekter

som dokumenteres i en revisjonsrapport. Dermed må sentralt godkjente foretak forplikte seg til å gjennomføre prosjektrevisjoner i et visst omfang som grunnlag for systematisk utvikling av foretakssystemet, og som vilkår for å drive uavhengig kontroll.

I diskusjonen om uavhengig kontroll blir det av og til framhevet at fagmiljøene i Norge er relativt få og små, og at det av den grunn kan være vanskelig å finne tilstrekkelig mange foretak med nok spisskompetanse til å foreta uavhengig kontroll. Signaler fra en del aktuelle foretak har samtidig gått ut på at man har vegret seg for å påta seg kontrolloppgaver fordi kontrollfunksjonen har vært for uklar, både faktisk og rettslig sett, og at reaksjonene etter kommunalt tilsyn derfor har vært tilfeldige og lite forutsigbare. Etter departementets oppfatning vil klarere kriterier etter de retningslinjer som her er skissert, kunne bidra til å bedre denne situasjonen. Foreløpige tilbakemeldinger tyder på at det finnes tilstrekkelig fagmiljøer i Norge og utlandet til å utvikle uavhengig kontroll i ønsket omfang. Sammen med muligheten for «maskinell kontroll» basert på IFC-standarder (digitale kommunikasjons-standarder), samt bruk av utenlandsk kompetanse i den grad det er nødvendig og hensiktsmessig, finner departementet at kompetansen bør være til stede i så stor utstrekning at det ikke vil innebære noen hindring for å iverksette sterkere krav om uavhengig kontroll.



## 12 Kommunalt tilsyn

### 12.1 Innledning/bakgrunn

Tilsyn er en kommunal oppgave og en kommunal plikt, og er avgrenset mot kontroll i byggesaker, som er en del av foretaksansvaret. Tilsyn er kommunenes virkemiddel for å følge opp byggesaker med hensyn til lovlighet, kvalitet, prosess, foretakene og så videre. Tilsyn framheves av både foretak og andre som ett av de viktigste virkemidler for å få gode bygg.

Ved Byggesaksreformen som ble vedtatt i 1995 ble den kommunale bygningskontrollen nedlagt i sin eksisterende form – med en overgangsperiode – og gjeldende regler om ansvar og kontroll trådte i kraft. Kontrollfunksjonen gikk over til å bli en del av foretakenes ansvar, i tråd med Byggesaksreformens innføring av nye ansvarsregler. Under forutsetning av at foretakene selv hadde system for kvalitetssikring og -styring, ville det være foretakene selv som ville være de nærmeste til å ivareta kontrollen, og da på en mer direkte og helhetlig måte enn den kommunale bygningskontrollen hadde mulighet til.

Kommunens rolle skulle være å ha fokus på saksbehandling, uten selve kontrollfunksjonen, og kommunen skulle i tillegg ha en mer overordnet tilsynsfunksjon. Fokuset på saksbehandling var en naturlig konsekvens av debatten omkring lange saksbehandlingstider, mye byråkrati, og krav til effektivisering. Dette har i mange kommuner ført til at kvaliteten i byggetiltakene ikke er fulgt opp av kommunen. Teknisk kompetanse fra den gamle bygningskontrollen er blitt redusert, og kommunens rolle i forhold til ansvarssystemet er til en viss grad oppfattet slik at den ikke har noe med å følge opp byggesaken i nevneverdig grad. Mange kommuner har likevel hatt byggeplassinspeksjoner og dokumentgjennomgang uten å kalle det tilsyn, og en del kommuner har også ført aktivt tilsyn, men i relativt lite omfang.

Etablering av tilsyn har skjedd på mange forskjellige måter i kommunene, og det er liten grad av samkjøring og utveksling mellom kommunene når det gjelder organisering og gjennomføring av tilsyn. Det har imidlertid skjedd en utvikling på dette området i de senere år. I mindre kommuner føres tilsyn i stor grad av byggesaksbehandlere

som en del av saksbehandlingen, og det skilles i liten grad mellom saksbehandling og tilsyn. I større kommuner er erfaringen i hovedsak at det har vært nødvendig å etablere egne tilsynsenheter for å synliggjøre tilsynet, ivareta fagkompetanse, og gjøre det slagkraftig. Behovet for egne tilsynsenheter ser likevel ut til å være størst i en oppstartsfase, og trenger ikke være førende for organiseringen av permanente tilsynsfunksjoner. Det har også skjedd en viss framvekst av noen interkommunale tilsynsenheter, noe som vil kunne være en effektiv og kompetansefremmende måte å øke innsatsen i tilsynet på.

Departementet får regelmessig tilbakemeldinger om at kommunenes tilsyn i byggesaker ikke er så utbredt som ønskelig. Statens bygningstekniske etats årlige undersøkelser blant foretak og kommuner bekrefter dette. Kommunene tilkjenner et stort ønske om å føre tilsyn, og begrunner manglende tilsyn med manglende ressurser og kunnskaper. Det er stort behov for gjensidig informasjon om saksbehandling og føring av tilsyn, både mellom kommuner og mellom kommuner og foretak. Alle tilbakemeldinger tyder på at kommunalt tilsyn er svært viktig for kvalitetsutviklingen og seriositeten i foretakene, og det er først i de senere år at tilsynsfunksjonen er i ferd med å ta seg noe opp.

Tilsynsfunksjonen er svakt presisert i regelverket. Mens det er oppstilt detaljerte regler for saksbehandling med hensyn til dokumentasjonskrav, ansvarsregler, tidsfrister og så videre, er det ingen slike regler om tilsyn i plan- og bygningslovgivningen, bortsett fra et generelt utformet krav om at kommunene skal føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen, jf. gjeldende § 10-1 første ledd. Bruken av tilsyn har økt på mange samfunnsområder, og har etterhvert blitt den rådende modell for å påse at regelverket overholdes på områder som mat, forurensning, arbeidsmiljø, konkurranse og flere andre. Felles for disse er at tilsyn er rendyrket i egne funksjoner som vurderer om den pålagte internkontrollen er god nok, og som griper inn når tilsynet selv finner det nødvendig. Et annet fellestrekk er at disse tilsynene har relativt vide fullmakter.

For bygging derimot, som ofte representerer svært viktige investeringer, er tilsyn som nevnt ovenfor relativt svakt utviklet, og ansvaret for tilsyn er overlatt til den enkelte kommune. I byggesaker skal kommunen dessuten både ivareta effektivitet i byggesaksbehandlingen samtidig som den skal føre tilsyn. Denne dobbelte oppgaven fører gjerne til at det er effektiviteten som må prioriteres. På andre samfunnsområder har tilsynsorganene gjerne bare tilsynsfunksjonen som oppgave, og slipper derfor det dilemmaet i prioriteringen som bygningsmyndighetene står overfor.

## 12.2 Gjeldende rett

Kommunen skal etter gjeldende § 10-1 føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen. Regelverket gir imidlertid ingen føringer på i hvilken utstrekning, etter hvilke metoder eller i hvilke faser av byggesaken tilsynet skal utøves. Det er imidlertid utgitt veiledninger fra sentralt hold for å hjelpe kommunene i utøvelsen av tilsyn, senest veiledning HO-2/2007 fra Statens bygningstekniske etat.

Det kan føres tilsyn med alle forhold i en byggesak, både overordnede rammer og tekniske forhold, formelle krav, ansvarsregler og materielle krav. Det kan videre føres tilsyn med alle sakstyper, også meldingssaker og saker som er unntatt fra saksbehandling etter saksbehandlingsforskriftens (SAK) § 5.

Kommunene kan selv velge tilsynsform og intensitet. Tilsvarende kan kommunene tilpasse bruken av reaksjonsmidler til de feil og mangler som avdekkes. Dette gjelder virkemidler i søknadsbehandlingen (avslag med videre), virkemidler knyttet til ansvarsretten, og sanksjoner.

Tilsyn skal ikke erstatte eller fungere som kontroll. Det viktige for kommunens rolle er at den ikke peker på konkrete løsninger, og at den klarer at den ikke påtar seg kontrollansvar. Det er også viktig at kommunene begrenser sin virksomhet til plan- og bygningslovgivningens minimumskrav. Andre kvalitetskrav som følger av kontrakter eller annen lovgivning omfattes ikke.

Kommunen kan organisere tilsynet på den måten den selv finner hensiktsmessig. Interkommunale enheter kan være en egnet måte å etablere kompetente tilsynsfunksjoner på. Det er samtidig viktig at tilsynet synliggjøres i budsjettene, slik at det fremgår at byggesaksgebyrene også dekker tilsyn. Tilsynet kan ikke finansieres ved at det foretaket eller tiltaket som det føres tilsyn med belastes

direkte, bortsett fra de tekniske prøver som tas for tiltakshavers regning etter gjeldende lov § 97.

## 12.3 Rettstilstanden i andre land

Oppsummeringen nedenfor er hentet fra rapporten Bygningslov for bedre bygg – sammenlikning av bygningslovgivningen i Norden, slik det er sammenfattet av *Bygningslovutvalget* i NOU 2005: 12.

### 12.3.1 Sverige

Sverige har egenkontroll hos aktørene og kommunalt tilsyn. Tilsyn innebærer primært dokumentgjennomgang av byggherrens egenkontroll, men innebærer også besøk på byggeplasser. Hensikten med tilsynet er å kontrollere at byggherren følger opp godkjent kontrollplan, og tilsynet er i stor grad basert på stikkprøver. I mange kommuner er tilsyn nedprioritert på grunn av ressursituasjonen. Finansieringsgrunlaget er dessuten usikkert.

### 12.3.2 Danmark

Danmark har privat egenkontroll og kommunalt tilsyn. Bygningsmyndighetene skal kunne etterse at bygget er tilfredsstillende i henhold til de tekniske krav som er satt til bygget, og kommunene har egen bygningskontroll for fysisk kontroll av byggene. Det føres ikke tilsyn med foretakenes systemer, kun dokumenttilsyn og byggeplasstilsyn.

### 12.3.3 Finland

Finland har egenkontroll, kommunal bygningskontroll (der ansvaret kan delegeres til byggherren) og kommunalt tilsyn. På grunn av ressursituasjonen i kommunene kreves det ikke at de selv skal utføre selve kontrollen, og byggherren må uansett betale for den kontroll som utføres. I praksis utføres kontrollen som regel privat, mens kommunene gjennomgår dokumenter, veileder og informerer, med andre ord en tilsynsrolle. Det kommunale tilsynet fokuserer særlig på å kvalitets sikre prosjekteringen. Fordi bygningsmyndighetene både utfører kontroll og tilsyn, er disse funksjonene i liten grad skilt fra hverandre.

### 12.3.4 Island

Island har egenkontroll og kommunal bygningskontroll/tilsyn. Det brukes store offentlige ressurser på den kommunale bygningskontrollen som

innebærer kontroll på to nivåer: Kontroll av dokumentasjon og inspeksjon på byggeplassen. Dokumentgjennomgangen og befaringene er svært grundige på grunn av det relativt høye antallet byggefeil. Tanken er at høy offentlig innsats gir bedre bygg og bidrar til høyere kompetanse i byggenæringen – noe som på sikt kan gi mindre behov for offentlig innsats. Det føres ikke tilsyn med foretakenes systemer. Med sterk offentlig kontroll er det vanskelig å skille kontroll fra tilsyn.

### 12.3.5 England

England har en valgfri ordning med hensyn til kontroll, der byggherrene kan velge mellom offentlig eller privat kontroll. En del tiltak medfører automatisk offentlig kontroll. Dersom den private kontrollen ikke ivaretas på tilstrekkelig måte, må kontrollen overtas av den offentlige kontrollen. Noen tilsynsfunksjon utover dette finnes ikke.

## 12.4 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag

Bygningslovutvalget har foretatt en egen gjennomgang av tilsyn i kapittel 17 i NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II. Det heter her at «det overordnede formålet med å utføre tilsyn er å sikre det offentliges interesser i at bygningene holder god standard og beskytter brukerne mot skade og ulempe.» Det konstateres at kommunenes tilsyn er begrenset til den enkelte byggesak, men at kommunen ellers har stor frihet i alle faser av tilsynet med hensyn til når, i hvilken utstrekning og etter hvilke metoder tilsyn skal utføres, jf. Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) § 35 annet ledd.

Utvalget påpeker at tilsynet skal bestå i «å forvise seg om at kontroll rent faktisk gjennomføres, at nødvendig dokumentasjon foreligger, og at innholdet vedrørende søknadsbehandlingens trinn 1 tilfredsstillende de offentlige kravene». Grensen mellom tilsyn og saksbehandling er flytende, og kommunen kan gjennom hele byggesaksprosessen kreve tilleggsopplysninger og inspisere tiltaket. Krav om tilleggsopplysninger hører i utgangspunktet til den ordinære saksbehandlingen, men kan forveksles med tilsyn. Det vises også til Statens bygningstekniske etat (BE) i temaveiledningen Tilsyn i byggesak (HO-1/2004) anbefaler kommunene å integrere tilsyn i byggesaksbehandlingen ut fra effektivitetshensyn.

I utvalgets faktaundersøkelse framgår det at det på landsbasis føres tilsyn i gjennomsnitt i 3–4 %

av sakene, hvorav 3 % av prosjekteringen og 5 % av utførelsen. 59 % av landets kommuner fører ikke tilsyn med prosjekteringen, og 44 % fører ikke tilsyn med utførelsen. Ca. 1/3 av tilsynene avdekker store feil. Tilsyn har imidlertid økt i omfang etter at Bygningslovutvalget foretok sin faktaundersøkelse, noe som blant annet framgår av Statens bygningstekniske etats årlige undersøkelser.

I sin første delutredning (NOU 2003: 24) konkluderte utvalget med at tilsynssystemet ikke er så effektivt som ønskelig, at bedre tilsynsordninger bør være en av fire grunnpilare i byggesaksgjennomføringen (se nedenfor), og at styrking av tilsynsfunksjonen krever en bedre ressursituasjon i kommunene. Interkommunalt samarbeid og samarbeid med private aktører om tilsynsfunksjonen foreslås som aktuelle virkemidler, sammen med mulighet for inndekning gjennom gebyr og mulighet til å sikre seg kompetanse.

I sine vurderinger og forslag i siste delutredning fastholder utvalget at tilsyn er en svært viktig faktor i et effektivt byggesakssystem etter dagens modell, og bør være en av grunnpilarene i byggesaksgjennomføringen. Utvalget skriver:

«De tiltak som særlig henger sammen med tilsynsfunksjonen er innføringen av et forenklet søknadssystem med færre søknadstyper, klargjøring av at uavhengig kontroll og egenkontroll er likestilte kontrollformer, innføring av lovbestemt uavhengig kontroll for viktige og kritiske kontrollområder, og nye bestemmelser om ansvarsfordeling i byggesaker, innbefattet klar definisjon av kommunens roller. Styrking av godkjenningsordningen har også relasjon til tilsyn, (...og) mer effektive virkemidler for ulovlighetsoppfølging vil også bedre det offentliges mulighet til å følge opp avvik på en måte som gir resultater. (...) Uten effektive virkemidler her vil det ha liten effekt å styrke tilsynet.»

Utvalget ønsker å styrke tilsynet gjennom nye lovbestemmelser om tilsynsplikt og tilsynets innhold. Man ønsker altså en lovregulering, det anses ikke tilstrekkelig å overlate dette til forskriftsarbeid. Bestemmelsen om tilsynsplikt stadfester kommunens plikt til å føre tilsyn med ansvarlige foretak, samt å føre tilsyn i et slikt omfang at det kan avdekke regelbrudd. Det er likevel ikke utvalgets intensjon å utvide området for hva som kan utløse erstatningsansvar ved at en kommune ikke har gjennomført tilsyn.

Utvalget diskuterer også finansiering av tilsyn, men er ikke kommet til at det er hensiktsmessig å fastsette særskilte regler, men at kommunene bør presisere tilsynskostnadene i gebyrgrunnlaget.

Utvalget diskuterer til slutt interkommunalt samarbeid og samarbeid med private, og konstate-

rer at tilsyn egner seg for interkommunalt samarbeid, men er noe mer skeptisk når det gjelder samarbeid med private i tilsynsfunksjonen, ettersom tilsyn er en utpreget offentlig oppgave.

## 12.5 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn

Høringsinstansene støtter i hovedsak utvalgets forslag, men ser samtidig store utfordringer ved å gjennomføre forslaget i praksis. Kvalitetsheving av byggene er avhengig av tilsyn, og kvaliteten er gjennomgående for lav. *Oslo kommune, Bærum kommune og kommunenettverket* mener kommunene må kunne føre tilsyn også etter at ferdigattest er gitt, eller i hvert fall utsette ferdigattest til det er ført tilsyn. Både Oslo, Bærum, *Trondheim* og andre mener tilsynet må styrkes.

*Nittedal kommune* er derimot negativ til tilsynsplikt som vil legge beslag på store kommunale ressurser, og mener at det bør utvikles enklere metodikk før det lovfestes noen plikt. Krav til rapportering vil dessuten kreve enda flere ressurser, og det samme vil interkommunalt samarbeid, som i tillegg byr på andre utfordringer.

*Modum kommune* framhever at kommunenes fagkompetanse nå er så nedbygget at det er vanskelig å etablere et godt tilsyn. *Finnøy kommune* mener tilsyn må kunne tilpasses geografiske forhold. En del kommuner framhever også manglende kompetanse, og mener staten bør ha en aktiv rolle. *Nes kommune* mener i tillegg at tilsyn er et statlig ansvar og bør organiseres i forbindelse med godkjenningsordningen. *Ringerike kommune* støtter dette, og mener interkommunalt tilsyn kan føre til at kommunale saksbehandlere ikke lenger vil delta i tilsyn, og dermed mister kontakt med bransjen.

*Justis- og politidepartementet* er enig i forslaget, og påpeker at det i dag ikke foreligger noen homogen tilsynstradisjon eller felles sett av regler. Justis- og politidepartementet mener samtidig det er behov for at det også føres tilsyn med hvordan kommunen utøver sitt tilsyn, hvorvidt tilsynsordninger er etablert og hvordan kommunene for øvrig følger opp sine plikter etter plan- og bygningsloven.

## 12.6 Andre vurderinger av tilsyn

*Norges forskningsråd* evaluerte lovreformen av 1995 (Byggesaksreformen), og i evalueringens sluttrapport Evaluering av byggesaksreformen –

på vei til bedre bygg (2005) heter det: «Kommunene har hatt problemer med å prioritere tilsynet. Dette er sentralt i forhold til effekten av reformen.» Det pekes på at det først og fremst er kapasitets- og ressursproblemer som gjør at tilsynet er lavt prioritert, og «at reformen ikke gir kommunene noe økonomisk incitament for å prioritere tilsyn. Mens byggesaksbehandling gir inntekter, innebærer tilsyn utgifter for kommunene.» Rapporten peker på at det først og fremst er den tekniske kvaliteten som lider når tilsynet uteblir.

En annen grunn til manglende tilsyn er ifølge Norges forskningsråds evaluering at mange kommuner oppfattet tilsyn som noe meget omfattende og som skulle gjennomføres etter gitte metoder med fokus på kvalitetssikringssystemene. Samtidig er det mange kommuner som fører en eller annen kontroll med utførelsen, uten at dette kalles tilsyn. Det er altså det *systematiske* tilsynet som ikke er blitt gjennomført. Der det føres systematisk tilsyn rettes dette først og fremst mot de største og mest komplekse tiltakene. Samtidig har omfanget av tilsyn økt betraktelig de senere årene, etter å ha vært nærmest ikke-eksisterende de første årene etter reformen.

Det pekes i Forskningsrådets evalueringsrapport også på at heller ikke Statens bygningstekniske etat (BE), som gir sentral godkjenning til foretak, fører noe omfattende tilsyn med foretakene. Evalueringen viser også at foretakene etter spør tilsyn.

*Statens bygningstekniske etat* (BE) har gjennomført årlige spørreundersøkelser til kommunene, der spørsmål om bruk av tilsyn inngår. Det framgår av undersøkelsen for 2005 at halvparten av kommunene oppgir at de ikke fører tilsyn, noenlunde det samme som for 2004. For 2006 og 2007 er det en økning, men i beskjedent omfang. Det er en liten økning i kommuner som driver med inspeksjonstilsyn og dokumenttilsyn. Det er stort sett større kommuner som fører tilsyn, og det er etter hvert noen flere mellomstore kommuner som driver aktivt tilsyn. De kommuner som fører tilsyn, gjør det i gjennomsnitt i 8–9 % av sakene. Tilsyn er stort sett basert på dårlige erfaringer med foretak, og at kommunen får melding om regelbrudd. Tilsyn dreier seg ofte om ulovlighetsoppfølging, og det er særlig utførelsen det føres tilsyn med. Kommunene tilkjennegir stort ønske om å føre tilsyn, og begrunner manglende tilsyn med manglende ressurser og kunnskaper. Det er stort behov for informasjon.

BE har gitt ut tre temaveiledninger, HO-1/2002 om revisjonsmetodikk som tilsynsmetode, og HO-1/2004 og HO-2/2007, som er temaveiledninger.

Departementet har mottatt en rekke innspill fra kommuner, bransjeorganisasjoner og forskningsmiljøer, og gjennom seminarer og annen kontakt med aktørene i byggeprosessen. Det har på den bakgrunn avtegnet seg en del generelle synspunkter, som i hovedsak går ut på at det har vært vanskelig for kommunene å definere og prioritere tilsynet, blant annet fordi reglene for godkjenning av foretak er blitt endret flere ganger, kontrollfunksjonen og kontrollplaner har ikke vært tilstrekkelig avklart, kommunenes tilsynsfunksjon har i seg selv ikke vært klart nok definert, og det er store forskjeller mellom de forskjellige foretak og bransjer med hensyn til etterlevelse av regelverket. Kommunens nye rolle som tilsynsmyndighet har lett blitt skadelidende i denne forvirringen, kanskje særlig fordi søkelyset nokså ensidig ble satt på effektivitet i saksbehandlingen i stedet for på kvalitetsutviklingen. Først i de senere år har kommunene utviklet tilsynsfunksjonene i vesentlig grad.

Eksempler på vanlig forekommende feil som oppdages ved tilsyn i Oslo kommune, er gjengitt i boks 12.1.

## 12.7 Departementets vurderinger

### 12.7.1 Styrking av tilsynet

Etter departementets vurdering er det meget stort behov for å få til en styrking av tilsynet. Behovet for forbedring av kvalitet og reduksjon av byggskadene tilsier at det må settes inn sterkere virkemidler enn hittil, som når videre enn til den seriøse del av bygge- og anleggsnæringen. Næringen er uoversiktlig, og under halvparten av foretakene er organisert. Det er derfor kommunene som i den enkelte byggesak har best mulighet til å skaffe oversikt og følge opp foretakene og tiltakene. Virkemidlene må brukes mer aktivt av kommunene. Både næringen og kommunene peker på tilsyn som ett av de aller viktigste virkemidlene for bedre etterlevelse av regelverket, ved siden av sterkere bruk av uavhengig kontroll og oppfølging av de enkelte foretak i forbindelse med sentral godkjenning.

Det er ikke ønskelig å gi bestemmelser som binder opp kommunenes ressursbruk eller gir bestemte krav til fagkompetanse og organisering. Det er likevel mulig å stille noe strengere krav til når kommunene må føre tilsyn, i tillegg til å regel-feste en generell plikt til tilsyn, og forskrifter om rutiner med mer. Et måltall på antall utførte tilsyn er vanskelig å sette. Departementets måltall på 10 % av byggesakene har bare vært et utgangs-

punkt, og er ikke videre ambisiøst. I tillegg kommer at tilsyn bør kunne føres på mange forskjellige måter som i seg selv ikke har direkte statistisk betydning i forhold til antallet saker. Dette kan for eksempel skje ved enkel sjekk om at bygningers volum, utforming og plassering er i overensstemmelse med tillatelser, eller «tema-tilsyn», der det for eksempel sjekkes om energiløsninger eller tilgjengelighet er i overensstemmelse med forskriftskravene.

Det er vanskelig å konkretisere kravene til tilsyn. Det er etter departementets vurdering likevel nødvendig å innføre plikt til tilsyn på noen bestemte områder for både å sikre et visst minimum av tilsyn, og å tilstrebe større likebehandling på noen områder der det kan være aktuelt. Kommunene bør imidlertid føre tilsyn i større utstrekning enn det minimum som omtales her, i den grad de har muligheter til det. De områder hvor det innføres plikt til å føre tilsyn bør etter departementets vurdering være:

- Oppfølging av allerede gitte pålegg. Dette kan fastlegges direkte i lov, og korresponderer med tilsvarende krav i bestemmelsene om sanksjoner, se forslaget til ny § 32-1.
- Når kommunen er klar over ulovligheter. Dette forutsetter en viss skjønnsmessig kommunal vurdering, og reiser spørsmål om kommunens rolle og undersøkelses- og handleplikt, for eksempel i forbindelse med henvendelser fra berørte naboer. Det bør derfor foreligge klart ulovlige og alvorlige forhold for å utløse en tilsynsplikt (i tillegg til plikt til å følge opp ulovlige forhold).
- «Tema-tilsyn» etter nærmere bestemmelser i forskrift gitt av departementet, for eksempel i forbindelse med innføring av nye forskriftskrav, eller der det er behov for særskilt innsats. Dette kan for eksempel være aktuelt ved innføring av nye krav (energiløsninger, universell utforming og så videre) eller etter ulykker med sammenstøtning, eller branner.

De to første punktene kan til en viss grad også betegnes som oppfølging av ulovligheter. Etter departementets vurdering trenger det imidlertid ikke være noen stor forskjell på de to forskjellige måtene å se dette på, det vil si om det er tilsyn eller ulovlighetsoppfølging. Det vises til at også plikten til å forfølge ulovligheter foreslås skjerpet. Departementet ønsker å presisere at tilsynet skal være en kommunal forvaltningsoppgave som ikke bør privatiseres. Tilsyn og oppfølging av ulovligheter vil derfor være funksjoner som samspiller med

### Boks 12.1 Vanlige feil ved tilsyn i Oslo kommune

#### Brann

- Feil slagretning for dører i rømningsveg
- For liten bredde i rømningsveg
- Manglende terskelløsning for dører i rømningsveg
- Rømningsveg føres ikke som egen branncelle helt ut i det fri
- Bruk av «som bygget»-dører i stedet for brannklassifiserte dører
- Mangelfull dytting rundt dørkarmene
- Mangler ved brannalarmanlegg, røykvarslere, nødlys, merking av rømningsveger og slokkeutstyr
- Manglende sikring av vinduer/dører i innvendige hjørner mellom ulike brannceller
- Brannvegger føres ikke opp over tak (0,5 m) for å hindre brannspredning
- Manglende sikring mot brannspredning via gesims/takutstikk
- Mangelfull tetting av branncellevegger mot takkonstruksjon
- For liten brannmotstand i brannskillekonstruksjoner
- Branncelleinndeling mangler
- Manglende eller mangelfull branntetting rundt gjennomføringer i brannskillekonstruksjoner
- Ildsted og feieluke plasseres for nært brennbart materiale
- Manglende stigeledd på tak for atkomst for feier
- Mangelfull brannisolering av rør og kanaler som bryter brannskiller
- Manglende brannspjeld i ventilasjonskanaler og ofte feilaktig innfesting mot skillekonstruksjonen
- Manglende sikring mot røykspredning til overstrømningsventiler
- Tavleskap utføres ikke som egen branncelle
- Manglede/mangelfull brannisolering av bærende stålkonstruksjoner
- Bruk av ikke-klassifiserte kledninger/overflater i rømningsveger
- Rømningsveger brukes som lagringsplass

#### Sikkerhet i bruk / brukbarhet

- Fri høyde i trapp mindre enn 2 meter
- Manglende snøfangere mot beferdet område

- Manglende sikring av fjellskjæringer med gjerde
- Rekkverk har for store lysåpninger
- Trapper uten rekkverk og håndløpere på begge sider
- Manglende barnesikring av vinduer
- Brystningshøyde for vinduer mindre enn 0.7 meter
- Mangelfull tilrettelegging for orienterings- og bevegelseshemmede
- Mangler ved snuplass, biloppstillingsplasser, skiltforhold, avkjørsler
- Manglende husnummerskilt

#### Miljø/helse

- Kuldebroer
- Drensledninger ligger for høyt, med for lite fall, tilbakefylling med uegnede masser
- Overflatevann ledes ikke bort fordi terrenget har fall mot byggverket
- Byggfukt fordi fuktige materialer bygges inn
- Feil ved utførelse av membraner i våtrom (tetting rundt oppstikk, membranen føres ikke opp bak kledning)
- For dårlig utførelse av lydskillekonstruksjoner, både med hensyn til luftlyd og trinnlyd
- Støy fra tekniske installasjoner
- Baderom mangler tilluftspalter i dør
- Enkelte tror at kullfilter på kjøkken kan erstatte avtrekk over tak
- Manglende lufting av tak
- Kaldloft mangler isolasjon

#### Installasjoner

- Manglende forankring av innerør i kjøkkenbenk ved bruk av rør-i-rør-system (r-i-r)
- Det er ikke tatt hensyn til ekspansjon i r-i-r-systemet
- Sluk i våtrom er plassert i dusjnise med tett gulvprofil. Vannlekkasje på installasjoner utenfor dusjnisen vil evt. renne ut av våtrommet hvis gulvprofilen er høyere enn dørterskel
- Stigeledninger for vann og avløp er ofte kledd inn i vegg uten at det er lagt til rette for utskiftning i fremtiden
- Det er ikke lagt til rette for at vannlekkasje på stigeledninger skal kunne oppdages raskt
- Manglende stengeventiler på stigeledninger for vann

hverandre, slik at tilsynet kan være «etterforskningen», og sanksjonene resultatet av denne.

Noen høringsinstanser, også kommuner, etterlyser et statlig byggetilsyn, på linje med Statens forurensningstilsyn, Arbeidstilsynet, Mattilsynet og så videre. Behovet begrunnes dels i at kravet om tilsyn ikke er tilstrekkelig spesifisert i lovgivningen, slik at tilsynet nedprioriteres i kommunale budsjetter. Dels etterlyses en sterk, slagkraftig og kompetent enhet som er uavhengig av kommunenes saksbehandling, økonomiske og politiske prioriteringer. Dette er en omfattende problemstilling som Bygningslovutvalget ikke ble bedt om å utrede, og som utvalget følgelig heller ikke har vurdert. Departementet anser det ikke aktuelt å ta dette spørsmålet opp i denne proposisjonen, men antar at spørsmålet om statlig tilsyn og statlig oppfølging av kommunene kan være aktuelt å vurdere på et senere tidspunkt.

### 12.7.2 Organisering og finansiering

Departementet mener at det ikke er aktuelt å gi bestemmelser om ressursbruk, kompetanse eller kapasitet i kommunene. Kommunenes autonomi i forhold til prioriteringer og budsjetter bør bare unntaksvis overstyres gjennom lovfestede forpliktelser. Det kan likevel påpekes at når man legger inn tilsyn som faste kostnader ved fastsettelse av de kommunale byggesaksgebyrer, følger det av prinsippet om selvkost at det også skal gjennomføres tilsyn, noe som også forutsetter en viss kapasitet.

Utvikling av rutiner, metoder, kriterier for utvelgelse og så videre vil skje i arbeidet med forskrifter, der det også bør kunne gis målsettinger om innsatsområder og så videre. Hvorvidt kommunene vil integrere tilsynsfunksjonen i sin ordinære saksbehandling eller etablere egne tilsynsenheter, må være opp til den enkelte kommune. Muligheten for og fordelene ved interkommunalt samarbeid må imidlertid framheves.

Det må samtidig pekes på at tilsynet som hovedregel skal finansieres som overheadkostnad i byggesaksgebyrene etter gjeldende § 109 i plan- og bygningsloven, jf. forslag til ny § 33-1. Dette forutsetter at kommunene tar tilsynsfunksjonen inn i sitt gebyrregulativ. Denne overheadkostnaden vil også kunne omfatte utgifter til innleie av nødvendig kompetanse. Imidlertid er det mye som tyder på at mange kommuner allerede ligger relativt høyt i forhold til hva som oppfattes som akseptable gebyrer, det vil si at kostnaden for saksbehandlingen i mange kommuner oppfattes som høy i for-

hold til innsatsen i og verdien av saksbehandlingen.

Økning av tilsynet må forutsettes å føre til økning av gebyrene. Økt tilsyn vil gi bedre kvalitet og forutsigbarhet med hensyn til å ivareta plan- og bygningslovgivningens krav. Det er et moment at kommunalt ansatte som er satt til å føre tilsyn, etterlyser midler til tilsyn. Flere påpeker at bruken av gebyrmidler ikke tar hensyn til behovet for tilsyn. Dedikering av deler av gebyret vil gi direkte midler til tilsynsarbeidet. Det bør derfor presiseres at når tilsyn er tatt med i overheaden i gebyrene, må kommunen benytte tilsvarende ressurser til tilsyn.

Kommunen kan i tillegg ta et direkte gebyr der det reageres på registrerte ulovligheter, men gebyret er begrenset til kostnaden ved den saksbehandlingen ulovlighetsoppfølgingen medfører. Det kan ikke innføres noe generelt «straffegebyr», men saksbehandlingsgebyret ved ulovlighetsoppfølging må som gebyrer for øvrig kunne baseres på gjennomsnittsbetraktninger. Departementet viser til at det foreslås å innføre et overtredelsesgebyr som kan ilegges av kommunen ved brudd på plan- og bygningslovgivningen, se forslag til § 32-8.

### 12.7.3 Kompetanse- og ressursbehov

I utviklingen av tilsynsfunksjonen ble det tidlig lagt vekt på revisjonstilsyn. Dette krever høy kompetanse, som mange kommuner ikke hadde, og var sannsynligvis en medvirkende årsak til at tilsynet ble nedprioritert. Etter hvert har departementet og Statens bygningstekniske etat sterkt poengtert overfor kommunene at tilsyn kan føres på mange forskjellige måter, og at kommunene derfor kan føre tilsyn i henhold til de ressurser og den kompetansen de måtte ha.

I lovforslaget ligger det ikke noe spesielt krav om særskilte tilsynsformer, bare at kommunene skal være forpliktet til å føre tilsyn i en del tilfeller. På bakgrunn av det ovennevnte vil det ikke være aktuelt med konkrete kompetansekrav i forbindelse med tilsyn. Når det derimot gjelder kompetansebehov, vil det selvsagt være ønskelig at kommunen kan være i stand til å føre tilsyn i de vanlige formene (se nedenfor under 12.7.4), på ulike måter og med forskjellig intensitet.

Det vil imidlertid være aktuelt for departementet å gi retningslinjer og føringer for tilsynsarbeidet i rundskriv, veiledninger og lignende, samt å sette opp noen måltall i forhold til aktuelle problemstillinger, for eksempel hvor mange idrettshaller det skal føres tilsyn med i løpet av ett bestemt år, hvor mange baderom i eneboliger, eller liknende. Til-

strekkelig finansiering av tilsynet bør sette kommunene i stand til å ansette nødvendig kompetanse. Departementet vil presisere at tilsynet skal være en kommunal oppgave. Selv om det benyttes ekstern kompetanse, er det kommunen som forvaltningsmyndighet som står for utøvelsen av tilsynet. Departementet ser tilsyn som en klar kommunal oppgave som ikke bør privatiseres. Det er altså en klar forskjell på tilsynsfunksjonen og kontrollfunksjonen.

Det er mange måter å organisere tilsyn på. Et godt alternativ for mindre og mellomstore kommuner vil være interkommunale tilsynsorganer. Interkommunale tilsynsorganer vil både sikre en viss uavhengighet av saksbehandlingen i de enkelte kommuner og kan være slagkraftige enheter som bidrar til forutsigbarhet og likebehandling i de enkelte kommuners oppfølging av tiltakene og foretakene. Slike organer vil også kunne være effektive i forhold til kommunenes ressursbruk. Slike samarbeidsløsninger eksisterer allerede flere steder, og erfaringene ser foreløpig ut til å være svært positive, og er en god mulighet for kommunene til å trappe opp og synliggjøre tilsynsfunksjonen. Etter departementets vurdering vil fordelene ved interkommunalt samarbeid være større enn ulempene – som enkelte høringsinstanser poengterer kan være at det blir større avstand mellom kommunens saksbehandlere og tilsynsfunksjonen, og dermed oppfølging av tiltakene. Det bør, slik det gjøres i en del større kommuner, kunne etableres utvekslings- og arbeidsformer som motvirker slike ulemper, og som forsterker fordelene ved interkommunalt samarbeid.

#### 12.7.4 Gjennomføring av tilsyn

##### *Utfordringer i tilsynsarbeidet*

Arbeidet med å følge opp tiltakenes lovlighet og kvalitet gir kommunen en rekke utfordringer både av ekstern og intern karakter. Det vil svekke byggesaksbehandlingens omdømme, eksistensberettigelse og legitimitet dersom hensynet til byggverkernes kvalitet ikke blir ivaretatt. Grensen mellom offentlige oppgaver og privatrettslig ansvar i byggesaker er en kontinuerlig utfordring, og kommunens samfunnsmessige oppgave med å ivareta byggverkernes lovlighet og kvalitet må avpasses mot det privatrettslige ansvaret. Tilsynet skal også ha som målsetting å forebygge feil i nye saker, ikke bare å finne feil i de enkelte sakene. Ved siden av den effekten det kan ha at foretakene forventer tilsyn, må erfaringer fra tilsyn videreføres til bransjene og foretakene gjennom informasjon, kampanjer og så videre.

Internt i kommunen må det sees på forholdet mellom saksbehandlingens kvalitet og tilsynsarbeidet. Et aktivt tilsynsarbeid krever en gjennomtenkt strategi. Tilsynet må i tillegg være definert i forhold til kommunens rolle, særlig i forhold til foretakenes kontroll. Dette vil for eksempel medføre at der kommunen er usikker på hvordan kontrollen fungerer, kan det være naturlig med tilsyn. Kommunen må imidlertid ikke la tilsyn erstatte kontroll.

Kommunen står fritt med hensyn til valg av strategi for tilsynet. Kommunene bør styrke tilsynet, men bør selv velge hvordan det skal gjøres, enten det gjøres ved tilføring av ressurser, økt eller utvidet kompetanse, bedre samarbeidsformer, organisasjonsendringer eller andre effektiviseringstiltak.

##### *Gjennomføring av tilsyn*

Det må poengteres at tilsyn er kommunens oppgave ved siden av saksbehandling, og det er ikke noe skarpt skille mellom de to funksjonene. I saksbehandlingen er det visse minimumskrav som må ivaretas med hensyn til dokumentasjon og vurderinger. Ut over dette kan kommunen kreve den dokumentasjon den finner nødvendig for å vurdere om rammene i regelverket er overholdt. I utøvelsen av tilsynsfunksjonen kan kommunen derimot kreve all dokumentasjon den finner nødvendig i den enkelte sak, også når det gjelder mer tekniske kvalitetskrav, som den vanligvis ikke tar stilling til i saksbehandlingen. Kommunen kan iverksette tilsyn når som helst, også som supplement til saksbehandlingen, og det er derfor ingen klar overgang mellom de to funksjonene.

Det tales vanligvis om 3 forskjellige tilsynsformer:

- *Revisjonstilsyn/foretakstilsyn*, som krever noe annen kompetanse enn det som tradisjonelt forutsettes for saksbehandling etter plan- og bygningslovgivningen.
- *Dokumentasjonstilsyn*, som går ut på å følge opp at ansvarlige foretak i tilstrekkelig grad klarer å dokumentere at myndighetskrav er oppfylt (ikke nødvendigvis sjekke at de faktisk er det). Dette vil normalt være en del av den ordinære saksbehandlingen. Tilsyn i form av grundigere dokumentasjonsgjennomgang vil være en direkte videreføring av saksbehandlingen. Det ses her ofte på kontrolldokumentasjonen, som bes innsendt til kommunen.
- *Inspeksjonstilsyn*, som viderefører elementer i den tradisjonelle byggeplasskontrollen.



Departementet vil presisere at disse ulike tilsynsformene ikke har noe direkte grunnlag i regelverket, men bare kan være hensiktsmessige måter å innrette tilsynet på. Det er ikke noe som tilsier at kommunen for eksempel må prioritere én tilsynsform framfor en annen, eller må utøve de forskjellige tilsynsformene med forskjellig intensitet eller ressursbruk. Det er således selvsagt mulig å bruke de forskjellige formene i kombinasjon eller enkeltvis.

Tilsyn kan føres på forskjellige stadier i byggesaken:

- Ved *forhåndskonferanse* kan det varsles tilsyn, for eksempel på bakgrunn av erfaringer med et foretak det skal søkes ansvarsrett for, erfaringer med tiltakshaver, behov for særlig årvåkenhet for kritiske områder i vedkommende type bygning, generelt behov fra kommunens side for å følge opp særskilte problemstillinger (for eksempel tilgjengelighet, våtromskabiner, loftsutbygging) eller andre forhold.
- Ved *mottakskontroll/fordeling av saker*, som kan inneholde en kvalitativ vurdering, kan det startes tilfeldig dokumenttilsyn, eller både dokumenttilsyn og foretakstilsyn ut fra mangler ved innkommet dokumentasjon.
- Likeledes ved *søknadsbehandlingen*, der eventuelle virkemidler for eksempel kan være at det i tillegg til vurderingen av om det skal kreves uavhengig kontroll også kan besluttes at det skal føres tilsyn.
- Ved utstedelse av *rammetillatelse* og/eller *igangsettingstillatelse* kan det varsles tilsyn med prosjekteringen og byggeplasstilsyn i utførelsesfasen. Det kan også stilles særlige vilkår til tillatelsen, så lenge disse holdes innenfor lovgivningens rammer.
- *Utførelsesfasen*, som gjerne er den fasen som egner seg best til å iverksette tilsyn, særlig med sikte på byggeplasstilsyn (inspeksjonstil-

syn), som igjen kan gi grunnlag for ytterligere dokumentasjonsgjennomgang eller foretakstilsyn.

- *Ferdigstillelsen av byggesaken* kan være det tidspunktet det for mange kommuner er mest naturlig å gå inn med tilsyn, gjerne på grunn av gjennomgang av kontrollerklæringer og sluttkontroll.
- Det kan føres tilsyn med *eksisterende bygg* innenfor plan- og bygningslovgivningens relativt begrensede rammer. Kommunen kan i tillegg føre kontroll med heis og liknende innretninger, mens det for eksempel for bygningstekniske installasjoner ellers er eieren som har ansvar for at det føres tilsyn.

Det kan føres tilsyn med alle forhold i en byggesak, og det kan føres tilsyn med alle typer tiltak som omfattes av plan- og bygningslovgivningen, både søknadspliktige og ikke søknadspliktige, og uansett om de er belagt med ansvar eller ikke. Det kan således føres tilsyn med midlertidige tiltak og med skilt og reklame innenfor det tidsrommet tillatelsen er gitt for, eller at tidsbegrensningen overholdes. Dersom bygningsmyndighetene blir oppmerksomme på feil i ettertid, slik at tillatelse egentlig ikke burde vært gitt, kan kommunen føre tilsyn for å vurdere om tillatelsen er gitt på uriktig grunnlag og bør trekkes tilbake. Det kan føres tilsyn med at overordnede forhold og krav er ivaretatt, for eksempel planbestemmelser om utnyttelse, arkitektonisk utforming, universell utforming, plasse-ring, utearealer og så videre.

Innenfor rammen av lovforslagets § 29-7 kan det føres nødvendig tilsyn med produkter. Dette angir for eksempel en ramme for vurdering av tilsyn med takstoler, baderomskabiner, grunnmurs-elementer og annen modulbygging som ligger i grenselandet mellom bygging og produkter.

## 13 Oppfølging av ulovlig byggearbeid

### 13.1 Bakgrunn

---

Når det oppdages forhold i strid med reglene i plan- og bygningsloven, for eksempel bygging i strid med eller helt uten tillatelse, har kommunen en rekke muligheter for reaksjoner. Reaksjonene retter seg for det første mot å hindre eller rette opp det ulovlige forhold. Det kan gis pålegg om stans av arbeid og om retting eller fjerning av ulovlige arbeider. I 1997 ble det gitt anledning til å ilegge tvangsmulkt for å sikre at pålegg følges. Plan- og bygningsloven inneholder for det andre straffebestemmelser og regler om rimelighet og samordning av reaksjoner. For å sikre oppfyllelsen av pålegg kan det også gis forelegg om gjennomføring som blir tvangsgrunnlag for gjennomføring av pålegget.

Oppfølging av ulovligheter er et viktig ledd i å sikre at plan- og bygningsloven følges. Både risiko for at brudd oppdages og klare konsekvenser ved brudd vil bidra til dette. Det er imidlertid svakheter ved gjeldende regler. Prosessen som leder fram til gjennomføring av et pålegg kan være tungvint, særlig fordi det ofte fattes en rekke vedtak som blir påklaget hver for seg. Dette er tid- og ressurskrevende for både kommunen og berørte parter. Videre synes straffebestemmelsene ikke å ha en tilstrekkelig preventiv effekt. Dette har sammenheng med så vel straffenivået som at straff ikke i alle tilfeller oppfattes som en ønsket reaksjon fra kommunens side. Det har også blitt pekt på at politiet sjelden prioriterer å følge opp brudd på plan- og bygningsloven. Dette har bedret seg noe når det gjelder miljøkriminalitet, men ikke for andre brudd på plan- og bygningsloven.

### 13.2 Gjeldende rett

---

Det gis her en kort gjennomgang av gjeldende rett. For øvrig vises til NOU 2005: 12 kapittel 18.2, som også har en grundig gjennomgang av nasjonale regler og forholdet til menneskerettighetene.

#### 13.2.1 Plikt til å følge opp ulovlige forhold

Kommunen skal føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen, jf. gjeldende plan- og bygningslov § 10-1. I dette ligger også en generell plikt til å følge opp ulovlige forhold. Det er imidlertid uklart hvor langt bestemmelsen går i å forplikte kommunen til å følge opp konkrete ulovlige tiltak med rettingspålegg med videre. Det pekes tidvis på som et problem at en kommune unnlater å følge opp et kjent ulovlig forhold, uten at det er mulig å forplikte kommunen til å reagere. Alternativet er i slike tilfeller at overordnet plan- og bygningsmyndighet – fylkesmannen eller departementet – følger opp saken. Dette er det anledning til, men Kommunal- og regionaldepartementet har forutsatt at dette bare bør skje i spesielle tilfeller.

#### 13.2.2 Pålegg om retting. Forelegg og tvangsmulkt

Plan- og bygningsloven inneholder en generell hjemmel for pålegg i gjeldende lov § 113 og en rekke særskilte påleggshjemler gitt i konkrete bestemmelser. Eksempler på særskilte påleggshjemler er § 69 nr. 1 siste punktum som gir kommunen anledning til å kreve at trær og beplantning fjernes eller beskjæres for at kravet i bestemmelsen om tilstrekkelig uteoppholdsareal og parkering med videre, oppfylles, og § 107 andre ledd som gir kommunen anledning til å pålegge fjerning av skilt og reklameinnretninger. Slike påleggshjemler kan både gjelde forhold som er lovlige inn til kommunen gir pålegg om fjerning og forhold som er i strid med lov og tillatelse, for eksempel gjengrodd arealer som er forutsatt benyttet til parkering. Pålegg etter de særskilte hjemlene følger reglene i lovens kapittel XIX Ulovlig byggearbeid med videre, når det gjelder saksbehandling, virkemidler for gjennomføring og så videre. Det gjør altså ingen forskjell for oppfølgingen om pålegget er gitt med hjemmel i § 113 eller i de særskilte påleggshjemlene. Det er imidlertid påkrevet med pålegg før man kan gå videre med oppfølging, i motsetning til situasjonen før 1997, da man kunne gå direkte på forelegg.

Gjeldende lov § 113 inneholder en generell hjemmel for bygningsmyndighetene til å kreve retting av ulovlige forhold, herunder opphør av ulovlig bruk. Etter bestemmelsen kan det gis pålegg om stans av pågående ulovlig arbeid, endring eller riving av ulovlig oppført bygg og så videre. Pålegg er et selvstendig enkeltvedtak som rettes mot den som er ansvarlig for det ulovlige forholdet. Det skal settes frist for oppfyllelse og opplysning om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg. Pålegg om stansing av ulovlige arbeider kan gis med øyeblikkelig virkning der det er fare for uopprettelig skade.

Ulovlighet og pålegg kan gjelde både formelle og materielle krav. Før det gis pålegg om retting er det vanlig praksis at det gis anledning for tiltakshaver til å søke om tillatelse til det ulovlige arbeidet. Tillatelse vil da som hovedregel gis hvis tiltaket er i overensstemmelse med krav gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven (reguleringsformål, størrelse, plassering og så videre). Der et tiltak allerede er oppført uten søknad, men er i overensstemmelse med eksisterende plan, kan imidlertid kommunen etter omstendighetene nedlegge bygge- og deleforbud, omregulere og avslå søknaden. I hvilken grad tiltakshaver har rett til å få behandlet en etterfølgende søknad om tillatelse til tiltaket, vil vurderes ut fra hvilke forhold ved tiltaket som avviker fra lovgivningen. Ved en ren formell uoverensstemmelse, som manglende søknad, vil det langt enklere kunne forutsettes en rett til at en prosess om rettingspålegg avventer behandlingen av søknaden, enn ved brudd på materielle krav i lov, forskrift eller plan.

Pålegg kan tvinges gjennom på to alternative måter; ved forelegg etter gjeldende lov § 114 eller ved tvangsmulkt etter § 116a. Forelegg gir kommunen rett til å kreve tvangsgjennomføring av gitte pålegg. Forelegget er et selvstendig vedtak, som må rette seg mot de samme partene og gjelde de samme forhold som pålegget som skal tvangsgjennomføres.

Forelegg kan tvangsfullbyrdes, jf. § 115 første ledd. Bygningsmyndighetene har ved et rettskraftig forelegg rett til tvangsfullbyrding ved fysisk å gjennomføre pålegg for tiltakshavers regning. Foreligger forhold som medfører fare for den som oppholder seg i bygningen eller andre, kan pålegg også tvangsfullbyrdes uten at det er utferdiget forelegg eller at tvangsfullbyrding er fastsatt ved dom.

Ved reformen som trådte i kraft i 1997 ble det innført adgang til å ilegge tvangsmulkt som virkemiddel for å tvinge gjennom oppfyllelsen av pålegg, jf. § 116a, som alternativ til å bruke forelegg. Tvangsmulkten settes til et engangsbeløp og/eller

en løpende mulkt, og tilfaller kommunen. Tvangsmulkt er i dag den vanligste metoden for å tvinge gjennom oppfyllelsen av gitte pålegg.

Pålegg og tvangsmulkt er enkeltvedtak, og forvaltningslovens regler om varsel, kontradiksjon, begrunnelse, klagerett med videre, skal følges. For forelegg er det gitt egne saksbehandlingsregler i § 114. Forelegg angripes ved søksmål, ikke ved klage.

Hvis et pålegg om fjerning gjelder tiltak utført i overensstemmelse med tillatelse etter § 93, der tiltaket er utført forsvarlig og i god tro, kan vedkommende pålegget retter seg mot, kreve erstatning etter § 116.

Etter gjeldende lov § 116b skal sanksjoner stå i rimelig forhold til ulovligheten. Flere typer sanksjoner må samordnes slik at den samlede reaksjonen ikke blir urimelig. Det skal tas hensyn til graden av eventuell uaktsomhet samt grovheten og mulige fordeler av overtredelsen. Etter andre ledd kan plan- og bygningsmyndighetene avstå fra å forfølge ulovligheter med sanksjoner, hvis de finner at overtredelsene er av bagatellmessig karakter.

### 13.2.3 Tilbaketrekking av godkjenning

Tilbaketrekking av godkjenning for ansvarsrett er en reaksjonsmåte for å bringe ulovlige forhold til opphør. Tilbaketrekking kan skje der det avdekkes feil i tiltak eller i dokumentasjon i tiltak. Feil eller endringer i foretakets kvalifikasjoner som ikke er rapportert eller rettet opp kan også være grunnlag for tilbaketrekking. Tilbaketrekking kan gjøres av kommunen i den enkelte sak eller eventuelt av den sentrale godkjenningsordningen. Selv om godkjenning etter gjeldende regler kan trekkes tilbake for et bestemt tidsrom, er formålet med tilbaketrekking ikke å straffe foretaket eller tiltakshaver, men å sikre at de ansvarlige er kvalifisert. Se for øvrig kapittel 10.10 om godkjenningsordningen.

### 13.2.4 Straff for brudd på plan- og bygningsloven

Ved siden av eller i stedet for pålegg med videre, om retting eller tilbaketrekking av godkjenning kan tiltakshaver eller foretak straffes for brudd på plan- og bygningslovgivningen, jf. gjeldende lov §§ 110 – 112. Straff kan ilegges for så vel materielle som formelle feil, for eksempel henholdsvis brudd på krav til utførelsen eller bygging uten forutgående søknad eller uten bruk av ansvarlig foretak der dette er påkrevet. Det er påtalemyndigheten som forfølger straffesaken ved å etterforske saken, ilegge forelegg (bot) og eventuelt følge saken i

rettsvesenet. Bygningsmyndighetenes rolle begrenser seg til å anmelde forholdet til påtalemyndighetene, samt eventuelt å bidra med dokumentasjon innhentet under tilsyn.

### 13.3 Bygningslovutvalgets forslag

Utvalget har gått gjennom plan- og bygningslovens regler om ulovlige byggearbeider med videre, og straffansvar i gjeldende lov kapittel XVIII og XIX. Det er blant annet lagt vekt på at Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse avdekker en viss grad av manglende oppfølging av ulovlige forhold.

#### 13.3.1 Oppfølging av ulovlig byggearbeid med videre

Etter utvalgets mening er ikke sanksjonsreglene nødvendigvis vanskelige å forstå, men det pekes på at oppfølgingen ofte vil bli langvarig og tidkrevende, og går på bekostning av andre oppgaver. Videre antar utvalget at kommunene kan mangle kompetanse til å følge opp ulovligheter, i det dette krever en annen kompetanse enn ordinær byggesaksbehandling. Også økonomiske forhold antas å ha betydning. Ulovlighetsoppfølging er svært ressurskrevende, og kan ikke i sin helhet finansieres gjennom gebyrer. Utvalget er bekymret for at dette arbeidet prioriteres bak inntektsgivende saksbehandling undergitt tidsfrister, som det får økonomiske konsekvenser å bryte. Utvalget foreslår derfor regler som skal lette plan- og bygningsmyndighetenes saksbehandling og finansiering av ulovlighetsoppfølgingen. Utvalget har vurdert om oppfølging av ulovligheter kan effektiviseres ved at den overlates til private, men kommer ut fra hensyn til rettssikkerhet fram til at dette fortsatt bør være en offentlig oppgave.

#### *Tydliggjøring av plikten til å forfølge ulovligheter*

For å påvirke til en mer aktiv ulovlighetsoppfølging fra kommunenes side og understreke viktigheten av dette, foreslår utvalget at det skal lovfestes en plikt for kommunen til å forfølge overtredelser av plan- og bygningsloven, jf. utvalgets forslag til ny § 37-1. En slik plikt vil komme i tillegg til en alminnelig plikt til å påse at plan- og bygningsloven overholdes i kommunen, som foreslås videreført fra gjeldende lov § 10-1 til ny § 1-4 foreslått i Miljøverndepartementets proposisjon, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Regelen skal synliggjøre et særskilt ansvar for å forfølge ulovligheter og sikre at plan- og bygningsmyndighetene prioriterer ulovlighetsoppføl-

ging. Det er imidlertid ikke ment å skape rettigheter for andre, og private rettssubjekter får ikke rettskrav på at kommunen skal forfølge ulovligheter.

For de tilfellene der kommunen likevel ikke følger opp ulovligheter, viser utvalget til at sentrale plan- og bygningsmyndigheter – fylkesmannen, Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet – etter gjeldende lov § 113 kan gå inn og forfølge ulovligheter. Denne adgangen ønskes videreført, gjennom at man fortsatt bruker betegnelsen «plan- og bygningsmyndighetene». Utvalget peker imidlertid på at denne muligheten i første rekke kan tenkes brukt der kommunen viser manglende vilje til selv å følge opp forholdene, og at det antagelig i liten grad forekommer at sentrale myndigheter tar over ulovlighetsoppfølgingen. Slik bør det etter utvalgets syn fortsatt være. Sentrale plan- og bygningsmyndigheter bør i stedet sette i verk tiltak som setter kommunene bedre i stand til å følge opp ulovligheter, for eksempel ved å opprette støttefunksjoner, utgi veiledningsmateriale eller liknende.

I Bygningslovutvalgets forslag § 37-1 andre ledd viderefører utvalget gjeldende regel i § 116b andre ledd om at plan- og bygningsmyndighetene kan unnlate å forfølge overtredelser de finner bagatellmessige. Beslutningen skal etter forslaget ikke være et enkeltvedtak, og skal som etter gjeldende rett således ikke kunne påklages.

#### *Effektivisering av klagesaksprosessen*

Utvalget mener at en hovedårsak til at ulovlighetsoppfølging kan være tidkrevende og komplisert, er det antall vedtak det kan være nødvendig å fatte før et rettingspålegg følges, og det antall klagesaker som dermed kan oppstå. Utvalget foreslår derfor å effektivisere prosessen.

En mer effektiv prosess kan oppnås ved at den starter med ett felles forhåndsvarsel til den ansvarlige for samtlige enkeltvedtak, jf. utvalgets forslag til § 37-2. Dette vil samtidig gi informasjon til den ansvarlige om den videre prosess. Hvis en eventuell søknad om etterfølgende godkjenning avslås, antar utvalget at plan- og bygningsmyndighetene samtidig med avslaget, kan gi pålegg om retting og fastsette tvangsmulkt, jf. også forslaget til § 37-3 fjerde ledd. Varslet overtredelsesgebyr kan ilegges samtidig, se nedenfor i kapittel 13.3.3. Klager over flere av vedtakene vil da kunne behandles samtidig, noe som vil være svært tids- og ressursbesparende. Hvis det ikke kommer inn søknad om etterfølgende godkjenning av et ulovlig tiltak, kan det gis pålegg sammen med vedtak om tvangsmulkt

og eventuelt overtredelsesgebyr. En slik felles behandling antas å være mulig i dag, men utvalget mener forslaget vil legge bedre til rette for en slik prosess. Forslaget skal ikke gå på bekostning av den enkeltes rettssikkerhet.

Etter forslaget skal det i varselet gis en frist på tre uker til å rette det ulovlige forholdet før varselet eventuelt følges opp med pålegg om retting og forelegg eller tvangsmulkt samt overtredelsesgebyr. Plan- og bygningsmyndighetene kan etter anmodning forlenge fristen.

#### *Pålegg, herunder pålegg om øyeblikkelig stans. Mulighet for tinglysning*

Adgangen til å gi pålegg om retting og stans i gjeldende lov foreslås videreført i § 37-3 første ledd. Det skal alltid settes frist for oppfyllelse, jf. andre ledd, og en eventuelt ilagt tvangsmulkt løper fra dette tidspunktet. Pålegg rettes som i dag mot den ansvarlige, som for eksempel kan være eier, tiltakshaver eller ansvarlig foretak.

Utvalget foreslår videre en anledning for kommunen til å gi pålegg om øyeblikkelig stans av tiltak ved fare for liv eller uopprettelig skade, jf. § 37-3 tredje ledd. Slikt pålegg om stans uten forhåndsvarsel og rett for tiltakshaver/ansvarlige til å uttale seg, skal etter forslaget gjelde «i tilfeller hvor det ulovlige forhold medfører fare eller uopprettelig skade, men også i tilfeller hvor det bygges uten tillatelse eller i åpenbar strid med tillatelse eller hvor ansvarlig utførende ikke har nødvendig kompetanse». Utvalget peker på at man av hensyn til rettssikkerhet skal være forsiktig med å fravike lovens hovedregel om forhåndsvarsel, frist til retting med videre, men mener at plan- og bygningsmyndighetene har et klart behov for å stanse ulovlige forhold der det oppstår fare eller uopprettelig skade. Utvalget mener også at det er behov for en slik mulighet der det åpenbart bygges i strid med tillatelse eller der ansvarlig utførende ikke har nødvendig kompetanse. Ved vurderingen bør det blant annet legges vekt på mulig risiko og fare hvis det ulovlige forholdet fortsetter, samt kostnads- og rettssikkerhetsmessige forhold. Bygningsmyndighetene vil etter forslaget til § 37-3 tredje ledd kunne kreve bistand fra politiet for gjennomføring av pålegg om stans. Det følger av forslagens fjerde ledd at tvangsmulkt kan ilegges samtidig med pålegget.

For å effektivisere reglene foreslår utvalget at pålegg skal kunne tinglyses, jf. forslaget til § 37-3 femte ledd. Dette vil knytte ulovligheten og pålegget til eiendommen på et tidlig stadium, og hindre komplikasjoner ved en eventuell overdragelse av eiendommen. Videre vil tinglysning i seg selv

kunne motivere til etterlevelse av pålegget. Adgangen til å tinglyse pålegg foreslås imidlertid reservert til etter at klagefristen er utløpt eller vedtak i klagesaken foreligger.

#### *Tvangsmulkt og forelegg*

Utvalget vurderer om det er nødvendig å opprettholde adgangen til å utferdige forelegg, eller om det vil være tilstrekkelig med en adgang til å fastsette tvangsmulkt, som er den langt vanligste måten for kommunene til å sikre oppfyllelse av pålegg. Ut fra at det kan forekomme tilfeller der tvangsmulkt ikke vil virke etter sin hensikt, foreslår utvalget likevel å opprettholde dagens tosporede system. Tvangsmulkt anses imidlertid å være det virkemiddelet som først og fremst skal fremtvinge oppfyllelse. For å tydeliggjøre dette er reglene om tvangsmulkt foreslått plassert foran reglene om forelegg, jf. utvalgets forslag til §§ 37-4 og 37-5.

Utvalget foreslår kun mindre endringer i reglene om tvangsmulkt, jf. forslaget til § 37-4. Fastsettelse av tvangsmulkt forutsetter som i dag at det er gitt pålegg etter lovens særskilte påleggshjemler eller etter den generelle påleggshjemmelen i forslaget til § 37-3. Adressaten skal være den samme som for pålegget. Tvangsmulkten skal varsles etter første ledd og kan påklages. Etter andre ledd kan tvangsmulkt fastsettes som en forpliktelse som løper inntil det ulovlige forholdet er rettet, som et engangsbeløp eller som en kombinasjon. Utvalget foreslår videreføring av gjeldende rett ved at tvangsmulkten tilfaller kommunen. Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, slik at kommunen kan ta utlegg hos den ansvarlige etter tvangsfullbyrdsloven § 7-2d. Kommunen har for øvrig en skjønnsmessig adgang til å nedsette eller frafalle mulkten, forutsatt at det ulovlige forhold er rettet. Avvisning av søknad om å nedsette mulkten er enkeltvedtak, og kan påklages.

Bygningslovutvalgets forslag til § 37-5 om forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud, inneholder ingen materielle endringer i forhold til gjeldende rett. Utvalget forutsetter at anledningen til å gi forelegg etter denne bestemmelsen forbeholdes spesielle tilfeller. Forelegg vil være en oppfølging av et tidligere pålegg etter lovens særskilte påleggshjemler eller etter den generelle påleggshjemmelen i forslaget til § 37-3. Har det gått mer enn seks måneder etter at pålegget ble gitt, skal den forelegget rettes mot gis anledning til å uttale seg. Forelegg kan gis av plan- og bygningsmyndighetene, altså statlige myndigheter i tillegg til kommunen.

Gjeldende regler om tvangsfullbyrdelse i § 115 foreslås videreført i § 37-6 med kun redaksjonelle endringer.

#### *Erstatning for pålegg om fjerning*

Utvalget anser at anledningen til å kreve erstatning ved pålegg i strid med loven om retting eller fjerning etter gjeldende lov § 116 er unødvendig fordi tilsvarende uansett følger av ulovfestede regler om erstatning, og at bestemmelsen således ikke bør videreføres.

#### *Rimelighet og samordning*

Bygningslovutvalget foretar en grundig vurdering av både prinsippet bak og regelen i gjeldende lov § 116b første ledd. Utvalget finner at det etter gjeldende rett synes mest riktig å anta at det i den generelle forvaltningsretten foreligger et krav om forholdsmessighet som kan ha både prosessuell og materiell betydning, og at § 116b i realiteten er en eksemplifikasjon på dette prinsippet. Utvalget viser videre til at et tilsvarende prinsipp må sies å følge av så vel EØS-retten som folkeretten om menneskerettigheter. Utvalget finner videre at bestemmelsen i § 116b har medført vanskeligheter blant annet med hensyn til intensiteten i domstolenes prøvelsesrett. Departementet viser for øvrig til utvalgets vurderinger i utredningen kapittel 18.8.1.2.

Utvalget mener at plan- og bygningsloven § 116b er en bestemmelse uten tilstrekkelig konkret og klart innhold, og at den er mer egnet til å forvirre enn å klargjøre. Ut fra at det i tillegg allerede anses å foreligge et tilsvarende vern som følger av generelle rettsgrunnlag, finner utvalget at det ikke er selvstendig behov for bestemmelsen, og foreslår at den fjernes.

### **13.3.2 Straff og annen reaksjon for overtredelse av plan- og bygningsloven**

Utvalget foretar en vurdering av straffereglene, blant annet sett i lys av NOU 2003: 15 Fra bot til bedring, Kommunal- og regionaldepartementets høringsuttalelse til denne utredningen og anbefalingene fra Prosjekt miljøkriminalitet. Utvalget finner at straff bør forbeholdes alvorlige og/eller gjentatte overtredelser. Videre peker utvalget på at strafferammen er for lav, og ikke gjenspeiler plan- og bygningslovens betydning som miljø- og verne- lov. Den lave strafferammen innebærer at overtred-

delser foreldes etter bare to år, og videre at påtalemyndigheten er avskåret fra å bruke en rekke straffeprosessuelle tvangsmidler. Utvalget foreslår etter dette at det innføres anledning for kommunen til å ilegge et overtredelsesgebyr for mindre alvorlige overtredelser. Samtidig foreslås det å heve terskelen for hva som rammes av straffebestemmelsene, til de mer alvorlige overtredelsene, og at strafferammen økes. For så vidt gjelder utvalgets prinsipielle vurderinger av straffbarhet vises for øvrig til andre delinnstilling kapittel 18.8.2.

### **13.3.3 Overtredelsesgebyr**

Utvalget foreslår at det skal innføres en anledning for kommunen til å ilegge overtredelsesgebyr. I tråd med Sanksjonsutvalgets terminologi karakteriseres et overtredelsesgebyr ved at «forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller påbud) fastsatt i lov eller i forskrift i medhold av lov eller individuell avgjørelse». Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon. Det forutsettes brudd på en norm, og formålet med reaksjonen er å påføre et onde. Betegnelsen skal markere et skille fra gebyrer som ikke utløses av lovbrudd. Overtredelsesgebyr brukes etter gjeldende rett på en rekke områder, for en stor del for masseovertredelser, det vil si overtredelser som er relativt hyppig forekommende. Gebyrene fastsettes som oftest etter standardiserte forskriftsfestede satser, jf. for eksempel de fleste gebyrer etter vegtrafikkloven. Slike gebyrer tilfaller normalt statskassen. Bygningslovutvalget anser at overtredelsesgebyr ilagt av kommunen vil forenkle og effektivisere ulovlighetsoppfølgingen. Det vises til at politianmeldelse for overtredelse av plan- og bygningslovgivningen bare sjelden og ved svært alvorlige tilfeller, resulterer i bøtестraffer. Etter utvalgets mening svekker denne manglende strafferettslige oppfølgingen respekten for regelverket.

Av hensyn til en effektiv håndhevelse av regelverket og et helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem, foreslår utvalget at det innføres hjemmel for plan- og bygningsmyndighetene til å ilegge overtredelsesgebyr som sanksjon ved brudd på plan- og bygningsloven. Samtidig peker utvalget på betydningen av at rettssikkerheten til den enkelte ivaretas, men peker på at Europarådets rekommandasjon allerede i betydelig grad er ivaretatt i forvaltningsloven. Overtredelsesgebyr er ikke straff i grunnlovens forstand.

### *Ileggelse av overtredelsesgebyr*

Overtredelsesgebyr foreslås benyttet der det er nødvendig med en sanksjon, men hvor overtredelsen – konkret eller generelt – ikke oppfyller kvalifikasjonskravene for straff, eller hvor handlingsnormen ikke beskytter så viktige interesser at det kan forsvares å benytte straff. Utvalgets tanke er at overtredelsesgebyr brukes ved overtredelser som også kan sanksjoneres med straff, men hvor den konkrete overtredelsen ikke er vesentlig eller det ikke dreier seg om gjentatt overtredelse. Vurderingen av hva som oppfattes som en vesentlig, straffbar overtredelse, ligger i utvalgets forslag til § 37-8 om straff, jf. nedenfor. Ved overtredelser som rammes av denne bestemmelsen, er det opp til plan- og bygningsmyndighetene å velge om de ønsker å ilegge overtredelsesgebyr eller oversende saken til påtalemyndigheten.

Handlingsnormene som kan rammes av overtredelsesgebyr er listet opp i forslaget til § 37-7 første ledd, og er i det alt vesentlige ment å være en videreføring av gjeldende lov §§ 110-112, men er språklig forenklet og modernisert. Overtredelsesgebyr kan ilegges for forsettlig eller uaktsom overtredelse av reglene. Bruk av begrepet «kan» innebærer en skjønnsmessig adgang til å ilegge overtredelsesgebyr.

Utvalget mener aktsomhetsnormen ved vurdering av forsett eller uaktsomhet bør være streng. Det vises til at det normalt vil være lett å konstatere om en av de nevnte bestemmelsene er overtrådt, og nevner som eksempel bygging uten nødvendig tillatelse eller i strid med tillatelse. Sanksjonen anses av utvalget å være mild, selv om beløpet etter omstendighetene kan bli høyt.

Overtredelsesgebyret skal etter forslaget kunne ilegges av plan- og bygningsmyndighetene, altså av statlige myndigheter – fylkesmenn og departement – i tillegg til kommunen, jf. utvalgets forslag til § 37-7 andre ledd. Utvalget forutsetter imidlertid at statlige myndigheter kun unntaksvis benytter denne muligheten.

Brudd på bestemmelser gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven kan også medføre ileggelse av overtredelsesgebyr, forutsatt at forskriften fastsetter denne konsekvensen av overtredelsen, jf. utvalgets forslag til § 37-7 tredje ledd.

Overtredelsesgebyr ilegges den ansvarlige, jf. utvalgets forslag til § 37-7 andre ledd. Dette kan være eier, tiltakshaver eller liknende. I fjerde ledd foreslås at også foretak kan ilegges overtredelsesgebyr (foretakssanksjon) når en overtredelse som nevnt i første ledd er begått på vegne av foretaket. Utvalget mener det er viktig at også foretak omfat-

tes av § 37-7, og viser til ansvarssystemet som innebærer at en rekke av handlingsnormene i plan- og bygningslovgivningen retter seg mot foretak. Det anses da som rimelig at ansvaret og sanksjonen plasseres hos foretaket når overtredelsen er begått på foretakets vegne. Begrepet foretak skal forstås på samme måte som i straffeloven § 48a andre ledd. Ansvaret for foretak kan etter § 37-7 andre ledd tre inn selv om overtredelsen ikke kan knyttes til enkeltpersoner, herunder anonyme og kumulative feil. Med anonyme feil mener utvalget tilfeller hvor det ikke kan pekes på en konkret gjerningsperson, mens kumulative feil innebærer at flere feil legges sammen, uten at skyldkravet er oppfylt for den enkelte feil. Utvalget legger til grunn at ansvaret for foretak ut fra dette vil være tilnærmet objektivt, slik at kun hendelige uhell og forse majeure-tilfeller faller utenfor.

### *Utmåling av overtredelsesgebyr*

Etter utvalgets forslag skal gebyret utmåles individuelt, og ikke etter standardiserte satser. Det forutsettes imidlertid at det gis sentrale forskrifter hvor momentene som særlig skal vektlegges, fremkommer. Som sentrale momenter peker utvalget på overtredelsens omfang og virkninger, eventuell fortjeneste oppnådd ved overtredelsen og utvist skyld. Også overtrederens økonomi kan være et moment. I overensstemmelse med Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner skal det fastsettes et maksimum for overtredelsesgebyrets størrelse. Overtredelsesgebyr skal ikke kunne ilegges uten at forskrift er gitt.

### *Hvem overtredelsesgebyret skal tilfalle*

Bygningslovutvalget foreslår at overtredelsesgebyret skal tilfalle kommunen. Dette skal følge opp utvalgets intensjon om at den som står bak ulovligheter skal finansiere ulovlighetsoppfølgingen i kommunen, og bidra til økt aktivitet på dette området. Utvalget peker på at det er uheldige sider ved at inntektene går til den som ilegger gebyret, og viser til en reservasjon fra Sanksjonsutvalget. Når Bygningslovutvalget likevel går inn for en slik regel, er det ut fra at oppfølging av ulovligheter er en svært viktig oppgave for samfunnet. Oppfølgingen er ressurskrevende, og kan ikke alene finansieres gjennom ordinære gebyrer etter gjeldende lov § 109, videreført som utvalgets forslag til § 38-1. Dette begrunnes særlig med at gebyr ilegges der det foreligger en søknad, noe som ofte ikke er tilfelle ved ulovligheter. Fullfinansiering av ulovlighetsoppfølging gjennom ordinære gebyrer vil såle-

des medføre at lovlydige tiltakshavere finansierer ulovlighetsoppfølgingen. Utvalget oppfordrer til at inntektene overføres til plan- og bygningsmyndighetene og helst øremerkes ulovlighetsoppfølging.

Utvalget framhever at det er ønskelig å unngå at hensynet til egen økonomi blir en del av grunnlaget for avgjørelsen om å bruke overtredelsesgebyr. Det forutsettes derfor at departementet utarbeider forskrifter som setter klare kriterier og rammer for myndighetsutøvelsen.

Utvalget har for øvrig vurdert om også bøter bør tilfalle kommunen, men finner at dette kan være uheldig siden påtalemyndighetens ressursbruk i sin helhet finansieres over statsbudsjettet.

#### *Vedtak, varsling, frister med videre*

Fastsettelsen av overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak, slik at forvaltningslovens regler om varsling, klage med videre, kommer til anvendelse. Varsling kan skje samtidig med varsel om pålegg og tvangsmulkt, jf. utvalgets forslag § 37-2 andre ledd.

Det er foreslått en lovfestet frist på fire uker for betaling av overtredelsesgebyr, men annen frist kan fastsettes av plan- og bygningsmyndighetene. Gitt frist kan også forlenges. Videre foreslås en adgang til at overtredelsesgebyret betales i avdrag med forskjellige frister. Utvalget mener fristen bør tilpasses klagefristen, slik at betalingsplikten ikke inntreffer før mottakeren har fått vurdert om vedtaket skal påklages. Utvalget legger imidlertid til grunn at betalingsplikten inntreffer selv om vedtaket påklages. En eventuell utsettelse av betalingsplikten kan gis ved bruk av regelen i forvaltningsloven § 42 om utsatt iverksetting.

Vedtak om overtredelsesgebyr der klagefristen er utløpt eller klagen er avgjort, kan være tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2 første ledd e. Utvalget begrunner dette med hensynet til et effektivt sanksjonssystem.

#### **13.3.4 Straff**

Bygningslovutvalgets forslag til straffebestemmelse innebærer at straff kan ilegges for vesentlige overtredelser av de samme handlingsnormer som for overtredelsesgebyr etter forslaget § 37-7 første ledd, jf. § 37-8 første ledd. Brudd på bestemmelser gitt i medhold av plan- og bygningsloven kan også medføre straff, forutsatt at forskrift fastsetter dette for den aktuelle bestemmelsen.

Strafferammen foreslås økt fra dagens nivå med bøter, til bøter eller fengsel i inntil ett år. Ved særlig skjerpede omstendigheter kan fengsel inntil

to år anvendes, jf. utvalgets forslag § 37-8 tredje ledd. Økede strafferammer begrunnes med at plan- og bygningsloven er en sentral miljø- og vernelov. Utvalget viser til at plan- og bygningsloven verner så vel naturområder som kulturminner som ikke er fredet. Dagens lave strafferamme innebærer videre at overtredelser foreldes etter bare to år, og videre at påtalemyndigheten er avskåret fra å bruke en rekke straffeprosessuelle tvangsmidler.

Ved vurdering av om en overtredelse er *vesentlig* skal det etter forslaget § 37-8 andre ledd særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkning og graden av utvist skyld. Oppregningen er ikke ment å være uttømmende. Elementer fra gjeldende lov kan også vektlegges, for eksempel om motivet for handlingen er egen fordel. Omfanget av overtredelsen kan vurderes ut fra om det foreligger flere overtredelser som skal sanksjoneres under ett. Ved vurdering av virkningen av overtredelsen, viser utvalget til faren for liv og helse, samt lovbruddets samfunnsmessige skadepotensial. Fortjeneste oppnådd ved overtredelsen er også av betydning for vesentlighetsvurderingen, ved siden av om det er tale om en planmessig overtredelse.

Ved vurdering av om det foreligger *særlig skjerpende omstendigheter*, kan det blant annet legges vekt på om overtredelsen har voldt fare, stor skade eller ulempe.

#### **13.3.5 Samordning av sanksjoner. Dobbeltstraff**

*Forbudet mot dobbeltstraff i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)*

Bygningslovutvalget har foretatt en grundig vurdering av forbudet mot dobbeltstraff og sanksjonsreglene i plan- og bygningsloven. Kjerneområdet for dette forbudet er ordinære straffesaker som følger straffeprosessens former. Forbudet gjelder imidlertid også administrative sanksjoner. Utvalget har lagt vekt på at reaksjonssystemet i plan- og bygningsloven ikke skal medføre brudd på dette forbudet.

Så vel forslaget til straffeadgang i utvalgets forslag § 37-8 som forslaget til overtredelsesgebyr i § 37-7, vil være straff i forhold til EMK. Bygningslovutvalget legger imidlertid til grunn at pålegg om retting, fastsetting av tvangsmulkt, utferdigelse av forelegg eller tvangsfullbyrdelse, ikke omfattes av forbudet mot dobbeltstraff. For så vidt gjelder tilbaketrekkning av godkjenning, anser utvalget at det i utgangspunktet ikke er noe i veien for at en lovvertredelse medfører både straff og tilbaketrekkning av godkjenning. Utvalgets vurdering er knytt



tet til forslaget om at sentral godkjenning gjøres obligatorisk.

Det vises for øvrig til utvalgets redegjørelse i kapittel 18.8.4.

#### *Samordning av sanksjoner*

Utvalget foreslår i § 37-9 at overtredelsesgebyr og straff ikke kan ilegges i samme sak. Forslaget skal regulere forbudet mot dobbeltstraff i EMK. Etter forslaget kan overtredelsesgebyr ikke ilegges der det er ilagt straff, eller der vedkommende ansvarlige er frifunnet, jf. forslaget § 37-9 første ledd. Tilsvarende gjelder der den ansvarlige er ilagt rettighetstap, i praksis tilbaketrekking av godkjenning. Etter andre ledd må tilbaketrekking av godkjenning i tilfelle skje samtidig med ilegging av overtredelsesgebyr. Ved anmeldelse av ulovlige forhold til politiet, kan krav om rettighetstap begjæres tatt med i straffesaken.

### **13.4 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn**

Høringsinstansene er i hovedsak enige i forslagene til endringer i reglene om ulovlighetsoppfølging, men mange peker på at endringene må innføres på en slik måte at rettssikkerheten ivaretas.

#### **13.4.1 Oppfølging av ulovlig byggearbeid**

*Fylkesmennene i Hedemark og Rogaland* støtter en tydeliggjøring av plikten til å forfølge ulovligheter. *Justis- og politidepartementet* støtter at en slik plikt eksisterer, og ber om at bestemmelsen formuleres slik at den også omfatter Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps samfunnsoppdrag. Noen kommuner er negative til en skjerpet plikt til å følge opp ulovligheter, i det det hevdes at en slik plikt vil innebære et press på disponering av begrensede ressurser. *Bærum og et nettverk av 10 kommuner* peker på at krav om oppfølging bør ta utgangspunkt i «ulovlighetens art og omfang, faremomenter, presedensvirkninger og ellers den kapasiteten som kommunen har til rådighet». Kommunen har ikke kapasitet til å følge opp en ubetinget plikt til å følge opp ulovligheter, særlig der det er behov for omfattende etterforskning. Det bør derfor innføres et oppportunitetsprinsipp basert på ovennevnte momenter. Som en følge av det bør utvalgets forslag § 37-1 andre ledd etter kommunens mening lyde:

«Finner plan- og bygningsmyndighetene at overtredelsen er av liten betydning (eller er uviktig for samfunnet eller private interesser) kan de avstå fra å kreve retting av ulovligheten og kan eventuelt ta ulovligheten opp på et senere tidspunkt. Det samme gjelder dersom de faktiske forhold knyttet til en mulig overtredelse vanskelig kan bringes på det rene. Beslutning om dette er ikke enkeltvedtak.»

*Oslo kommune* synes derimot forslaget til en egen paragraf om kommunens plikt til å forfølge ulovligheter tydeliggjør plikten på en god måte. Det stilles imidlertid spørsmål om det reelt sett er behov for å lovfeste kommunens anledning til å unnlate å følge opp bagateller.

*Fylkesmannen i Rogaland* mener bestemmelsen burde fastsatt en foreldelsesfrist for ulovlige forhold som har vært kjent i lengre tid. Det vises til at strafferetten opererer med foreldelse for straffbare forhold, mens ulovligheter etter plan- og bygningsloven aldri foreldes.

Noen kommuner ber videre om at det avklares hvordan praksisen med å akseptere en etterfølgende søknad ved ulovligheter skal håndteres. Bærum kommune med støtte fra et nettverk av 10 kommuner sier om dette:

«Fra kommunens side vil en vise til at det ikke alltid er hensiktsmessig å oppfordre til realitetsbehandling fordi det er klart at slik godkjenning ikke vil kunne gis, og i de tilfellene ønsker en heller ikke å berostille ulovlighetsoppfølgingen dersom en slik søknad skulle innkomme.

Det er videre uklart om ordlyden i § 37-2 «ikke rettes» også innbefatter søknad om etterfølgende godkjenning, slik at den ønskede praksis bør klargjøres i loven. Dersom så er tilfelle kan det være hensiktsmessig å ha en frist i loven for å fremme en etterfølgende søknad. Dersom det blir en absolutt frist, slik at søknader som innkommer etter fristen avskjæres, må det inn i lovteksten. Vår erfaring tilsier at det kan være hensiktsmessig med en frist for å stramme opp ulovlighetsoppfølgingen, men mener samtidig at det bør være mulig å fravike den i spesielle tilfeller, der hele eller deler av ulovligheten kan godkjennes.

På den annen side vil kommunen vise til at det i noen tilfeller vil være svært hensiktsmessig å kunne treffe vedtak om å godkjenne deler av det ulovlige tiltaket uten at den ansvarlige sender inn søknad om etterfølgende godkjenning.»

Også Oslo kommune etterlyser en klargjøring her.

(Kommunen) «ser med bekymring på en utvikling i retning av «tillatelser i ettertid», og ser derfor behov for at ulovlige byggetiltak må kunne kreves revet/rettet tilbake til opprinnelig tilstand, før søknad om tiltaket kan sendes inn. Kommunen ser at dette kan virke inngripende, men mener det er nødvendig for å få en tilstrekkelig individual- og allmennpreventiv virkning.»

Mange kommuner støtter forslaget om en regel om samlet forhåndsvarsel i § 37-2. Bærum kommune bemerker at forslaget om å innta forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsling som en egen bestemmelse i plan- og bygningsloven om ulovlighetsoppfølging, ikke er nærmere begrunnet. Lovteknisk kan det stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig bare å gjengi én bestemmelse og ikke alle relevante bestemmelser i forvaltningsloven. Bærum kommune påpeker videre at det ikke er hensiktsmessig og praktisk å ta inn en frist på tre uker, og foreslår at bestemmelsen angir «den frist kommunen setter». Dette fordi fristen for å rette et ulovlig tiltak må settes konkret ut fra tiltakets størrelse og konstruksjon, om nødvendig fagkompetanse må skaffes, og i praksis ser man også at årstiden spiller inn i vurderingen.

Oslo kommune mener det ikke bør kreves forhåndsvarsel i enhver sak, og viser særlig til midlertidige ulovlige forhold, som seil og bannere. Krav til skriftlig varsel og lange tidsfrister vil kunne medføre at det midlertidige tiltaket er ferdig før fristene for å rette forholdet forfaller.

Få høringsinstanser kommenterer videreføringen av gjeldende hjemmel til å gi pålegg. Bærum kommune bemerker at reglene på linje med en rekke andre angir «den ansvarlige» som adressat i flere bestemmelser. Kommunen mener det bør ryddes opp i om «eier» i denne sammenheng er ny eller tidligere eier. Det pekes på at det antakelig er meningen at den som eier til enhver tid er den som skal anses som ansvarlig for ulovligheten, siden pålegget kan tinglyses på eiendommen. Det oppfattes imidlertid lite tilfredsstillende å måtte begynne ulovlighetsoppfølgingen på nytt dersom eiendommen skifter eier. Samtidig kan den ansvarlige tidligere eier ha avskåret seg selv muligheten til å foreta seg noe av privatrettslige grunner.

I den grad det kommenteres, støtter kommunene adgangen til å gi øyeblikkelig stoppordre. *Trondheim kommune* peker på at plan- og bygningsmyndighetene har et klart behov for å kunne stoppe ulovlige tiltak så snart forholdet oppdages. Dette gjelder selvsagt i tilfeller hvor det ulovlige forhold medfører fare eller uopprettelig skade, men også i tilfeller hvor det bygges uten tillatelse

eller i åpenbar strid med tillatelse, eller hvor ansvarlig utførende ikke har nødvendig kompetanse.

Blant annet Oslo kommune støtter anledningen til å tinglyse pålegg på eiendommen. Kommunen påpeker imidlertid at den er opptatt av å kunne tinglyse uten grunneiers samtykke.

Når det gjelder klage over pålegg uttaler Oslo kommune:

«Oslo kommune mener det er viktig å få synliggjort, enten i lovteksten eller i forarbeidene, at det må kunne gis utsettelse på fristene for behandling av klager etter forvaltningslovens regler i de tilfellene der kommunen har gitt et pålegg og det sendes inn søknad som kan medføre at pålegget etterkommes. Dette sikrer fleksibilitet og ryddighet og bidrar til at man ikke unødvendig bruker mye tid på klagebehandling der utfallet blir at tiltaket godkjennes.»

Oslo kommune støtter at tvangsmulkt kan vedtas sammen med pålegg. For å sikre oppfyllelse, ønsker kommunen at samtidig fastsettelse av tvangsmulkt ikke trenger å begrunnes i alvorlige overtredelser. Kommunen ønsker at det er unnlatsen av å gi tvangsmulkt samtidig med pålegget som skal begrunnes i at overtredelsen har få konsekvenser og er mindre alvorlig.

Bærum kommune mener det bør vurderes om hele bestemmelsen om forelegg kan utgå. Kommunen viser til at forelegg i dag bare anvendes dersom kommunen tar sikte på å tvangsgjennomføre pålegget ved egne mannskaper. Ellers brukes tvangsmulkt. Forelegg er ikke noe annet enn et pålegg gitt i bestemte former. Det er neppe mer betenkelig å tvangsgjennomføre enn å fastsette tvangsmulkt. En anbefaler at pålegget gis direkte tvangskraft.

Justis- og politidepartementet peker på at tvangsmulkt ikke bør løpe hvis oppfyllelse av pålegget den gjelder, ikke er mulig, og at dette bør framkomme i loven. Departementet viser til Biomangfoldlovutvalgets utkast til § 70:

«Tvangsmulkt løper likevel ikke dersom etterlevelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige.»

Private organisasjoner er i hovedsak positive til utvalgets forslag. Motstand retter seg mot forslaget om at kommunen skal kunne gi pålegg om stans av et pågående byggetiltak uten forutgående varsel. Både *NHO* og *Byggenæringens Landsforening* mener denne muligheten ikke er nødvendig, siden det finnes muligheter for rask reaksjon ved de mest alvorlige overtredelsene, og at en generell adgang til stansning vil kunne slå urimelig ut.

Organisasjonene peker på at adgangen til å fravike hovedregelen om forhåndsvarsel bør være restriktiv, og at dette prinsippet må tillegges stor vekt. Begge mener forslaget åpner for en for vid adgang til å gi stoppordre, særlig siden plan- og bygningsmyndighetene har andre sanksjoner til rådighet.

#### 13.4.2 Overtredelsesgebyr

Kommunene er positive til forslaget om overtredelsesgebyr og flere peker på at dette kan finansiere ulovlighetsoppfølging. Generelt pekes det imidlertid på at verktøyet må benyttes aktsomt. *Fredrikstad kommune* sier for eksempel at bruk av overtredelsesgebyr vil være en relativt rask måte å reagere på, og bruken av slike gebyrer vil kunne ha en viss preventiv virkning. Kommunen peker samtidig på at det blir viktigere enn noensinne at kommunen utøver aktsomhet så ikke prinsippene om dobbelstraff brytes. *Bærum kommune* peker på at kommunene må gjøres oppmerksom på at slike sanksjoner bare anvendes der faktum er på det rene og der lovgrunnlaget er klart. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* påpeker at faren for at omfanget av håndhevelsen eller gebyrets størrelse influeres av hensynet til eget inntektsnivå, nødvendiggjør at det utarbeides detaljerte forskrifter vedrørende selve håndhevelsen og utmålingen. Videre vil den ordinære klageadgangen etter forvaltningsloven redusere faren for at kommunenes ønske om profitt tilsetter rettssikkerheten i slike saker. *Ett nettverk av 10 kommuner* mener at dersom kommunen gis en slik adgang, må det bety at overtredelsesgebyr ilegges omtrent like automatisk som ved forenklet forelegg under trafikkkontroller. I motsatt fall vil kommunen meget lett bli beskyldt for forskjellsbehandling. Lovmotivene bør klargjøre at denne ordningen er kommet i stand for å brukes. Likeledes bør det fra statens side settes i gang en kampanje for å gjøre allmennheten oppmerksom på at overtredelser av plan- og bygningsloven tas like alvorlig som trafikkforseelser. Det er fortsatt en utbredt oppfatning at overtredelser av denne lov ikke tas alvorlig fra myndighetenes side. Hvis kommunen gis hjemmel til å ilegge en sanksjon som minner om straff, må kommunene gjøres oppmerksom på at slike sanksjoner bare anvendes der faktum er helt på det rene og der lovgrunnlaget er klart.

*Oslo kommune* påpeker:

«Vurderingen av hvordan et overtredelsesgebyr skal fastsettes og i hvilke tilfeller det skal ilegges, innebærer imidlertid flere problemstillinger. Et fast gebyr for alle ulovlige forhold

uavhengig av alvorlighetsgrad vil være enkelt å håndheve, men kan virke urettferdig. En konkret vurdering i hver enkelt sak vil kunne medføre et stort merarbeid i vurderingen, begrunnelsen og klagesaksbehandlingen. I en forskrift om overtredelsesgebyr vil det være viktig å ha tydelige retningslinjer for hvilke overtredelser og alvorlighetsgrader som kvalifiserer til overtredelsesgebyr. Da variasjonen i ulovligheter er meget stor synes det uhensiktsmessig å fastsette (maksimum) størrelse i forskrift. I stedet bør prinsipper for fastsettelse klargjøres. Det kan være en fordel å ha en antydning av størrelsesorden for eksempel angitt i prosent av tiltakets byggekostnader. En annen mulighet er å skissere en modell for å regne ut omtrent hvor mye overtrederen hadde regnet med å spare på å gjøre det ulovlig og legge til eksempelvis en tredjedel/ en fjerdedel, slik at gebyret forebygger at det ikke skal lønne seg å ikke rette seg etter lovgivningen. Oslo kommune er opptatt av at det gis klare og tydelige bestemmelser i forskrift for å sikre en ryddig og lik behandling av forhold det ilegges overtredelsesgebyr for (etaten henviser for øvrig til sine uttalelser i forbindelse med NOU 2003: 15 Fra bot til bedring). Som et incitament til at kommunen skal prioritere ulovlighetsarbeid bør overtredelsesgebyret tilfalle kommunen, dog uten øremerking.»

Departementene, fylkesmennene og andre offentlige etater er alle positive til endringene. Det pekes imidlertid på at det bør gis klare rammer for overtredelsesgebyr, for å ivareta rettssikkerhet og sikre at det blir lik praksis blant kommunene. *Justis- og politidepartementet* støtter innføring av overtredelsesgebyr, og at det skal fastsettes nærmere regler for utmåling i forskrift. Departementet peker videre på at satsene for overtredelsesgebyr ikke bør overstige rammene for bøtStraff.

Av private organisasjoner støtter de fleste utvalgets forslag. *NHO og Byggenæringens Landsforening* er i utgangspunktet positive til en ordning med administrative sanksjoner som supplement til straff, men det pekes på behovet for å ivareta rettssikkerhet. Særlig er organisasjonene kritiske til at utvalget legger til grunn at utøvelsen av skjønn i forbindelse med illeggelsen av overtredelsesgebyret – herunder utmålingen – ikke kan prøves av domstolene. Videre peker NHO og Byggenæringens Landsforening på at en forskriftsfestet øvre grense for overtredelsesgebyr ikke må settes for høyt. 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 maksi-

malgrensen gir svært svak beskyttelse i forhold til de mindre overtredelser.

*Huseiernes landsforbund* er av den oppfatning at overtredelsesgebyr bør forbeholdes klare tilfeller, og at gebyret må forutsette at det er gitt pålegg om retting eller stansing som ikke er fulgt innen fristen. *NORVAR* og *Norges handikapforbund* mener overtredelsesgebyr må tilfalle kommunen.

### 13.4.3 Straff

Utvalgets forslag til endringer i straffebestemmelsen støttes av tilnærmet alle høringsinstansene.

### 13.4.4 Samordning av sanksjoner

*Oslo kommune* mener det bør innføres en rapporteringsplikt for kommunene for overtredelsesgebyr. Tilsvarende bør gjelde for fylkesmennene ved klagesaksbehandling. En slik rapporteringsplikt vil samsvare med kommunenes plikt til å sende departementet gjenpart av tilsynsrapporter slik Bygningslovutvalget foreslo i § 25-2 tredje ledd.

*Fylkesmannen i Rogaland* er negativ til forslaget om å fjerne regelen i gjeldende lov § 116b første ledd om at sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten. Fylkesmannen viser blant annet til proporsjonalitetsprinsippet og at å unngå uforholdsmessige reaksjoner og neppe er begreper som er særlig kjent for andre enn den juridiske profesjonen, og viser til at de kjenner flere eksempler der rimelighetsvurdering ikke er foretatt. Plikten til å foreta en slik vurdering bør derfor klart framkomme av loven.

## 13.5 Departementets vurderinger

Etter gjeldende regelverk er mulighetene for å forfølge ulovligheter forholdsvis gode. Reglene åpner for en rekke tilpassede reaksjoner. Ulemper med oppfølgingen knytter seg i større grad til at ulovligheter ikke oppdages på grunn av svikt i tilsyn, og at de ikke forfølges i tilstrekkelig grad når de først oppdages. Økt tilsynsvirksomhet vil bedre dette. Departementet har videre inntrykk av at det tidvis ikke er sterk vilje i kommunene til å følge opp ulovlige tiltak. Dette kan ha sammenheng med at ulovlighetsoppfølging er ressurskrevende.

Departementet har også fått signaler om at kommunene, særlig fra politisk hold, tidvis kan oppfatte det som uforholdsmessig strengt å benytte straff mot overtredelser av plan- og bygningsloven. Et annet problem er at påtalemyndigheten ofte ikke forfølger anmeldte brudd på plan-

og bygningsloven, noe som svekker kommunenes interesse i å bruke ressurser på å anmelde. For øvrig er strafferammen i plan- og bygningsloven lav, slik at overtredelsene foreldes raskt i strafferettslig forstand, og påtalemyndigheten har ikke anledning til å benytte prosessuelle verktøy som benyttes i andre straffesaker, som inndragning – noe som svekker forfølgningen.

Departementet er enig med utvalget i at mange av hovedtrekkene i gjeldende regler om oppfølging og sanksjoner mot ulovlige forhold er gode, og slutter seg med enkelte justeringer til utvalgets forslag. At ulovlige forhold oppdages og følges opp er viktig for å sikre etterlevelse av regelverket. Økt fokus på kommunens tilsyn vil bidra sterkt, men det er tilsvarende viktig med effektive og balanserte reaksjoner fra bygningsmyndighetene når det oppdages ulovlige forhold.

### 13.5.1 Oppfølging av ulovlig byggearbeid med videre

Departementet er enig med utvalget i at det er behov for å forbedre og skjerpe reglene om oppfølging av ulovligheter, og følger i all hovedsak utvalgets forslag. Reglene må innrettes slik at de gir en mest mulig effektiv ulovlighetsoppfølging samtidig som rettssikkerheten ivaretas.

#### *Tydelliggjøring av plikten til å forfølge ulovligheter*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å lovfeste en plikt til å følge opp ulovlige forhold. Dette vil medvirke til en mer aktiv ulovlighetsoppfølging fra kommunenes side og understreke viktigheten av dette. En slik plikt vil komme i tillegg til en alminnelig plikt til å påse at plan- og bygningsloven overholdes i kommunen, som foreslås videreført fra gjeldende § 10-1 til nye §§ 1-4, og 25-1 om plikt til å føre tilsyn, der tilsynsplikten blant annet konkretiseres til å følge opp ulovlige forhold. Regelen skal synliggjøre et særskilt ansvar for å forfølge ulovligheter og bidra til at plan- og bygningsmyndighetene prioriterer ulovlighetsoppfølging. Regelen skaper imidlertid ikke rettigheter for andre, og private rettssubjekter får således ikke rettskrav på at kommunen skal forfølge ulovligheter. En beslutning om ikke å forfølge en ulovlighet er ikke et enkeltvedtak.

Utvalget foreslår at plikten til å forfølge ulovligheter skal rettes mot plan- og bygningsmyndighetene. Etter departementets mening er det ikke hensiktsmessig å innføre en slik plikt for fylkesmennene eller departementet, og foreslår derfor at plikten kun skal gjelde kommunen. Dette har for

det første sammenheng med at kommunen finansierer oppfølging av ulovligheter med gebyrer. Kommunen kan kreve gebyr for etterfølgende søknad eller endringssøknad der det bygges uten tillatelse. Videre kan og bør det kreves en overhead for oppfølging av ulovligheter i alminnelige byggesaksgebyrer etter departementets forslag til § 33-1. Statlige myndigheters budsjetter er ikke på samme måte knyttet til byggesaker, og en konkret plikt til å følge opp ulovligheter vil være vanskeligere for statlige myndigheter å følge opp. Kommunen er den primære bygningsmyndighet med en lokalt forankret interesse i at lovverket følges. Kommunen har bedre kunnskap om lokale forhold, og er således nærmere til både å oppdage og å reagere på ulovlige forhold.

For de tilfellene der kommunen likevel ikke følger opp ulovligheter, kan sentrale plan- og bygningsmyndigheter etter forslaget §§ 32-3 til 32-7 gå inn og forfølge ulovligheter. Dette bør i første rekke skje der kommunen viser manglende vilje til selv å følge opp forholdene. Sentrale myndigheter bør i stedet sette i verk tiltak som setter kommunene bedre i stand til å følge opp ulovligheter, for eksempel ved å opprette støttefunksjoner, utgi veiledningsmateriale eller liknende.

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende regel i § 116b andre ledd om at plan- og bygningsmyndighetene kan unnlate å forfølge overtredelser de finner bagatellmessige. Noen kommuner anbefaler i høringen at en plikt til å følge opp ulovligheter skal baseres på et opportunitetsprinsipp, der det i tillegg til overtredelsens alvorlighetsgrad skal tas hensyn til kommunens evne til å forfølge overtredelsen. Departementet er enig i at det ikke er realistisk at enhver overtredelse ut over de bagatellmessige, forfølges uten at kommunen kan foreta en prioritering. Departementet finner samtidig at det vil svekke kommunens plikt i for stor grad hvis adgangen til å unnlate oppfølging skal bero på kommunens skjønn, der kommunen tillates å legge vekt på egen kapasitet. Det vil etter departementets mening stride mot mange innbyggers alminnelige rettsoppfatning om kommunen får en lovfestet adgang til dette. Departementet foreslår derfor at kommunen får anledning til å unnlate å forfølge *overtredelser av mindre betydning*. Det vises i denne sammenheng til at ferdigattest kan gis også hvis det foreligger bagatellmessige overtredelser, jf. forslaget § 21-10 tredje ledd. Det blir altså en snevrere adgang for kommunen til å gi ferdigattest enn til å unnlate å forfølge overtredelser.

Justis- og politidepartementet ber om at bestemmelsen utformes slik at den tydelig gjelder Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps

samfunnsoppdrag. Kommunal- og regionaldepartementet forstår dette slik at bestemmelsen mer eksplisitt skal peke på samfunnets behov for å hindre og forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser. Kommunal- og regionaldepartementet foreslår ikke justeringer i bestemmelsen etter Justis- og politidepartementets ønske, i det det pekes på at samfunnsoppdragene for plan- og bygningsmyndighetene og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap for en stor del er sammenfallende på dette området, og at plikten til oppfølging av ulovligheter gjelder parallelt for disse områdene. Reglene i forslaget til plan- og bygningsloven kapittel 32 gjelder videre kun for overtredelser av plan- og bygningsloven. Det synes unødvendig å peke på enkelte særskilte overtredelser av regelverket, særlig når disse neppe vil omfattes av unntaket for overtredelser av mindre betydning.

Departementet finner det ikke riktig å følge forslaget fra Fylkesmannen i Rogaland om at det skal være en generell foreldelsesfrist for ulovligheter etter plan- og bygningsloven. Grunnen til dette er at det ulovlige forholdet svært ofte vil være et fysisk tiltak – for eksempel et bygg i strid med plan – som kan virke skadelig på omgivelsene. Samtidig kan det ta tid før plan- og bygningsmyndighetene oppdager ulovlig bygging. Det ville være meget uheldig hvis ulovlige tiltak gjennom å ikke oppdages, kunne oppnå å bli lovlige. Straff etter plan- og bygningsloven foreldes uansett etter de generelle reglene i straffeloven. Departementet viser for øvrig til forslaget til ny § 23-3 andre ledd om ansvarsrett for ansvarlig foretak, der det framgår at pålegg om retting kan rettes til foretak innen fem år etter at det er gitt ferdigattest.

Kommunens beslutning etter forslaget § 32-1 andre ledd om å avstå fra å forfølge ulovligheten, skal ikke være et enkeltvedtak, og kan som i dag ikke påklages.

#### *Effektivisering av klagesaksprosessen.*

##### *Forhåndsvarsel*

Ulovlighetsoppfølging kan være tidkrevende og komplisert. Dette skyldes, som utvalget påpeker, blant annet det antall vedtak det kan være nødvendig å fatte før et rettingspålegg følges, og det antall klagesaker som dermed kan oppstå. Departementet støtter og viderefører utvalgets forslag om å lovfeste en anledning til et samlevedtak som kan forenkle prosessen.

Det åpnes for bruk av ett samlet forhåndsvarsel til den ansvarlige for samtlige enkeltvedtak – pålegg, forelegg og tvangsmulkt. Fristen til å rette

omfatter også formelle feil, for eksempel innsending av søknad. Kommunen bør gjøre oppmerksom på dette. Der en eventuell søknad om etterfølgende godkjenning avslås, kan plan- og bygningsmyndighetene samtidig med avslaget gi pålegg om retting og fastsette tvangsmulkt. En klage over flere av vedtakene kan behandles samtidig, noe som vil være svært tids- og ressursbesparende. Hvis det ikke kommer inn søknad om etterfølgende godkjenning av et ulovlig tiltak, kan det gis pålegg om retting sammen med vedtak om tvangsmulkt.

Etter forslaget skal det i varselet gis en frist som ikke skal være kortere enn tre uker til å rette det ulovlige forholdet, før varselet eventuelt følges opp med pålegg om retting og forelegg eller tvangsmulkt. I motsetning til forslaget fra Bygningslovutvalget, vil plan- og bygningsmyndighetene ha anledning til å gi en lengre frist enn tre uker. Fristen kan også forlenges. Forlengelse av fristene kan typisk bli aktuelt der et gitt pålegg skal stilles i bero i påvente av behandlingen av en etterfølgende søknad.

Departementet har ikke videreført utvalgets forslag om at krav om varsel om overtredelsesgebyr skal omfattes av bestemmelsen om forhåndsvarsel. Dette har særlig sammenheng med at overtredelsesgebyr er en reaksjon av pønål karakter, mens pålegg, tvangsmulkt og forelegg dreier seg om oppretting av det ulovlige forholdet. Pålegg med videre, vil gjerne gis i forbindelse med eller som et resultat av tilsyn med tiltaket, der den ansvarlige forventes å samarbeide med utlevering av opplysninger, og der kommunen kan reagere med stansingspålegg eller lignende hvis det er tvil om tiltaket eller foretakets kvalifikasjoner er i overensstemmelse med regelverket. Overtredelsesgebyr ilegges som en straffeliknende reaksjon, og omfattes av kravet om rettferdig rettergang i EMK artikkel 6. I dette ligger blant annet et vern mot selvinkriminering – altså at den ansvarlige ikke skal kunne pålegges å gi opplysninger som kan benyttes som bevis mot vedkommende. Det er således tenkelig at varsel om framtidig overtredelsesgebyr i forbindelse med tilsyn, vil kunne medføre tvil om adgangen til å kreve utlevering av opplysninger under tilsyn, fordi varselet signaliserer at kommunen vil vurdere illeggelse av overtredelsesgebyr. Det er også en mulighet for at opplysninger innhentet i forbindelse med tilsyn da kan nektes brukt i forbindelse med illeggelsen av gebyret. Det er etter departementets mening ikke gitt at det ville oppstå brudd på EMK artikkel 6 hvis overtredelsesgebyr ble varslet parallelt med pålegg med videre. Det anses imidlertid som sikrere at over-

tredelsesgebyr følger en egen prosess, i etterkant av tilsynssaken. Departementet anser videre at det ikke vil være noen stor praktisk ulempe at overtredelsesgebyr vurderes og ilegges i etterkant av at kommunen er ferdig med å følge opp retting med videre, av tiltaket.

Departementet viser for øvrig til en ny regel om at gjenstående arbeider eller mangler når det gis midlertidig brukstillatelse, skal kunne gjennomføres ved tvangsmulkt eller andre sanksjoner, dersom arbeidene ikke gjennomføres innen fastsatt frist, jf. forslaget § 21-10. Slik bruk av tvangsmulkt må imidlertid varsles særskilt når det viser seg at arbeidene ikke gjennomføres, i de fleste tilfeller der fristen til å oppfylle vilkåret utløper.

En rekke høringsinstanser peker på at det er behov for avklaringer når det gjelder etterfølgende søknad for ulovlige tiltak. Oslo kommune ser behov for at ulovlige byggetiltak må kunne kreves revet/rettet før søknad om tiltaket kan sendes inn. Departementet finner det ikke hensiktsmessig å innføre regler som lovfester, trekker rammer for eller innskrenker dagens praksis. Etter gjeldende sikker praksis forutsettes det for en rekke tilfeller en anledning til å søke om godkjenning for ulovlige tiltak før det gis pålegg om retting eller eventuelt riving. Praksisen har bakgrunn i hensyn til rettsikkerhet, rimelighet og forholdsmessighet. Videre er det for en rekke tilfeller samfunnsøkonomisk rasjonelt at verken kommunen eller tiltakshaver bruker unødvendige ressurser på riving av et tiltak som etter gjeldende plan og regelverket for øvrig ikke kan forbyes. Departementet finner grunn til å påpeke at det ikke foreligger noen ubetinget rett for tiltakshaver til å få utsatt et pålegg om retting i påvente av behandling av en søknad om etterfølgende tillatelse. Anledning til etterfølgende søknad må blant annet vurderes ut fra hvilke regler tiltaket er i strid med. Rent formelle mangler, som manglende søknad for et tiltak i overensstemmelse med plan, gir en videre adgang til etterfølgende søknad enn et tiltak i strid med materielle krav, for eksempel reguleringsplanens krav om arealformål eller konkret plassering. I hvilken grad det ulovlige forhold kan bebreides tiltakshaver kan også være av betydning ved avveiningen. Departementet peker for øvrig på at bygging i overensstemmelse med plan, men uten tillatelse – altså en ren prosessuell ulovlighet – ikke innebærer at kommunen mister sin anledning til å vurdere midlertidig dele- og byggeforbud ved vurdering av en etterfølgende søknad.

Oslo kommunes ønske om en regel som åpner for pålegg om retting eller riving før det tillates søknad, for å vurdere om tiltaket er i overensstem-

melse med regelverket, blir etter departementets mening uhensiktsmessig og for strengt, og departementet går ikke videre med forslaget. Bærum og et nettverk av 10 kommuner etterlyser en absolutt lovfestet frist for etterfølgende søknad. Departementet ser at dette vil gi en meget enkel regel å praktisere for kommunen, men anser at en slik frist vil være lite hensiktsmessig. Bakgrunnen for praksisen med å tillate etterfølgende søknad er at det skal kunne vurderes om tiltaket kun er ulovlig i forhold til saksbehandlingsreglene, eller om det skal kunne kreves revet eller rettet fordi det også er i strid med materielle regler. Departementet peker på at kommunen kan pålegge stans, og at tiltakshaver kan pålegges å søke om godkjenning. Videre kan kommunen nedlegge midlertidig dele- og byggeforbud og vurdere omregulering av området, forutsatt at beveggrunnene for dette er hensynet til arealdisponeringen i området. Departementet peker også på at det må kunne ilegges overtredelsesgebyr for bygging uten tillatelse også der tiltaket godkjennes i ettertid. Kommunen har således en rekke virkemidler som samlet sett kan sikre ivaretagelsen av rettsikkerhet og rimelighet, samtidig som respekten for regelverket ivaretas.

#### *Pålegg, herunder pålegg om øyeblikkelig stans. Mulighet for tinglysning*

Utvalgets forslag § 37-3 om pålegg om retting og stans videreføres. Det skal i utgangspunktet alltid settes frist for oppfyllelse, jf. andre ledd, og en eventuelt ilagt tvangsmulkt løper fra dette tidspunktet. Pålegg rettes – som i dag – mot den ansvarlige, som for eksempel kan være eier, tiltakshaver eller ansvarlig foretak. Bærum kommune mener at det bør ryddes opp i om «eier» her er ny eller tidligere eier, og at det oppfattes som lite tilfredsstillende å måtte begynne ulovlighetsoppfølgingen på nytt dersom en eiendom skifter eier. Departementet kan imidlertid ikke se at det vil gi en tilfredsstillende løsning om ulovlighetsoppfølging uten videre skal opprettholdes mot en tidligere eier, når denne ikke uten særskilt avtale eller liknende er legitimert til å foreta rettinger på eiendommen. Departementet anser derfor at «den ansvarlige» fortsatt skal kunne rette seg mot den som disponerer over tiltaket der eiendommen er overdratt, selv om han i utgangspunktet ikke er ansvarlig for feilen.

Utvalgets forslag om å innføre en anledning for kommunen til å gi pålegg om øyeblikkelig stans av tiltak, foreslås videreført av departementet. Slikt pålegg om stans uten forhåndsvarsel, og rett for tiltakshaver/ansvarlige til å uttale seg, skal etter

utvalgets forslag gjelde «i tilfeller hvor det ulovlige forhold medfører fare eller uopprettelig skade, men også i tilfeller hvor det bygges uten tillatelse eller i åpenbar strid med tillatelse eller hvor ansvarlig utførende ikke har nødvendig kompetanse». Som NHO og Byggenæringens landsforening påpeker, skal man av hensyn til rettsikkerhet være forsiktig med å fravike lovens hovedregel om forhåndsvarsel, frist til retting med videre. Departementet er imidlertid ikke enig i at det ikke kan være behov for en egen adgang til øyeblikkelig stans. Plan- og bygningsmyndighetene har et klart behov for å stanse ulovlige forhold der det oppstår fare eller uopprettelig skade. Videre er departementet enig med utvalget i at det er behov for en slik mulighet der det åpenbart bygges i strid med tillatelse eller der ansvarlig utførende ikke har nødvendig kompetanse. Departementet ønsker å synliggjøre at varsling om pålegg er hovedregelen, og foreslår derfor å flytte reglene om pålegg om øyeblikkelig stans til § 32-4 som en egen ny bestemmelse.

Oslo kommune viser til at forhåndsvarsel ikke bør kreves for midlertidige ulovlige forhold, som seil eller bannere, fordi tiltaket er avsluttet før fristene for retting forfaller, og ber om at loven åpner for dette. Etter departementets mening ligger det innenfor forslaget til ny § 32-4 at også åpenbart ulovlige midlertidige tiltak rammes av bestemmelsen. Eksemplene til kommunen – seil eller bannere – vil kunne omfattes av bestemmelsen der et midlertidig tiltak henges opp i strid med gjeldende regler. Ved vurderingen bør det blant annet legges vekt på mulig risiko og fare hvis det ulovlige forholdet fortsetter, samt kostnads- og rettsikkerhetsmessige forhold. Kommunen må ikke bare grunngi pålegget om stans, men også at det foreligger omstendigheter som innebærer at pålegget gis uten forhåndsvarsel.

Det følger av departementets forslag til § 32-3 tredje ledd at tvangsmulkt kan ilegges samtidig med pålegget. For å effektivisere reglene foreslo utvalget at pålegg skal kunne tinglyses, jf. utvalgets forslag til § 37-3 femte ledd. Departementet slutter seg til dette forslaget. Dette vil knytte ulovligheten og pålegget til eiendommen på et tidlig stadium, og hindre komplikasjoner ved en eventuell overdragelse av eiendommen. Videre vil tinglysning i seg selv kunne motivere til etterlevelse av pålegget. Adgangen til å tinglyse foreslås imidlertid reservert til etter at klagefristen er utløpt eller vedtak i klagesaken foreligger. Bygningsmyndighetene kan etter forslaget § 32-4 kreve bistand fra politiet for gjennomføring av pålegg om stans.

### *Tvangsmulkt og forelegg*

Utvalget har vurdert om det var nødvendig å opprettholde adgangen til å utferdige forelegg, eller om det ville være tilstrekkelig med en adgang til å fastsette tvangsmulkt. Ut fra at det kan forekomme tilfeller der tvangsmulkt ikke vil virke etter sin hensikt, foreslår utvalget likevel å opprettholde dagens tosporede system, men anser at tvangsmulkt primært er det virkemiddelet som skal framtvinge oppfyllelse. Departementet slutter seg til at anledningen til å utstede forelegg bør beholdes. Det er et prinsipielt viktig skille mellom et pålegg om retting og et forelegg som er tvangsgrunnlag. Et vedtak som gir rett til direkte inngripen i privates eiendom, bør fattes særskilt. Departementet er derfor ikke enig med Bærum kommune i at pålegg skal kunne gis direkte tvangskraft på samme måte som at tvangsmulkt kan gis som en direkte følge av at pålegg ikke følges.

Departementet er enig med utvalget i at tvangsmulkt er den vanligste og som oftest mest hensiktsmessige måte å tvinge fram gjennomføring av gitte pålegg, men finner grunn til å påpeke at det er opp til kommunen å velge hvilket virkemiddel den finner mest egnet i den enkelte sak.

Fastsettelse av tvangsmulkt forutsetter som i dag at det er gitt pålegg etter lovens særskilte påleggshjemler eller etter den generelle påleggshjemmelen i forslaget til § 32-3. Adressaten skal være den samme for pålegget og tvangsmulkten. Tvangsmulkten skal varsles etter forslaget til § 32-2 første ledd og kan påklages. Departementet slutter seg til Justis- og politidepartementets vurdering, og presiserer at det må være en forutsetning for tvangsmulkt at pålegget lar seg gjennomføre. Hvis det foreligger hindringer for gjennomføring som ikke skyldes den ansvarlige, kan tvangsmulkt ikke kreves inn. Den kan fastsettes samtidig med pålegg om retting, jf. forslaget til § 32-3 tredje ledd. Tvangsmulkt kan fastsettes som en forpliktelse som løper inntil det ulovlige forholdet er rettet, som et engangsbeløp eller som en kombinasjon. Tvangsmulkten tilfaller som i dag kommunen. Vedtak om tvangsmulkt er videre tvangsgrunnlag for utlegg, slik at kommunen kan ta utlegg hos den ansvarlige etter tvangsfullbyrdelsesloven. Kommunen har en skjønnsmessig adgang til å nedsette eller frafalle mulkten, forutsatt at det ulovlige forholdet er rettet. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Avvisning av en søknad om å nedsette mulkten er et enkeltvedtak som kan påklages.

Departementet ser ikke behov for materielle endringer i reglene om forelegg, og viderefører utvalgets forslag. Forelegg vil være en oppfølging

av et tidligere pålegg etter lovens særskilte påleggshjemler eller etter den generelle hjemmelen i forslaget til § 32-3. Har det gått mer enn seks måneder etter at pålegget ble gitt, skal den forelegget rettes mot, gis anledning til å uttale seg. Forelegg kan på samme måte som pålegg, gis av plan- og bygningsmyndighetene, altså statlige myndigheter i tillegg til kommunen.

Departementet mener det kun er behov for redaksjonelle endringer i reglene om tvangsfullbyrding, og viderefører utvalgets forslag i § 32-7.

### *Erstatning for uriktig pålegg om fjerning*

Departementet er enig med utvalget i at anledningen til å kreve erstatning ved uriktig pålegg om retting eller fjerning etter gjeldende lov § 116 er unødvendig. Der et pålegg er uberettiget som følge av feil kommunen svarer for, kan det uansett kreves erstatning etter alminnelige erstatningsregler. Gjeldende lov § 116 kan imidlertid virke kompliserende ved vurdering av erstatning, og videreføres derfor ikke.

### **13.5.2 Sanksjoner for overtredelse av plan- og bygningsloven**

Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets vurderinger og konklusjoner vedrørende overtredelsesgebyr og straff ved brudd på plan- og bygningsloven. Således bør straff forbeholdes alvorlige og/eller gjentatte overtredelser og strafferammen økes. Departementet foreslår, som utvalget, innføring av en anledning for kommunen til å ilegge overtredelsesgebyr for overtredelser som er mindre alvorlige enn de straffbare.

### **13.5.3 Overtredelsesgebyr**

Departementet foreslår at det innføres en anledning for kommunen til å ilegge overtredelsesgebyr. I tråd med Bygningslovutvalgets og Sanksjonsutvalgets terminologi karakteriseres et overtredelsesgebyr ved at «forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller påbud) fastsatt i lov eller i forskrift i medhold av lov eller individuell avgjørelse». Overtredelsesgebyr er en såkalt administrativ sanksjon. Det forutsettes brudd på en norm, og formålet med reaksjonen er å påføre et onde, i motsetning til gebyrer etter § 33-1, som skal dekke inn kommunens utgifter for utføring av oppgaver etter loven.



Departementet er enig med Bygningslovutvalget i at overtredelsesgebyr ilagt av kommunen, vil forenkle og effektivisere ulovlighetsoppfølgingen. Dette gjelder særlig fordi politianmeldelse for overtredelse av plan- og bygningslovgivningen bare sjelden og ved svært alvorlige tilfeller, resulterer i bøtестraffer, noe som svekker respekten for regelverket. Departementet mener at kommunens vilje til å følge opp ulovligheter vil øke når kommunen har sikkerhet for at et initiativ til å ilegge sanksjoner vil bli fulgt. Videre kan det i enkelte tilfeller være av betydning for kommunen å ilegge en mindre alvorlig sanksjon enn straff, siden departementet har et klart inntrykk av at kommunene tidvis oppfatter straffeforfølging som en uforholdsmessig sterk reaksjon ved brudd på plan- og bygningsloven. Departementet er enig med utvalget i at overtredelsesgebyr vil bidra til en effektiv håndhevelse av regelverket og et helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem.

Departementet viser samtidig til betydningen av at rettssikkerheten ivaretas, slik utvalget og en rekke høringsinstanser også påpeker. Både lovtekst og forskrifter må sikre at ileggelse av overtredelsesgebyr skjer på en forsvarlig måte, både når det gjelder prosessen ved ileggelse og nivået på reaksjonen. I Norge har overtredelsesgebyr til nå vært benyttet av få og større organer, og det må legges til rette for enkelt praktiserbare og trygge rammer når adgangen skal gis til alle kommuner, siden disse har en varierende grad av bemanning og kompetanse. Det vil være vanskeligere å få en samordnet praktisering av reglene for det store antall kommuner som skal bruke reglene. Samtidig viser departementet til at Europarådets rekommendasjon om forsvarlig saksbehandling og de berørtes anledning til å ivareta sine interesser, allerede i betydelig grad er ivaretatt i forvaltningsloven.

#### *Ileggelse av overtredelsesgebyr*

Overtredelsesgebyr kan benyttes ved de samme typene overtredelser som rammes av straff, men er i første rekke tenkt benyttet der den konkrete overtredelsen ikke etter grad av alvorlighet eller som gjentatt overtredelse, rammes av straff etter departementets forslag til § 32-9. Det er altså nødvendig eller ønskelig med en sanksjon, uten at overtredelsen oppfyller kvalifikasjonskravene for straff. Når overtredelsesgebyr og straff rammer samme forhold, trekkes grensen for når de benyttes etter det ulovlige forholdets alvorlighetsgrad. Vurderingen av hva som oppfattes som en vesentlig, straffbar overtredelse, foreslås regulert i § 32-9 om straff. Ved overtredelser som er så alvorlige at de ram-

mes av straffebestemmelsen, kan plan- og bygningsmyndighetene velge om de ønsker å ilegge overtredelsesgebyr eller oversende saken til påtalemyndigheten. Hvis påtalemyndigheten forfølger saken etter straffebestemmelsene, må imidlertid kommune og påtalemyndighet samordne seg, siden reaksjon etter begge reaksjonsmåter for samme forhold vil være lovstridig. I tilfeller der påtalemyndigheten finner overtredelsen så alvorlig at de velger å forfølge saken, mener departementet at kommunen bør stille sin sak i bero.

Handlingsnormene som kan rammes av overtredelsesgebyr er listet opp i Bygningslovutvalgets forslag § 37-7 første ledd. Departementet har i all hovedsak fulgt utvalgets forslag. Forholdene som rammes er i det alt vesentlige en videreføring av gjeldende lov §§ 110-112, men er språklig forenklet og modernisert. Departementet viderefører adgangen til å forfølge gjennomføring av kontroll eller unnlatelse av kontroll i strid med reglene i loven. Dette er ikke tatt med av utvalget, noe som kan bero på en glipp, siden en slik overtredelse rammes av gjeldende straffebud, og kontroll er en sentral funksjon i byggesaken for å sikre kvaliteten i bygg.

Departementet har ikke videreført fra opplistingen i utvalgets forslag til § 37-7 første ledd, de handlingsnormene som ikke håndheves av kommunen. Disse omfatter det å gi uriktige eller villedende opplysninger til den sentrale godkjenningsordningen og det å uriktig sette CE-merke på et produkt eller å omsette et produkt ulovlig. Disse tilfellene håndheves i dag av Statens bygningstekniske etat. Forslaget til innføring av en ordning med overtredelsesgebyr retter seg mot byggesaken i kommunen, og gebyrene tilfaller kommunen. Formålet er å skjerpe håndhevingen av byggesaken. Departementet finner det i denne omgang ikke påkrevet eller hensiktsmessig å innføre en anledning for statlige etater til å forfølge andre brudd med overtredelsesgebyr. Disse handlingsnormene flyttes derfor til straffebestemmelsen. Eventuelle brudd på disse reglene som blir aktuelle i en konkret byggesak, kan eventuelt gi grunnlag for overtredelsesgebyr med hjemmel i departementets forslag § 32-8 første ledd a.

Overtredelsesgebyr kan etter Bygningslovutvalgets forslag ilegges for forsettelig eller uaktsom overtredelse av reglene, jf. departementets forslag § 32-8, som viderefører utvalgets forslag. Dette gjelder da også for straff. Utvalget mener aktsomhetsnormen ved vurdering av forsett eller uaktsomhet bør være streng. Det vises til at det normalt vil være lett å konstatere om en av de nevnte bestemmelsene er overtrådt, og tar som eksempel bygging uten nødvendig tillatelse eller i strid med

tillatelse. Etter ny straffelov § 21 rammes kun foresttelige brudd på straffelovgivningen med mindre annet er uttrykkelig bestemt. Departementet viderefører gjeldende rett og utvalgets forslag, slik at også uaktsomme overtredelser rammes av sanksjoner. Ny straffelov § 23 skiller videre mellom uaktsomhet og grov uaktsomhet. Etter bestemmelsens første ledd er den «som handler i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område, og som ut fra sine personlige forutsetninger kan bebreides» uaktsom, mens andre ledd angir at «uaktsomheten er grov dersom handlingen er svært klanderverdig og det er grunnlag for sterk bebreidelse». I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven) kapittel 16.3.4 oppfordres det til at man i større grad enn hittil skal kreve grov uaktsomhet dersom uaktsomhet skal være tilstrekkelig for å kunne straffes. Departementet har vurdert hvorvidt sanksjonsreglene i plan- og bygningsloven, som i dag, bør ramme alle uaktsomme overtredelser, eller om kun grov uaktsomhet bør rammes. Spørsmålet kompliseres noe av at angivelsen av straffverdighet i utvalgets forslag til § 37-8 retter seg mot forskjellige reaksjonsformer. Departementet er således enig i at det kan være riktig å forbeholde de sterkere reaksjonene etter plan- og bygningslovens straffebestemmelser, til tilfeller der det foreligger grov uaktsomhet. Dette følger da også av departementets forslag til § 32-9 første ledd, som sier at det ved vurdering av om en overtredelse rammes av straffebestemmelsen blant annet skal legges vekt på graden av utvist skyld. Når det gjelder overtredelsesgebyr, mener departementet som utvalget, at dette er en mildere reaksjonsform, selv om beløpet etter omstendighetene kan bli høyt, og at det er mindre betenkelig at simpel uaktsomhet medfører at sanksjonen ilegges. Departementet er enig med utvalget i at det i de fleste tilfeller vil være enkelt å fastslå at en bestemmelse er overtrådt. Departementet viderefører derfor utvalgets forslag om at overtredelsesgebyr kan ilegges også ved simpel uaktsomhet.

Overtredelsesgebyret skal kunne ilegges av plan- og bygningsmyndighetene, som omfatter statlige myndigheter – fylkesmenn og departement – i tillegg til kommunen, jf. forslaget til § 32-8 fjerde ledd. Departementet forutsetter imidlertid at statlige myndigheter kun unntaksvis benytter denne muligheten.

Det kan også ilegges overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven, det vil si forskrifter, kommunale planer med videre, forutsatt at forskriften fastsetter denne konsekvensen av overtredelse, jf. forslaget til § 32-8 andre ledd.

Overtredelsesgebyr ilegges den ansvarlige, jf. departementets forslag til § 32-8 fjerde ledd. Dette er den samme personkretsen som for pålegg, jf. kapittel 13.2.2 ovenfor, og for ansvarlige for pålegg til eksisterende byggverk, jf. forslaget til § 31-3. Overtredelsesgebyr kan også ilegges foretak (foretakssanksjon), når en overtredelse som nevnt i forslaget § 32-8 første ledd er begått på vegne av foretaket. Departementet er enig med utvalget i at det er viktig at også foretak omfattes, og viser til gjengivelsen av utvalgets redegjørelse ovenfor i kapittel 13.3.3.

Utvalget forutsetter at departementet gir forskrifter med nærmere regler om utstedelse av overtredelsesgebyr. Departementet viderefører dette, og overtredelsesgebyr kan således ikke utstedes før forskrift er gitt. Forskriften skal blant annet gi regler for utmåling av gebyrene, jf. nedenfor. Departementet er enig med utvalget og en rekke høringsinstanser som peker på betydningen av at det trekkes opp klare rammer for når og hvordan gebyr utstedes. Det pekes på at utstedelse basert på kommunens skjønn kan gi urimelige utslag for den private parten, og at dette også vil være en belastning for kommunen i form av mistanke eller anklager om forskjellsbehandling. Departementet er enig i at kommunene må få klare rammer i forskrift for når overtredelsesgebyr kan utstedes. Departementet mener rammene bør ta utgangspunkt i følgende:

- Hvorvidt et gitt pålegg om retting er fulgt eller ikke.
- Om det har løpt tvangsmulkt for tvangsgjennomføring av rettingspålegg.
- Alvorlighetsgraden av overtredelsen. Forskriften kan identifisere brudd som er alvorlige, for eksempel feil som innebærer ødeleggelse av uopprettelige verdier, feil som medfører fare (for eksempel manglende brannsikring, utilstrekkelig bæreevne eller liknende). Motsatt kan det synliggjøres forhold som er så små at overtredelsesgebyr ikke skal ilegges.
- Om overtredelsen har medført skade, for eksempel sammenrasing.
- I hvilken grad den ansvarlige kan bebreides for overtredelsen. Ut fra dette vil brudd på en gammel og uklar planbestemmelse gi en annen vurdering enn brudd på en klar regel. Det er imidlertid viktig å huske at tiltakshaver/foretak har ansvar for å bringe rettstilstanden på det rene før tiltaket settes i gang. Også en uaktsom overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr, men det bør likevel kunne legges vekt på om det ble handlet i god tro.

### *Utmåling av overtredelsesgebyr*

Reglene om utmåling av overtredelsesgebyr innebærer vanskelige vurderinger. Som blant annet Oslo kommune påpeker, vil et fast gebyr for alle ulovlige forhold uavhengig av alvorlighetsgrad, være enkelt å håndheve, men kan virke urettferdig. En konkret vurdering i hver enkelt sak vil kunne medføre et stort merarbeid i vurderingen, begrunnelsen og klagesaksbehandlingen. Departementet viser videre til at det ved en konkret vurdering er større fare for forskjellsbehandling. Overtredelsesgebyret skal etter departementets forslag tilfalle kommunen, jf. nedenfor, noe som skjerper behovet for at kommunens utmåling av gebyret skjer innenfor klare rammer. Justis- og politidepartementet har ved foreleggelse etter den alminnelige høringen, pekt på at det er prinsipielt viktig hvem gebyret skal tilfalle og at utmålingen må skje innenfor klare rammer. Kommunal- og regionaldepartementet er enig med Justis- og politidepartementet i at dette taler for et meget smalt spillerom for kommunen. Samtidig vil en fullstendig standardisering av gebyrene kunne motvirke formålet med å innføre sanksjonsformen, siden overtredelsesgebyret skal ilegges for en rekke typer av overtredelser som vil variere sterkt i type og alvorlighetsgrad. For eksempel vil selv et mindre gravearbeid i strandsonen kunne være langt mer alvorlig enn et større arbeid i overensstemmelse med reguleringsformålet. Tilsvarende vil graden av ulempe ved ulovlig plassering avhenge av så vel regulerings situasjonen som omgivelsene, – om det er tettbygd strøk eller ikke, tilstrekkelig eller manglende brannsikring mot nabobygg og så videre. Det framstår for Kommunal- og regionaldepartementet som lite hensiktsmessig å utforme et regelverk basert på sjablongmessige faste satser, når formålet med reglene er en tilpasset og forholdsmessig reaksjon på brudd på reglene.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at gebyret skal utmåles individuelt, basert på sentrale forskrifter hvor momentene som særlig skal vektlegges framkommer. Som sentrale momenter pekes det på overtredelsens omfang og virkninger, eventuell fortjeneste oppnådd ved overtredelsen og utvist skyld. Også overtrederens økonomi kan være et moment. I overensstemmelse med Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner skal det fastsettes et maksimum for overtredelsesgebyrets størrelse. Ut fra så vel utvalgets anbefalinger som høringsinstansene legger departementet til grunn at forskrift om overtredelsesgebyr ikke nødvendigvis bare bør fastsette en maksimumssats. Det bør også vurderes en

gradering av maksimumsgebyr ut fra så vel type overtredelse – formell eller materiell, hvilken interesse den overtrådte regel beskytter – og overtredelsens alvorlighetsgrad.

Departementet støtter ikke forslaget fra Oslo kommune om antydning av størrelsen på overtredelsesgebyr basert på prosent av tiltakets byggekostnader. Et slikt prinsipp kan for så vidt gi indikasjon på blant annet om gebyret er urimelig høyt, og bidra til at overtredelsesgebyr blir avskrekkende. Departementet mener imidlertid det sentrale er at gebyrene tar utgangspunkt i overtredelsen.

I høringen peker NHO og Byggenæringens landsforening på at en forskriftsfestet øvre grense for overtredelsesgebyr ikke må settes for høyt, siden det er en fare for at overtredelsesgebyrene for ofte vil ligge nær opp til maksimumsgrensen. Justis- og politidepartementet peker i høringen på at satsene for overtredelsesgebyr ikke bør overstige rammene for bøtestraff. Kommunal- og regionaldepartementet viser til at det vil trekkes rammer for både når overtredelsesgebyr kan ilegges og også maksimumsgebyrer, og at dette vil hindre at gebyrene legges høyt også for mindre overtredelser. Departementet slutter seg til at den øverste grensen for overtredelsesgebyrer ikke bør være høyere enn det som kan ilegges som bøtestraff.

### *Hvem overtredelsesgebyret skal tilfalle*

Hvem gebyret skal tilfalle er som Justis- og politidepartementet har påpekt, et prinsipielt meget viktig spørsmål. Straff og straffelignende reaksjoner må alene ilegges ut fra at det vurderes som riktig reaksjon på brudd på lovgivningen. Overtredelsesgebyrer må ikke ilegges ut fra økonomiske hensyn, noe det kan være en fare for hvis gebyret tilfaller den som utsteder det.

Utvalget har særlig begrunnet sitt forslag om at overtredelsesgebyr skal tilfalle kommunen med at dette kan bidra til kommunens finansiering av tilsyn og oppfølging av ulovligheter. Dette kan bidra til en målrettet finansiering som ikke rammer de tiltakshavere og foretak som følger regelverket. Ut fra dette oppfordrer utvalget til at inntektene overføres til plan- og bygningsmyndighetene, og helst øremerkes ulovlighetsoppfølging. Utvalget mente således at en effektiv oppfølging av regelverket måtte være utslagsgivende, og at departementet i forskrift må trekke rammer for utstedelse av overtredelsesgebyr som sikrer mot at økonomiske hensyn begrunner utstedelsen.

Departementet er enig med Bygningslovutvalget i at overtredelsesgebyret skal tilfalle kommunen. Departementet viser i den forbindelse til at

formålet med å innføre adgangen til å ilegge gebyrene ikke bare er å innføre reaksjoner mot ulovlige handlinger som et verktøy for kommunene. Overtredelsesgebyr skal følge opp intensjonen om at den som står bak ulovligheter skal finansiere kommunenes arbeid med å følge opp ulovligheter i byggesaker i kommunen, og bidra til økt aktivitet på dette området, men det kreves ikke at det øremerkes ulovlighetsoppfølging. At gebyret tilfaller kommunen skal således motivere kommunen til å forfølge ulovligheter, og kan oppfattes som et økonomisk incitament. Formålet er imidlertid ikke at kommunene skal oppfatte overtredelsesgebyrene som en inntektskilde, men i stedet å minske den økonomiske belastningen ulovlighetsoppfølging er for kommunen. Departementet mener farene ved at overtredelsesgebyr tilfaller kommunen kan motvirkes av at det i forskrift nedfelles klare kriterier for både når overtredelsesgebyr ilegges og for utmåling av gebyrene. Adgangen til å påklage ileggelsen av overtredelsesgebyr, samt å kunne gå til søksmål om både kommunens ileggelse direkte eller fylkesmannens beslutning i klagesaken, ivaretar rettssikkerheten ytterligere.

#### *Vedtak, varsling, frister, klage og søksmål med videre*

Fastsettelsen av overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak, slik at forvaltningslovens regler om varsling, klage med videre, kommer til anvendelse. Varsling skal skje særskilt, jf. § 32-8 tredje ledd. Det vises til redegjørelsen om varsling ovenfor under kapittel 13.3.3. Den ansvarlige skal gis frist til å uttale seg, og fristen skal ikke være kortere enn tre uker. Fristen kan forlenges.

Fristen for oppfyllelse er satt til fire uker, men annen frist kan fastsettes av plan- og bygningsmyndighetene. Fristen kan også forlenges. Departementet viderefører også utvalgets forslag om en adgang til å fastsette ulik frist, slik at overtredelsesgebyret betales i avdrag. Fristen må tilpasses klagefristen, slik at betalingsplikten ikke inntre før mottakeren har fått vurdert om vedtaket skal påklages. Departementet er imidlertid enig med utvalget i at betalingsplikten inntre selv om vedtaket påklages. En utsettelse av betalingsplikten kan gis ved bruk av regelen i forvaltningsloven § 42 om utsatt iverksetting.

Vedtak om overtredelsesgebyr der klagefristen er utløpt eller klagen er avgjort, kan være tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 første ledd e. Dette begrunnes med hensynet til et effektivt sanksjonssystem.

Vedtak om overtredelsesgebyr kan påklages. NHO og Byggenæringens landsforening påpekte i

høringen at det er en svakhet ved Bygningslovutvalgets forslag at utøvelsen av skjønn – herunder utmålingen – ikke kan overprøves av domstolene. Justis- og politidepartementet har i ettertid påpekt at det er viktig at det er en effektiv adgang til domstolsprøving. Kommunal- og regionaldepartementet vil peke på at det skal gis klare rammer for ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr. Kommunens spillerom for skjønn vil være smalt. Det hensiktsmessighetsskjønn at kommunen velger å ilegge overtredelsesgebyr kan ikke overprøves, men både fylkesmannen ved klagebehandling og domstolene ved et eventuelt etterfølgende søksmål, vil kunne overprøve om overtredelsesgebyret ligger innenfor rammene av lov og forskrift.

Departementet følger ikke forslaget fra Oslo kommune om å innføre en rapporteringsplikt for kommunene for overtredelsesgebyr. Dette vil innebære en belastning for kapasiteten for så vel kommunene som fylkesmennene, uten at departementet kan se noen klar gevinst ved forslaget. De sentrale garantiene for rettsikkerhet vil være klare rammer i forskrift for ileggelsen av overtredelsesgebyr og adgangen til å klage over gebyrene.

Departementet har vurdert i hvilken grad og på hvilken måte vernet mot selvinkriminering som utledes av kravet til rettferdig rettergang i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6, kan komme inn ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Et slikt vern vil innebære at den ansvarlige ikke kan tvinges til å forklare seg eller legge fram dokumenter som kan bidra til sanksjonen. Selv om overtredelsesgebyr ikke er straff etter norsk rett, kan sanksjonen bli å regne som straff etter EMK, jf. også utvalgets konklusjoner i andre delutredning kapittel 18.8.4.3.4. Utvalget har således foreslått regler som skal hindre straff og overtredelsesgebyr for samme forhold, jf. nedenfor under 13.5.5. Utvalget har derimot ikke drøftet eventuelle sperrer mot selvinkriminering. Det har imidlertid Sanksjonsutvalget. Departementet viser til kapitlene 5.7.12 og 12.7.4 i NOU 2003:15.

Departementet anser at regler om overtredelsesgebyr må utformes slik at det ikke er usikkerhet med hensyn til om rettssikkerhetsgarantiene i EMK er fulgt. Det vises i denne sammenheng også til Sanksjonsutvalgets anbefaling i kapittel 12.7.4, der det foreslås et forbud mot selvinkriminering i forvaltningsloven. Ut fra dette bør ikke kommunen kunne pålegge den ansvarlige å avgi opplysninger i forbindelse med ileggelse av sanksjoner. Av denne grunn foreslår departementet at overtredelsesgebyr håndteres som en separat prosess, som varsles og iverksettes etter at tilsynssaken er avsluttet.

#### 13.5.4 Straff

Straffebestemmelsen foreslås endret slik at straff kan ilegges for vesentlige overtredelser av de samme handlingsnormer som for overtredelsesgebyr i forslaget § 32-8. Også brudd på bestemmelser gitt i medhold av plan- og bygningsloven kan medføre straff, forutsatt at forskrift fastsetter dette for den aktuelle bestemmelsen.

Strafferammen foreslås økt fra dagens nivå med bøter til bøter eller fengsel i inntil ett år. Ved særlig skjerpede omstendigheter kan etter forslaget fengsel inntil to år anvendes. Økede strafferammer begrunnes med at plan- og bygningsloven er en sentral miljø- og vernelov.

Ved vurdering av om en overtredelse er *vesentlig* skal det etter forslaget til § 32-9 første ledd særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkning og graden av utvist skyld. Oppregningen er ikke uttømmende. Elementer fra gjeldende lov kan også vektlegges, for eksempel om motivet for handlingen er egen fordel. Omfanget av overtredelsen kan vurderes ut fra om det foreligger flere overtredelser som skal sanksjoneres under ett. Ved vurdering av virkningen av overtredelsen viser utvalget til faren for liv og helse, samt lovbruddets samfunnsmessige skadepotensial. Fortjeneste oppnådd ved overtredelsen er også av betydning for vesentlighetsvurderingen, ved siden av om det er tale om en planmessig overtredelse. Gradens av utvist skyld kan også tillegges vekt. Dette vil innebære at det som hovedregel bare er tilfeller av forsett og grov uaktsomhet som kan straffes.

Departementet anser som omtalt i kapittel 13.5.3, at det ikke bør innføres overtredelsesgebyr for brudd på reglene om uriktige opplysninger til den sentrale godkjenningsordningen og om CE-merking, som håndheves av statlige myndigheter. Reaksjoner mot slike overtredelser overføres til bestemmelsen om straff, og videreføres som etter gjeldende regler. Strafferammen settes imidlertid lik brudd på plan- og bygningslovgivningen for øvrig.

Ved ved grove overtredelse foreslås at strafferammen økes til to års fengsel. Ved vurdering av om overtredelsen er grov og kan medføre inntil to års fengsel, skal det blant annet legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, og graden av utvist skyld.

Forslaget har ikke møtt innvendinger i høringsen. Departementet viser til utvalgets begrunnelse.

Departementet er enig med utvalget i at bøter – som etter gjeldende lov – skal tilfalle staten.

#### 13.5.5 Samordning av sanksjoner. Dobbeltstraff

Utvalget foreslår å fjerne gjeldende lovs bestemmelse om at sanksjoner skal stå i rimelig forhold til overtredelsen. Begrunnelsen er at prinsippene i bestemmelsen uansett gjelder ved pålegg, forelegg, overtredelsesgebyr med videre, og at bestemmelsen kan virke forvirrende ved vurdering av rimelighet i forhold til generelle prinsipper. Departementet mener det er behov for en bestemmelse om rimelighet i loven. Prinsippet er sentralt ved pålegg og ved ileggelse av sanksjoner, og bør synliggjøres for så vel tiltakshaversiden som kommunen. Bestemmelsen skal imidlertid verken utvide eller innskrenke den alminnelige plikten som gjelder ved pålegg, forelegg, overtredelsesgebyr og liknende, eller domstolenes rett til å prøve dette.

Bygningslovutvalget har foretatt en grundig vurdering av forbudet mot dobbeltstraff i EMK og sanksjonsreglene i plan- og bygningsloven. Kjerneområdet for dette forbudet er ordinære straffesaker som følger straffeprosessens former. Forbudet gjelder imidlertid også administrative sanksjoner. Utvalget har lagt vekt på at reaksjonssystemet i plan- og bygningsloven ikke skal medføre brudd på dette forbudet. Etter departementets forslag til § 32-10 kan overtredelsesgebyr ikke ilegges der det er ilagt straff, eller der vedkommende ansvarlige er frifunnet, jf. første ledd. Forslaget skal regulere forbudet mot dobbeltstraff i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Departementet viderefører utvalgets forslag, og viser til deres begrunnelse.

For så vidt gjelder tilbaketrekking av godkjenning, er utvalget av den oppfatning at det i utgangspunktet ikke er noe i veien for at en lovovertrødelse medfører både straff og tilbaketrekking av godkjenning. På den annen side anser utvalget tilbaketrekking av godkjenning som et rettighetstap som bør samordnes med sanksjoner, og foreslår en bestemmelse om dette. Utvalgets vurdering er basert på at sentral godkjenning gjøres obligatorisk, noe som etter departementets forslag bare vil gjelde for kontrollforetak.

Departementet finner ikke at tilbaketrekking er en reaksjon av en slik karakter at det er nødvendig med en bestemmelse om samordning mot overtredelsesgebyr og straff. Særlig pekes det på at tilbaketrekking av godkjenning skal skje for foretak som ikke innehar de nødvendige kvalifikasjoner, eller der det er berettiget grunn til å anta at dette er tilfelle.

## 14 Opprettelse og endring av eiendom

### 14.1 Bakgrunn

Opprettelse og endring av eiendom krever tillatelse etter plan- og bygningsloven. Slike tiltak er nært knyttet til byggesaksbehandlingen. Opprettelse av ny eiendom er ofte første trinn i et konkret byggeprosjekt. Oppmåling og registrering av eiendom skjer etter reglene i lov om egedomsregistrering (matrikkelloven). Både tiltakshaver og kommunen har behov for å kunne håndtere saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven og matrikkelloven på en samordnet måte.

Matrikkelloven er ny, og er bare delvis trådt i kraft. Den erstatter tidligere lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven). Arbeidet med matrikkelloven pågikk parallelt med Bygningslovutvalgets arbeid med NOU 2005: 12. Bygningslovutvalget vurderte derfor ikke bestemmelsene i plan- og bygningsloven som regulerer forhold som angår opprettelse og endring av eiendom. Det er likevel enkelte høringsinstanser som har tatt opp enkelte spørsmål rundt krav til søknad og søknadsbehandling av slike saker.

### 14.2 Gjeldende rett

Lov 17. juni 2005 nr. 101 om egedomsregistrering (matrikkelloven) omfatter enkelte endringer i plan- og bygningsloven. Matrikkelloven ble endret ved lov 29. juni 2007 nr. 94, noe som medførte ytterligere endringer i plan- og bygningsloven. Se Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) Om lov om egedomsregistrering og Ot.prp. nr. 57 (2006–2007) Om lov om endringar i lov 17. juni 2005 nr. 101 om egedomsregistrering og annet.

Endringene i plan- og bygningsloven ble gjort for å få samsvar med begrepsbruken i matrikkelloven, og tilpassing til saksgang og nye sakstyper som ble innført med matrikkelloven, blant annet adgangen til å opprette anleggseiendom og til arealoverføring mellom eiendommer uten å måtte gå veien om deling og sammenføring. Se nærmere om hva som ligger i begrepene «anleggseiendom» og «arealoverføring» i Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) kapittel 17 og 22, og definisjonen av anleggsei-

endom i matrikkelloven § 5 bokstav b. Grensejustering er unntatt fra søknadsplikten, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) kapittel 22.

Gjeldende lov bruker begrepene «deling» og «fradeling» om tiltak som gjelder eiendomsdanning, uten at begrepene er strengt definert. Matrikkelloven innfører «opprettelse og endring av eiendom» som betegnelse på denne type tiltak.

Saksgangen etter matrikkelloven er ikke trådt i kraft blant annet i påvente av arbeidet med den nye matrikkelen i kommunene. Saksgangen skjer for tiden fortsatt etter delingsloven. Endringene i plan- og bygningsloven som er vedtatt i forbindelse med matrikkelloven, er derfor ikke satt i kraft (mars 2008).

#### *Søknadsplikt*

Det følger av gjeldende plan- og bygningslov § 93 første ledd bokstav h at deling av fast eiendom krever tillatelse av bygningsmyndighetene. Delingstillatelse har vært benyttet som betegnelse uansett om tillatelsen gjelder grunneiendom eller festegrund.

Krav om tillatelse etter denne bestemmelsen omfatter etter ny matrikkellov oppretting av ny grunneiendom, ny anleggseiendom og nytt jordsameie, oppretting av ny festegrund for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, samt arealoverføring.

#### *Saksbehandling*

I utgangspunktet gjelder de generelle reglene for saksbehandling, ansvar og kontroll i plan- og bygningsloven kapittel XVI (§§ 93-99) for opprettelse og endring av eiendom, men med viktige unntak.

Unntakene er en konsekvens av at prosessen etter at tillatelse er gitt, er tatt ut av byggesaksbehandlingen, og i stedet blir styrt videre gjennom reglene i delingsloven/matrikkelloven. Blir tillatelse til opprettelse eller endring av eiendom gitt, skal iverksettelse av tillatelsen skje ved at kommunen avholder oppmålingsforretning og fører resultatet av forretningen inn i det offisielle eiendomsregisteret (matrikkelen). Reglene i plan- og bygningsloven kapittel XVI om kontroll med tiltak,

ansvarlig utførende, sluttkontroll og ferdigattest med videre, (§§ 97-99) gjelder således ikke for denne prosessen, jf. saksbehandlingsforskriften (SAK) § 15 første ledd andre punktum. Det samme gjelder reglene om ansvarlig søker og ansvarlig prosjekterende i gjeldende lov § 93b. Dette følger av § 94 nr. 1 tredje ledd, som regulerer hvem som kan søke om tillatelse til opprettelse og endring av eiendom.

Plan- og bygningsloven § 95 nr. 5 første og andre ledd om kommunens behandling av søknad om deling, ble endret i forbindelse med ny matrikkellov:

Første ledd bokstav a er ny og gir kommunen hjemmel til å kreve at tiltakshaver sørger for å rekvirere oppmålingsforretning slik at eventuelle uklare grenser som kan ha betydning for søknaden eller for å få gjennomført tiltaket, blir avklart. Framgangsmåten forutsetter imidlertid at partene kommer til enighet om hvor grensen går. I motsatt fall må kommunen vurdere søknaden ut fra andre regler i plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) merknaden til § 95 nr. 5, i kapittel 36 Merknader til dei enkelte paragrafene i lovforslaget (side 200).

Første ledd bokstav b gjelder søknad om å opprette ny eiendom som skal nyttes sammen med annen eiendom eller tiltak som skal realiseres på et areal som består av flere eiendommer. Kommunen kan i slike tilfeller sette vilkår om at eiendommene blir sammenføyd. Bokstav b tilsvarende tidligere § 95 nr. 5 første ledd.

Andre ledd presiserer at kommunen kan kreve at areal som skal festes bort blir fastsatt med grenser eller også blir opprettet som egen grunneienedom. Første vilkår innebærer at kommunen kan nekte å opprette festegrunn som punktfeste. Dette vilkåret er nytt og bør nyttes dersom det går fram av festekontrakten at festeretten skal gjelde for et areal som blir beskrevet med grenser, eller det på annen måte er klart at festeretten skal gjelde for et bestemt areal, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) merknaden til § 95 nr. 5, i kapittel 36 Merknader til dei enkelte paragrafene i lovforslaget (side 200). Det andre vilkåret tilsvarende tidligere andre ledd, og benyttes der kommunen ved bortfeste krever fradeling av festeenheten.

Det er ellers gjort nærmere rede for rekkevidden av gjeldende saksbehandlingsregler i plan- og bygningsloven for opprettelse og endring av eiendom i Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) kapittel 27. Den ordinære treårsfristen for å gjennomføre et tiltak etter at tillatelse er gitt, gjelder også for denne type tiltak. Dette ble presisert ved endringene i forbin-

delse med ny matrikkellov slik at rekvisisjon av oppmålingsforretning må fremmes innen tre år etter at tillatelse er gitt, ellers faller tillatelsen bort. Det samme gjelder dersom matrikkelføring vil være i strid med lov om eideomsregistrering, jf. ordlyden i gjeldende lov § 96 fjerde ledd slik den lyder etter siste endring, jf. Ot.prp. nr. 57 (2006–2007).

#### *Ansvarlig søker*

Plan- og bygningsloven setter ikke krav om ansvarlig søker verken etter nåværende lov eller slik den lyder etter endringene vedtatt i forbindelse med ny matrikkellov. Dette innebærer at grunneier selv fortsatt må stå som søker.

I Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) ble det foreslått at kommunen kunne kreve at søknader som reiser spesielle rettslige eller oppmålingstekniske spørsmål, ble utformet av landmålerforetak som var godkjent etter matrikkelloven. Da godkjenningsordningen etter matrikkelloven falt bort med forslagene i Ot.prp. nr. 57 (2006–2007), kunne kommunens adgang til å sette krav om ansvarlig søker ikke videreføres i denne formen. Spørsmålet om ansvarlig søker i saker som gjelder opprettelse eller endring av eiendom, kan etter Miljøverndepartementets syn eventuelt vurderes som ledd i godkjenningsordningen etter plan- og bygningsloven.

#### *Materielle krav*

Plan- og bygningsloven § 63 fastsetter materielle regler for de tiltakene som går under begrepet «deling av eiendom», jf. tidligere navn på paragrafen. Begrepet er nå endret til «opprettelse og endring av eiendom», jf. Ot.prp. nr. 57 (2006–2007). Det ble presisert i Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) at forutsetningen om at det ikke blir laget tomter som er mindre vel skikket til utbygging, også må gjelde i forhold til arealoverføring og opprettelse eller endring av anleggseiendom. Det ble videre påpekt at i forhold til anleggseiendom må tomt forstås som det stedet og det volumet konstruksjonen skal fylle. De materielle kravene er forøvrig videreføring av ordlyden i den tidligere bestemmelsen, men det er presisert at også plassering av tomta skal vurderes. Det antas at dette i realiteten også har ligget innenfor ordlyden tidligere, uten at det er uttrykt eksplisitt, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005), merknader til endringene i plan- og bygningsloven i kapittel 36 (side 200).

### 14.3 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag

---

Bygningslovutvalgets NOU 2005: 12 omhandler ikke deling, med unntak av forslaget om at det fortsatt gjøres unntak fra reglene om ansvar og kontroll for søknader om deling. Dette kommer til uttrykk i utvalgets forslag til § 20-1 andre ledd, siste punktum. Øvrige bestemmelser i plan- og bygningsloven som omhandler deling er enten videreført uendret eller det er satt åpen plass for den ordlyden som ville bli resultatet av arbeidet med ny lov om eigedsregistrering. Arbeidet med denne loven pågikk parallelt med utvalgets arbeid.

### 14.4 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn

---

På bakgrunn av at Bygningslovutvalget ikke har en egen omtale av deling i sin utredning, er det svært få som har kommentert dette temaet særskilt.

*Oslo kommune* viser til at bestemmelsene i gjeldende lov om nabovarsling, tidsfrister og ansvar/kontroll framstår som uklare i forhold til søknad om deling. Kommunen viser til at søknad om deling i dag er underlagt flere avvik i forhold til andre søknadspliktige tiltak, og mener det er liten grunn til å beholde disse avvikene. Det vises særskilt til at deling er unntatt fra bestemmelsene om ansvar og kontroll. Kommunen foreslår konkret at det innføres krav om ansvarlig søker for innsendelse av søknad om deling og at reglene om kontroll og tilsyn kommer til anvendelse for disse sakene. Videre foreslås at nabomerknader sendes til ansvarlig søker/tiltakshaver og at forhold rundt saksbehandlingsfrister og eventuelle sanksjoner blir som for de øvrige tiltakene i § 20-1.

*Bergen kommune* foreslår at det bør vurderes å flytte bestemmelsen om søknadsplikt for delingsaker til en egen paragraf. Dette begrunnes med at gjeldende plassering etter kommunens vurdering er uhensiktsmessig og forvirrende.

### 14.5 Departementets vurderinger

---

Departementet foreslår å benytte «opprettelse og endring av eiendom» som fellesbetegnelse på saksområdet slik det ble innført med ny lov om eigedsregistrering (matrikkelloven). Det kan i veiledning og liknende sammenhenger likevel fortsatt være hensiktsmessig å bruke de korte begrepene «deling» og «fradeling» om opprettelse

eller endring av eiendom som faller inn under søknadsplikten, det vil si opprettelse av ny grunneieendom, ny anleggseiendom og nytt jordsameie, opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, samt arealoverføring, jf. forslag til § 20-1 første ledd bokstav m.

Departementet foreslår å videreføre prinsippet om at grensejustering er unntatt fra søknadsplikten. Dette framgår av lovforslaget ved at grensejustering ikke er nevnt i oppregningen av tiltak som er søknadspliktige, jf. forslag til § 20-1 første ledd bokstav m. Departementet viser til at grensejustering gjelder mindre eiendomsendringer. De materielle vilkårene for eiendomsdanning gjelder likevel i prinsippet alle typer eiendomsendringer.

Miljøverndepartementet foreslo som nevnt opprinnelig i Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) at kommunen etter en konkret vurdering kunne kreve at søknaden ble utformet av et godkjent landmålerforetak. Forslaget ble vedtatt, men senere endret gjennom Ot.prp. nr. 57 (2006–2007), der hele ordningen med å dele eiendomsregistrering i en tjenestedel og en myndighetsdel ble opphevet før den trådte i kraft. Den vedtatte godkjenningens ordningen i regi av Statens kartverk ble også opphevet. Det er derfor fortsatt slik at grunneier selv kan søke om delingstillatelse.

Departementet er enig med Bygningslovutvalget i at det neppe er behov for å kreve at søknad om deling skal forestås av et foretak med ansvarsrett etter plan- og bygningslovens regler. En søknad om deling skiller seg fra øvrige søknader etter § 20-1, selv om særlig forholdet til arealplaner er et viktig tema også i denne fasen av et planlagt prosjekt. Det kan imidlertid hevdes at en søknad om opprettelse av anleggseiendom vil ha større likheter med en byggesøknad fordi en anleggseiendom skal knyttes til en faktisk konstruksjon, og at det kan være behov for profesjonelle søkere i slike saker. Andre søknader om opprettelse og endring av eiendom kan være helt ukompliserte, og vil derfor ikke kreve spesiell kompetanse.

Selv om det ikke stilles krav om ansvarlig søker i delingssaker, vil de materielle kravene gjelde, på samme måte som i alle saker som kan behandles etter § 20-2, som regulerer tiltak som kan forestås av tiltakshaver selv. Kommunen har ansvar for behandling av søknader, og vil kunne be om ytterligere opplysninger eller avslå søknaden dersom opplysningene ikke er tilfredsstillende. En grunneier som ikke selv har kompetanse til å utforme en delingssøknad, må innhente kompetanse hos andre som innehar tilstrekkelig kompetanse. Departementet kan ikke se at det er behov for generelt å stille krav om at det må benyttes foretak



med godkjenning etter plan- og bygningsloven for søknader om opprettelse eller endring av eiendom.

Når det gjelder Oslo kommunes forslag om at reglene om tilsyn må komme til anvendelse på delingssaker, vil departementet påpeke at kommunen kan føre tilsyn i alle saker etter loven, og at tilsyn ikke er begrenset til saker der reglene om ansvar og kontroll kommer til anvendelse.

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag om at nabomerknader sendes til tiltakshaver også i saker som tiltakshaver selv kan stå ansvarlig for, jf. § 20-2. Dette vil også gjelde for søknader om opprettelse og endring av eiendom.

Etter gjeldende rett gjelder kommunens saksbehandlingsfrister også delingssaker, jf. § 95 nr. 1 første ledd og saksbehandlingsforskriften (SAK) § 23. Det er heller ikke gjort unntak fra reglene om

rettsvirkninger ved kommunens overskridelse av fristen for behandling av saker som gjelder opprettelse og endring av eiendom. I likhet med Oslo kommune ser ikke departementet noen grunn til å gjøre endringer i gjeldende rett for disse sakene.

I Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) tar Miljøverndepartementet opp spørsmålet om det er adgang til å dele opp behandlingen av en søknad om opprettelse eller endring av eiendom i en rammetillatelse og en igangsettingstillatelse. Det konkluderes med at gjeldende rett i utgangspunktet åpner for dette og det redegjøres samtidig for noen forutsetninger som må være på plass for at dette kan praktiseres. Kommunal- og regionaldepartementet slutter seg til konklusjonen og de vurderinger som er foretatt og viser til Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) punkt 27.2 side 147 første spalte.

## 15 Tilknytning til vannforsyning, avløp og atkomst

### 15.1 Bakgrunn

Hensynet til forurensning, helseproblemer, og en best mulig utnyttelse av ressursene, tilsier at ingen bør få bygge uten at tomta har tilfredsstillende atkomst, vann- og avløpsforhold.

Formålet bak lovens hovedregel om betryggende ordning for vann og avløp, er hensynet til å oppnå helsemessig betryggende forhold, noe som ofte vil betinge en helhetlig løsning for både vannforsynings- og avløpsforholdene. Tiltakshavers plikt til å knytte seg til offentlige vann- og avløpsledninger, er likevel ikke kun pålagt for å ivareta hensynet til folks og dyrs helse, men også for å sikre at den offentlige vannforsyningen og avløps-systemet blir bygd ut og drevet teknisk og driftsøkonomisk rasjonelt.

Formålet bak regelen om at byggetomt skal sikres atkomst til veg som er åpen for alminnelig ferdsel, er hensynet til at alle tomter skal ha lovlig atkomst slik at de kan benyttes som forutsatt, samt samfunns- og beredskapsmessige hensyn.

Bygningslovutvalget har ikke foreslått større endringer i disse reglene, men det har i høringen kommet enkelte innspill om bestemmelsenes struktur og konkrete forslag til endringer i ordlyden.

### 15.2 Gjeldende rett

For en mer utførlig gjennomgang av gjeldende rett vises til NOU 2005: 12 kapittel 19.2.

#### 15.2.1 Plan- og bygningsloven § 65 Vannforsyning

Etter § 65 første ledd må ikke bygning føres opp eller tas i bruk til opphold for mennesker eller dyr med mindre det er tilfredsstillende adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann. For eiendommer som ikke har tilknytningsplikt til offentlig vannledning, stilles det ikke noe spesifikt krav til hvordan vannet skaffes. Kravet kan således være oppfylt ved at det i nærheten er en vannkilde som eiendommen har rett til å benytte. Det er ikke noe krav om at bygningen skal ha innlagt vann. Det

er kommunen som avgjør om bestemmelsens krav til vannforsyning er oppfylt.

I henhold til § 65 andre ledd plikter bygning å knytte seg til offentlige vannledning som går over eiendommen, i veg som støter til eiendommen eller over nærliggende areal.

Bestemmelsens tredje ledd beskriver unntak for tilknytningsplikten i andre ledd. Når tilknytning til offentlig vannledning er forbundet med uforholdsmessig stor kostnad eller hvor særlige grunner tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning, eksempelvis en privat vannkilde. Fjerde ledd i § 65 gir kommunen hjemmel for å utvide tilknytningsplikten til andre tilfeller enn de som er nevnt i andre ledd når særlige hensyn tilsier det. Departementet har lagt til grunn at formuleringen «særlige grunner» og «særlige hensyn» må tolkes på samme måte som den tilsvarende formuleringen i plan- og bygningsloven § 7 slik at det vurdert mot de utgifter som faktisk vil påløpe, må foreligge overvekt av hensyn som taler for å pålegge tilknytning. Fjerde ledd hjemler ikke tilknytning til privat vannledning, det vil si at kommunen ikke kan kreve at bygning knyttes til privat vannledning.

#### 15.2.2 Plan og bygningsloven § 66 nr. 1 Atkomst

Etter § 66 nr. 1 skal byggetomta sikres lovlig atkomst til veg som er åpen for alminnelig ferdsel, både i dele- og byggesak. Den påberopte vegrett må vurderes, både i forhold til eksistens og omfang. Atkomstretten må tilkomme den som til enhver tid er eier av grunnen. Paragraf 66 nr. 1 andre alternativ regulerer situasjonen der det mellom eiendommen og vegen ligger en annen eiendom. Det stilles krav til at det er sikret vegforbindelse over det mellomliggende areal. I kravet om at vegforbindelsen må være tilfredsstillende, ligger at kommunen kan stille krav om standard og bredde. Det er opp til kommunens frie skjønn å avgjøre hva som i det enkelte tilfelle er tilfredsstillende. Den veg som eiendommen må ha forbindelse til, må være åpen for alminnelig ferdsel. Også privat eide veger kan være åpne for alminnelig ferdsel. Hvorvidt dette er tilfelle må avgjøres konkret. Er det tvil

må den som vil bebygge eiendommen dokumentere at vegen er åpen for alminnelig ferdsel.

Ytterligere krav til den vegen vegforbindelsen munner ut i kan ikke stilles med hjemmel i § 66 nr. 1. Det kan ikke stilles krav til standard, bredde eller beliggenhet i forhold til tomta.

I følge § 66 nr. 1 første ledd andre punktum skal avkjørsel fra offentlig veg godkjennes av vegmyndighetene. Det som skal godkjennes er selve tilslutningen til den offentlige vegen. Godkjenningen skal foretas ut fra veglovens bestemmelser. Kommunen kan nekte å gi tillatelse så lenge vegmyndighetenes tillatelse ikke foreligger, alternativt gi rammetillatelse på vilkår av samtykke fra vegmyndighetene, men ikke igangsettingstillatelse.

Plan- og bygningsloven § 66 nr. 1 andre ledd åpner for unntak der vegforbindelse ikke kan skaffes uten uforholdsmessig vanske eller utgift.

### 15.2.3 Plan- og bygningsloven § 66 nr. 2 Avløp

Etter § 66 nr. 2 første ledd skal bortledning av avløpsvann være sikret i samsvar med forurensningsloven før tomt fraskilles (deles) eller bygning oppføres. Det er forurensningsmyndigheten som skal vurdere de forurensningsmessige konsekvensene ved utslipp.

Etter andre ledd gjelder tilknytningsplikt til offentlig avløpsledning. Reglene i andre ledd først punktum er parallelle til reglene i § 65 andre ledd. Hovedregelen og unntakene er identiske med de som gjelder vannforsyningen.

Paragraf § 66 nr. 2 tredje ledd tilsvarende delvis § 65 siste ledd. Forskjellen i ordlyd antas ikke å ha rettslig betydning. Derimot er «offentlig» utelatt i § 66 nr. 2 tredje ledd, slik at bestemmelsen må forstås slik at kommunen også kan kreve tilknytning til private ledninger.

## 15.3 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag

Bygningslovutvalget foreslår en mindre endring i gjeldende lov § 65 om vannforsyning, ved at bestemmelsen utvides til også å gjelde sløkkevann, og uttrykket «tilfredsstillende» foreslås erstattet med «forsvarlig», jf. lovforslaget § 27-1. Utvalget foreslår at gjeldende § 66 om atkomst og avløp videreføres uendret, jf. lovforslaget § 27-2.

Gjeldende lov § 92 om at reglene også gjelder for bestående byggverk, foreslås flyttet til siste ledd i foreslåtte §§ 27-1 og 27-2.

## 15.4 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn

Tolv høringsinstanser har uttalt seg til forslagene om ny §§ 27-1 og 27-2. Flere av høringsinstansene har utfyllende kommentarer til forslagene, merknader til bestemmelsenes struktur, og konkrete forslag til hvordan ordlyden i bestemmelsene bør utformes.

Både *Oslo kommune*, *Trondheim kommune*, *Fylkesmannen i Vest-Agder* og *Norvar* finner det ulogisk at krav om atkomst og avløp står i samme paragraf da disse ikke har noen tilknytning til hverandre, og foreslår at avløpsdelen skilles ut som en egen paragraf, eventuelt slås sammen med § 27-1 om vannforsyning. *Bærum kommune* og *Trondheim kommune* framholder at bestemmelsene om vannforsyning og avløp bør formuleres likt, særlig for reglene om tilknytningsplikt.

Både *Oslo kommune* og *Norvar* viser til at §§ 65 og 66 nr. 2 for mange byggetomter ikke kan oppfylles uten at ledning for vann og avløp legges over privat grunn. For å unngå tvister og tvilstilfeller foreslås det at kravet om at lovlig atkomst til veg må være sikret ved tinglyst dokument eller på annen måte, bør gjelde tilsvarende for vann og avløp. *Norges Velforbund* foreslår at det må foreligge en tinglyst rett til vegforbindelse for bruk av andre veger enn de som er i offentlig eie, og for bruk av avløpssystem som eies av veforeninger, slik at det da ikke skal være nok at kravet er sikret på annen måte.

*Norvar* viser til at det foreligger lite rettspraksis med hensyn til hvordan begrepet «nærliggende areal» er å forstå, eller hva som er å anse som «uforholdsmessig kostnad», jf. forslag til §§ 27-1 og 27-2, og ønsker at det blir gitt noen nærmere føringer i lovmotivene med hensyn til hvordan bestemmelsene er å forstå på disse punktene.

*Statens bygningstekniske etat (BE)* anbefaler at utkastets § 28-1 tredje ledd om at «Bestemmelsen gjelder tilsvarende for eksisterende byggverk for så vidt angår krav om avledning til grunn- og overvann» flyttes til § 27-1 da dette anses å være en mer hensiktsmessig plassering. Statens bygningstekniske etat mener også at det bør overveies å flytte reglene om bestående byggverk til kapittel 31.

Når det gjelder § 65 om vannforsyning støtter Statens bygningstekniske etat, *Bærum kommune*, *Norvar*, *Finansnæringens hovedorganisasjon* og *Norsk brannbefals landsforbund* i utgangspunktet forslaget om at det innføres krav om tilstrekkelig sløkkevann før bygning oppføres eller tas i bruk. Imidlertid påpeker flere at kravet ikke må bli så rigorøst at det forhindrer vanlig spredt bebyggelse

der man baserer seg på borevann eller tankbil. Det stilles også spørsmål om det er hensiktsmessig med et slikt krav til bygninger som ikke er beregnet på beboelse og til alle fritidsboliger. Både Statens bygningstekniske etat og *Statsbygg* påpeker at departementet bør vurdere de praktiske og økonomiske konsekvensene ved et slikt krav.

Når det gjelder § 66 nr. 1 om atkomst anbefaler Bærum kommune at innledende setning i § 66 nr. 1 om atkomst bør være identisk med formuleringen for avløp, og at hele bestemmelsen omformuleres. Videre foreslår Bærum kommune at bygningsmyndigheten gis direkte hjemmel til å behandle avkjøringsspørsmålet for kommunale veger.

Når det gjelder § 66 nr. 2 om avløp mener Bærum kommune at formuleringen «blir satt i gang» peker mot at ordning for avløp skal være sikret først når det søkes om igangsettingstillatelse, mens bestemmelsen er forstått og praktiseres slik at avløpsordning skal være sikret før rammetillatelse. Derfor bør «blir satt i gang» byttes ut med «godkjent». Videre påpeker Bærum kommune at andre ledd bør endres på samme måte som for vannledning, ved at «ligger på» byttes ut med «plasseres på». Trondheim kommune peker på at forslaget § 27-2 nr. 2 fjerde ledd feilaktig omfatter tilknytning til vannledning.

## 15.5 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg i utgangspunktet til Bygningslovutvalgets forslag om å videreføre bestemmelsene. Imidlertid finner departementet på bakgrunn av høringsuttalelsene at det er behov for noen flere endringer og justeringer.

### 15.5.1 Endringer i bestemmelsene

#### *Bestemmelsenes struktur*

Departementet slutter seg ikke til Bygningslovutvalgets forslag om bestemmelsenes struktur. Departementet er enig med høringsinstansene i at det kan framstå som ulogisk at krav om atkomst og avløp står i samme paragraf da disse ikke har særlig tilknytning til hverandre. Det vises til at i Bygningsloven av 1924 var krav til atkomst og avløp regulert i to ulike paragrafer, som i Bygningsloven av 1965 ble slått sammen til en paragraf. Det framgår ikke av forarbeidene til loven av 1965 hvorfor dette ble gjort.

Det framgår av Ot.prp. nr. 57 (1985–86) at Byggesaksutvalget vurderte å foreta en samordning av bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 65 om

vannforsyning og § 66 om atkomst og avløp, for å samle minimumskravene til vann, atkomst og avløp i felles bestemmelser som er parallelle til opparbeidingsbestemmelsene i § 67. Utvalget ble stående ved å ikke foreta noen revisjon av §§ 65-66, og viste til at det er noe ulikt innhold i bestemmelsene, blant annet om tilknytningsplikten til privat ledning.

Departementet foreslår at utvalgets forslag til § 27-2 nr. 2 om avløp skilles ut som en egen paragraf, og at den plasseres etter § 27-1 om vannforsyning. Det vises i den forbindelse til hensynet til forenkling og brukervennlighet for alle aktuelle brukere.

Departementet foreslår en ny bestemmelse i § 27-3 som viderefører prinsippet i forurensingsloven § 23. Bestemmelsen endrer ikke gjeldende rett, men presiserer i tilknytning til bestemmelsene med krav om vann og avløp at plan- og bygningsmyndigheten kan tillate tilknytning til private vann- og avløpsanlegg, og at eieren av anlegget i så fall kan kreve at den som knytter seg til foretar eller betaler de utvidelser og forandringer av anlegg som tilknytningen gjør nødvendig, eller at det blir stilt sikkerhet for dette. Eieren kan i tillegg kreve refusjon for anleggsutgiftene. Kostnadene og refusjonen fastsettes ved skjønn. For å forenkle saksbehandlingen foreslår departementet at dette kan skje ved lensmannsskjønn. Utgiftene til skjønnet bæres av den som blir tilknyttet anlegget. Bestemmelsen utvides i forhold til forurensingsloven § 23, ved at den også gjelder tilknytning til privat vannforsyningsanlegg. I disse tilfellene blir § 27-3 et alternativ til vannressursloven § 31.

#### *Bestemmelsenes ordlyd*

For å bringe reglene i overensstemmelse med lov om eighedsregistrering endres bestemmelsene slik at de også gjelder ved «opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse».

Paragraf 27-1 første ledd endres noe, jf. nedenfor om tinglysning, men bestemmelsen videreføres ellers uten endringer i forhold til gjeldende rett.

Departementet foreslår at bestemmelsene om tilknytningsplikt til offentlig avløpsledning i forslaget § 27-2 andre til fjerde ledd formuleres lik bestemmelsene om tilknytningsplikt til offentlig vannledning i forslaget § 27-1 andre til fjerde ledd, med unntak av tilknytningsplikten til privat avløpsledning. Det vises til at det i Ot.prp. nr. 58 (1972–73) om lov om kommunale vann- og kloakkavgifter med mer, ble forslått å tilføye tre nye ledd i § 65 etter mønster av reglene om kloakk i henhold til § 66 nr. 2, andre til fjerde ledd. Etter departemen-

tets mening er det ingen saklig grunn til å formulere reglene om tilknytningsplikt til vann- og avløpsledning ulikt.

Når det gjelder ønsket om at departementet skal gi nærmere føringer med hensyn til hvordan begrepet «nærliggende areal» er å forstå, eller hva som er å anse som «uforholdsmessig kostnad», jf. forslag til §§ 27-1 og 27-2, viser departementet til at dette bør gjøres gjennom veiledning til bestemmelsene, i tillegg til de grenser som allerede er trukket gjennom departementspraksis med videre.

### Tinglysning

Departementet støtter høringsinstansenes forslag om at det uttrykkelig framgår av loven at rettighet til å føre vann- og avløpsledning over annen eiers grunn, alternativt til å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret på tilsvarende måte som i dagens § 66 nr. 1.

I henhold til gjeldende regelverk kan kommunen ved vedtekt med hjemmel i gjeldende § 3 bestemme at en slik rettighet skal være sikret på tilsvarende måte som i dagens § 66 nr. 1, og flere kommuner har i dag i vedtekt krav om at rettigheten må være sikret ved tinglyst dokument. Vedtektshjemmelen fjernes nå, slik at det etter departementets oppfatning er viktig å sikre fortsatt hjemmel for kommunens adgang til å kreve at rettigheten skal være sikret privatrettslig. Det vises også til at kravet om at avløpsordningen må være privatrettslig sikret for at bygningsmyndighetene kan gi byggetillatelse, framgikk av ordlyden i bygningsloven § 66 nr. 2, der det het at bortledningen skulle foretas på «lovlig måte», det vil si at de nødvendige privatrettslige tillatelser skulle være sikret, jf. Bygningslovkomiteen 1960 side 150. Bestemmelsen ble endret i forbindelse med forurensningsloven av 13. mars 1981 slik at bortledning av avløpsvann skal være sikret i samsvar med forurensningsloven, uten at det ble kommentert om dette medførte endringer i forhold til det privatrettslige.

Departementet støtter ikke Norges Velforbunds forslag om eksplisitt å kreve tinglyst rett for bruk av andre veger enn de som er i offentlig eie og for bruk av avløpsystem som eies av velforeninger. Selv om tinglysning gir godt rettsvern og således kan medføre færre konflikter i framtiden, finner departementet at et eksplisitt krav om tinglysning i alle tilfeller er et for omfattende krav, som i mange tilfeller kan anses som unødvendig og fordyrende.

### Forskrifter

Departementet foreslår en særskilt hjemmel til å gi forskrifter om vann, avløp og atkomst i en egen forskriftshjemmel for det aktuelle kapitlet i loven. Dette har bakgrunn i at den generelle forskriftshjemmelen foreslått av utvalget ikke videreføres. Av hensyn til rettssikkerhet og brukevennlighet bør forskriftshjemlene gis i tilknytning til den konkrete bestemmelsen forskriften gjelder, enten i kapitlet eller i bestemmelsen selv. Krav om tilknytning er parallelle bestemmelser, og departementet kan ikke se noen grunn til å ha likelydende forskriftshjemler i samtlige bestemmelser. Forskriftshjemmelen vil også gjelde krav til tilknytning til fjernvarmeanlegg, jf. kapittel 16.

### 15.5.2 Særskilt om krav til vannforsyning

#### *Krav om vannforsyning ved opprettelse eller endring av eiendom*

Departementet støtter Bærum kommunes forslag om at bestemmelsen om vannforsyning også bør gjelde ved deling av eiendom. Gjeldende § 65 gjelder ved oppførelse og bruk av bygning, slik at bestemmelsen i dag ikke uten vedtekt kommer til anvendelse ved deling av eiendom, jf. § 4. Flere kommuner, blant annet Trondheim, Tromsø, Skedsmo, Bergen, Bærum og Asker, har i dag fastsatt i vedtekt at kravet allerede skal oppfylles ved deling.

I Ot.prp. nr. 1 (1964–65) påpeker departementet at for å sikre en mer effektiv håndheving av bestemmelsene om tilfredsstillende kloakkavløp, skal det allerede før byggetomt tillates fraskilt, påses at det er sikret en kloakkordning som tilfredsstillende kravene. Det drøftes ikke om tilsvarende bør gjelde for krav om vannforsyning.

Departementet viser til at det i loven legges stor vekt på at vannforsynings- og kloakkforholdene blir lagt til rette og sikret. Det er viktig at det ikke blir tilfeldig bebyggelse der vannforsynings- og kloakkforholdene ikke er forsvarlig løst. Departementet mener at man sikrer en mer effektiv gjennomførelse i praksis ved å la loven gripe inn på et tidlig stadium. Dermed sikrer man at tilstrekkelig vannforsyning må være ordnet allerede før byggherren har brakt sitt tomteerverv i formell orden. Når vedtektshjemmelen fjernes, er det viktig å sikre fortsatt hjemmel for kommunens adgang til å stille krav om vannforsyning, også når eiendom opprettes eller endres med tanke på slik bebyggelse som omtales i paragrafen.

### *Krav om slokkevann*

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag om at bestemmelsen utvides til også å gjelde slokkevann, og viser til utvalgets begrunnelse om at tilgang på tilstrekkelig slokkevann vil være et forhold som tiltakshaver må få avklart i forkant av søknad ettersom det kan ha betydning for valg av brannteknisk løsning. Det vises også til at flere høringsinstanser støtter dette kravet.

Departementet mener at kravet om tilstrekkelig slokkevann ikke forhindrer vanlig spredt bebyggelse der man baserer seg på borevann eller tankbil. Kravet skal også gjelde i bygninger som ikke er beregnet på beboelse og i alle fritidsboliger. Det følger av Forskift om brannforebyggende tiltak og tilsyn av 26. juni 2002 § 5-4 at i boligstrøk og lignende hvor spredningsfaren er liten, er det tilstrekkelig at kommunens brannvesen disponerer passende tankbil. Departementet legger til grunn at denne forskriften og Teknisk forskrift til plan- og bygningsloven er samordnet på en slik måte at dersom kravene til vannforsyning i brannforskriften er tilfredsstilt, må også krav til vannforsyning i plan-

og bygningsloven være ivaretatt. Videre legges det til grunn at i områder hvor brannvesenet ikke kan medbringe tilstrekkelig vann til slokking, kan kravet oppfylles ved trykkvann eller åpen vannkilde. Tilstrekkelig mengde slokkevann må være lett tilgjengelig uavhengig av årstiden. Ved vurdering av om tilstrekkelig slokkevann er tilgjengelig, kan det legges vekt på behovet for området ut fra type bebyggelse og lokale forhold. Det er kommunen som avgjør om kravet er oppfylt. Det vises også til at den generelle vedtektshjemmelen foreslås fjernet, og det er etter departementets oppfatning viktig å sikre fortsatt hjemmel for kommunenes adgang til å stille krav om slokkevann.

### *Begrepsbruk*

Departementet støtter Bygningslovutvalgets forslag om at uttrykket «tilfredsstillende» erstattes med «forsvarlig», og viser til at utvalget har funnet det hensiktsmessig å formulere funksjonskravene som et krav til forsvarlighet. Dette av hensyn til behovet for et dekkende begrep, enhetlig begrepsbruk og samordning av bestemmelsene.

## 16 Tilknytningsplikt for fjernvarmeanlegg

### 16.1 Bakgrunn

---

Et fjernvarmeanlegg er et sentralvarmeanlegg som forsyner en bydel eller flere bygg med energi til varmt tappevann og oppvarming. Anlegget benytter ulike energikilder til oppvarming av vann. Varmtvannet distribueres så til bygninger gjennom isolerte rør. Rørene legges i grøfter, ofte sammen med annen infrastruktur som telelinjer og strømkabler, og har et gjennomsnittlig varmetap på mellom fem og ti prosent. Det er også mulig å produsere elektrisitet av overskuddsvarmen fra fjernvarmeproduksjonen. Systemene kan også brukes som fjernkjøling om sommeren. Dette er ikke utbredt i Norge ennå.

Bruk av fjernvarme i Norge er nesten fordoblet de siste ti årene, men utgjør en liten relativ del av den totale oppvarmingen. Fjernvarme gir mulighet for miljøvennlige alternativer til blant annet bruk av fossile brenslers. Bruk av fjernvarme er et viktig satsingsområde i arbeidet med å redusere elektrisitetsbruken i bygg.

Investeringskostnadene ved opprettelsen av fjernvarmeanlegg er høye. For å sikre driftsgrunnlag for fjernvarmeanlegg er det innført en anledning til å kreve tilknytning til fjernvarmeanlegg i plan- og bygningsloven. Regelen ble innført gjennom endringer i energilovgivningen, men plassert i plan- og bygningsloven, som det mest naturlige stedet for plassering av direkte krav til bygg.

### 16.2 Gjeldende rett – plan- og bygningsloven § 66a

---

Etter plan- og bygningsloven § 66a kan kommunen ved vedtekt bestemme at ny bebyggelse innenfor konsesjonsområde for fjernvarme skal tilknyttes fjernvarmeanlegget. Formålet med bestemmelsen er å sikre et kundegrunnlag for anlegget.

#### 16.2.1 Nærmere om tilknytningsplikten

Tilknytningsplikten fastsettes ved kommunal vedtekt, som bare kan vedtas for konsesjonsbehandlede fjernvarmeanlegg, og kan bare gjøres gjeldende innenfor konsesjonsområdet. Plikten retter

seg i utgangspunktet mot nybygg. Det framgår klart av forarbeidene til bestemmelsen, jf. særlig Ot.prp. nr. 34 (1984–85) s. 22. I tillegg har Kommunal- og regionaldepartementet i en tolkningsuttalelse fra 2004 funnet at tilknytningsplikt i vedtekt til § 66a kan gjøres gjeldende ved hovedombygging, men ikke ved bruksendring. Hovedombygging der hele varmeanlegget berøres, har klare paralleller til nybygging. Det samme gjelder ikke ved bruksendring. Det framgår klart av så vel lovens ordlyd som forarbeidene at tilknytning ikke kan kreves for eksisterende bebyggelse.

Det er ikke avklart om tilknytningsplikten også kan gjøres gjeldende for tilbygg. Hensynet til å sikre inntektsgrunnlaget for fjernvarmeanlegg tilsier at vedtekt også kan kreve tilknytning for tilbygg, særlig fordi noen tilbygg kan være store. Belastningen ved å installere anlegg for bruk av fjernvarme er ikke større for slike tilbygg enn for nybygg, og fjernvarme kan være et hensiktsmessig alternativ for oppvarming av en stor del av et bygg. Mange tilbygg er imidlertid små, og det vil være uforholdsmessig belastende å kreve tilknytning til fjernvarme og installering av varmeanlegg for disse. Utgangspunktet for tilknytningsplikt er at den kun gjelder for nye bygninger som oppføres. Ettersom svært mange tilbygg er av begrenset størrelse, slik at de ikke kan sammenlignes med nyoppføring av bebyggelse, anser departementet at det ikke kan ligge innenfor § 66a å vedta tilknytningsplikt for tilbygg.

Det har vært tvil om vedtekt som pålegger tilknytning, kan vedtas før konsesjon gis. Departementet har tolket § 66a slik at det ikke kan gis en vedtekt for hele kommunen som omfatter alle eksisterende og framtidige fjernvarmeanlegg. Vedtekten må ha vært vedtatt med det siktemålet å innføre tilknytningsplikt for de konkrete konsesjonsområdene.

#### 16.2.2 Andre spørsmål

For fjernvarmeanlegg pålegger energiloven § 5-5 fjerde ledd abonnenten å betale tilknytningsavgift og fast årlig avgift uavhengig av om fjernvarme rent faktisk nyttes eller ikke. Dette virker som incentiv for den tilknytningsforpliktete til å fort-

sette å bruke fjernvarme, og bidrar til inntektsgrunnlaget for anlegget. Også opparbeidelseskostnadene for tilførselsledninger vil være et incentiv til å benytte fjernvarme i oppvarmingen. Det foreligger imidlertid ingen plikt til å benytte fjernvarmen.

Fjernvarmeanlegget har etter energiloven § 5-4 en leveringsplikt til de bygningene som blir pålagt å knytte seg til det. Energiloven har ellers regler om blant annet tilknytning til andre fjernvarmeanlegg og eventuell nedleggelse av anlegg.

Etter teknisk forskrift til plan- og bygningsloven kan det kreves at bygg som omfattes av tilknytningsplikten, har varmeanlegg som sikrer at fjernvarme kan nyttes. For øvrig oppfattes tilknytningsplikten indirekte som en opparbeidingsplikt av ledningsnett, som også kan gjelde ledningsnett utenom egen eiendom eller tomt.

Vedtektene kan inneholde bestemmelser om hvilke bygninger eller tiltak innenfor konsesjonsområdet som har tilknytningsplikt. Innenfor rammen av § 66a kan kommunene trekke opp grenser for tilknytningsplikten, for eksempel ved å angi hvilket omfang i areal eller antall enheter tiltaket må ha for at tilknytningsplikt skal gjelde.

Det er anledning til å gi dispensasjon fra vedtekt om tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg, jf. § 7. Vedtektene kan også selv inneholde dispensasjonsregler.

### 16.3 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag

Bygningslovutvalget foreslår for en stor del å videreføre ordningen i gjeldende lov gjennom forslag til § 27-4. Således skal anledningen til å kreve tilknytning hjemles i en lovbestemmelse i byggesaksdelen av loven, og gjelde innenfor et konsesjonsområde. Utvalget peker på at vedtekter faller bort som regeltype, og at kommunene da må innta reglene om tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg i planer og planbestemmelser, men anser samtidig at dette vil få små konsekvenser for kommunene.

Utvalget vurderer videre om loven burde inneholde en plikt til også å benytte fjernvarme for bygg som kan kreves tilknyttet, ut fra hovedbegrunnelsen for reglene om å sikre kundegrunnlaget for fjernvarmeanlegg. Incentivene i energiloven kapittel 5 anses imidlertid for å være tilstrekkelige.

Utvalget mener at det er uheldig at § 66a oppfattes å stenge for lavenergitiltak i bygg med flere mindre boenheter i konsesjonsområdene. Det vises til at reglene ble utformet med utgangspunkt

i en annen boligstandard/byggstandard enn den vi kan forvente i årene fremover. Det er stor sannsynlighet for en økning i antall boliger med lavenergi-standard. Utvalget viser til så vel markedet som støtteordninger og skjerpede krav i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven til energibruk og varmeløsninger i bygg.

På bakgrunn av dette, og fordi en har erfart at dagens fjernvarmelovgivning kan være et hinder for bygging av mer energieffektive boliger/bygninger, peker utvalget på et behov for å foreta en ny vurdering av plan- og bygningsloven § 66a om tilknytningsplikt. Utvalget mener særlig at kommunen bør ha plikt til å vurdere hensiktsmessigheten av tilknytning innenfor konsesjonsområdet der utbygger kan dokumentere at andre løsninger har miljømessige fordeler. Energiløsninger som kan dokumenteres å være like gode ut fra et miljømessig, energimessig og samfunnsøkonomisk synspunkt, bør kunne unntas fra kravet om tilknytningsplikt. Samtidig mener utvalget at kommunen bør stå relativt fritt i avgjørelsen av om fritak i tilfelle bør gis, siden hensynet til fritak på grunn av miljøhensyn vil måtte vurderes opp mot andre hensyn. Det vil være utbyggers oppgave å dokumentere at andre løsninger enn fjernvarmeanlegg vil være miljømessig. Utvalget mener videre at det må være opp til kommunens skjønn om det skal gjøres unntak fra tilknytningsplikten. Dersom kommunen avslår, selv om vilkåret «miljømessig bedre» er oppfylt, vil domstolene måtte begrense prøvingen av skjønnen til om avgjørelsen er sterkt urimelig, innebærer usaklig forskjellsbehandling eller er vilkårlig.

Utvalget legger opp til at kommunen krever tilknytning i plan, mens det materielle kravet beholdes i lovens byggesaksbestemmelser. Unntak fra tilknytningsplikten vil måtte vurderes i den enkelte byggesak, og utvalget anser at det er behov for materielle regler som inneholder unntak.

Utvalget mener bestemmelsen hører sammen med tilknytningsplikt til infrastruktur, og foreslår å plassere den i samme kapittel.

### 16.4 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn

Høringsuttalelsene er i all hovedsak positive til utvalgets forslag, men *Norsk elvarmeforening* påpeker generelt at elektrisk oppvarming kan være et effektivt alternativ. Høringsinstansene er for øvrig positive til at kommunen vedtar tilknytningsplikten i plan.



*Trondheim kommune* mener det bør presiseres at tilknytningsplikten i tillegg til oppvarming av rom, også gjelder oppvarming av tappevann og kjøling. Dette har vært uklart etter gjeldende rett. *Fredrikstad kommune* og *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* peker på at gjeldende lovtekst bruker formuleringen «oppføring av bygninger» for å angi hvilke tiltak som kan utløse tilknytningsplikt, og peker på enkelte mulige uheldige konsekvenser av å endre dette til utvalgets forslag om tilknytningsplikt for «tiltak». For øvrig sier fylkesmannen:

«Fylkesmannen finner ikke å kunne lese ut av den foreslåtte lovbestemmelsen om tilknytningsplikten også vil gjelde ved for eksempel tilbygging eller ombygging av bygninger. Etter Fylkesmannens vurdering vil det være en fordel om det defineres nærmere i lovteksten hvilke tiltak som kan utløse tilknytningsplikt. Hvis dette ikke gjøres, vil det i planen som hjemler tilknytningsplikten måtte tas konkret stilling til hvilke tiltak som omfattes av denneplikten. Dette for å sikre hensynet til forutberegnelighet.

Det bør framgå av plan som angir tilknytningsplikt hvilke områder som er omfattet. Hensynet til forutberegnelighet tilsier etter Fylkesmannens vurdering at det ikke vil være tilstrekkelig at det i plan gis en generell bestemmelse om tilknytningsplikt for de områder i planen som til enhver tid ligger innenfor konsesjonsområdet for fjernvarme. Dette fordi konsesjonsområdet kan utvides etter at planen er vedtatt, noe som i tilfelle vil medføre at det geografiske omfanget av tilknytningsplikten vil kunne endres etter planens vedtakelse.»

Mange høringsinstanser er positive til at det kan unntas fra tilknytningsplikten der det er dokumentert et miljømessig bedre alternativ. Blant annet peker *Norges geologiske undersøkelse* på fordelene ved bruken av enkelte store «nærvarmeanlegg» basert på varmpumpe, men mener imidlertid at mulighetene for økt bruk av varmpumper synes godt nok ivaretatt i selve lovforslaget, blant annet gjennom unntaksbestemmelsene knyttet til § 27-4 Fjernvarmeanlegg. *Akershus fylkeskommune* mener på den annen side at unntaket bare bør gjelde dersom dette ikke fører til redusert utbygging av fjernvarme i et område, for ikke å ødelegge inntektsgrunnlaget for fjernvarmeanlegg. *Trondheim kommune* ser det som positivt at det omtales i merknadene at det ikke er anledning til å trekke inn økonomiske forhold i unntaksvurderingen.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er noe usikker på hvilken rettslig betydning unntaksregelen som foreslås i andre ledd, vil ha. Det vises blant annet til den generelle dispensasjonsbestemmelsen som

grunnlag for unntak, og påpekes at det er uklart om forslaget til § 27-4 annet ledd er ment som en egen unntaksbestemmelse ved siden av den generelle dispensasjonsbestemmelsen.

*Fylkesmannen i Hedmark* peker på behovet for overgangsbestemmelser, slik at det ikke glipper i forhold til eldre planer hvor slike krav ikke er stilt, men hvor kravet blir ivaretatt av kommunale vedtekter.

## 16.5 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg i all hovedsak til Bygningslovutvalgets forslag, slik at kommunens adgang til å kreve tilknytning forutsetter at anlegget er konsesjonsbehandlet og at det er bestemt i plan. En eventuell utvidet adgang til å kreve tilknytning, for eksempel slik at tilknytning kan kreves utenfor konsesjonsområde, må etter departementets mening vurderes bredere. Utvidet adgang må blant annet ta hensyn til reglene i energiloven kapittel 5 om tilknytningsplikt til andre fjernvarmeanlegg, leveringsplikt, regulering av pris og regler om nedleggelse av fjernvarmeanlegg.

Departementet foreslår imidlertid en ny forskriftshjemmel til bestemmelsen, som kan brukes for å presisere tilknytningsplikten.

### 16.5.1 Krav om tilknytning i plan

Når det gjelder overgangen til at kommunen innfører tilknytningsplikten i plan i stedet for i vedtekt, viser Kommunal- og regionaldepartementet også til Miljøverndepartementets forslag til nye planbestemmelser i §§ 11-9 nr. 3 og 12-7 nr. 8, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), se også kapittel 4.2.3 i inneværende proposisjon. Kommunen kan, etter disse bestemmelsene, fastsette nærmere krav til energibruk. Kommunal- og regionaldepartementet forutsetter at planbestemmelsene eksplisitt gir uttrykk for at det kreves tilknytning etter § 27-5 og eventuelt for hvilke konsesjonsområder tilknytningsplikten gjelder.

Departementet anser det riktig å videreføre prinsippet om at kommunens beslutning om å kreve tilknytning, skal knytte seg til konkrete fjernvarmeanlegg. Begrunnelsen for dette er særlig at kravet skal være forutsigbart for tiltakshavere. Det er således ikke tilstrekkelig å vedta en generell tilknytningsplikt for eksisterende og framtidige fjernvarmeanlegg i hele eller deler av kommunen. Dette innebærer ikke at planvedtaket må komme etter konsesjonen i tid, men at planens krav retter seg mot et konkret konsesjonsområde.

### 16.5.2 Nærmere om tilknytningsplikten

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende rett når det gjelder tiltak som kan kreves tilknyttet. Det vil si at kravet i første rekke rettes mot nyoppføring av bygg eller anlegg som har oppvarmingsbehov. Bygningslovutvalget har ikke begrunnet hvorfor deres forslag endrer ordlyden slik at det er «tiltak» i stedet for «bygninger», og departementet er enig med høringsinstansene i at dette kan skape forvirring. Bestemmelsen må anvendes ut fra det hovedprinsippet at det er *nye* tiltak som kan kreves tilknyttet. Arbeider på eksisterende byggverk, som fasadeendringer og ombyggingssarbeider, kan ikke utløse tilknytningsplikt. Ett unntak er, som etter gjeldende lov, hovedombygging. Departementet foreslår derfor å endre bestemmelsens ordlyd slik at den gjelder «byggverk som oppføres». Å bruke begrepet byggverk i stedet for bygning vil gjøre det klart at alle tiltak der det skal installeres varmeanlegg som kan erstattes med fjernvarme, omfattes.

Departementet har vært i tvil om tilbygg bør kunne kreves tilknyttet til fjernvarmeanlegg. For mange små tilbygg vil det ikke være rimelig eller hensiktsmessig å kreve tilknytning til fjernvarmeanlegg, fordi investeringskostnaden i forhold til størrelsen kan bli liten, og fordi det eksisterende bygget kan ha et varmesystem som tilbygget er tenkt tilknyttet. Tilknytningsplikten skal som nevnt gjelde nye bygg, der hele byggets oppvarming kan planlegges med tanke på bruk av fjernvarme. Samtidig kan det forekomme tilbygg til eksisterende bygg som ut fra størrelse eller andre forhold er sammenlignbare med nybygg. Et 1000 m<sup>2</sup> tilbygg til et næringsbygg som varmes opp med elektrisitet, vil for eksempel kunne tilsvare et nybygg på alle andre måter enn det forhold at det er et tilbygg. I slike tilfeller bør det også kunne kreves tilknytning til fjernvarmeanlegg, og departementet anser at slike tilbygg skal inngå i hva kommunen kan kreve tilknyttet. Det vil kunne gis forskrift som nærmere trekker grensen for hvilke tilbygg som omfattes.

Det ble i høringen pekt på at det kan være uklart hvilke typer anlegg som kan kreves tilrette-

lagt for bruk av fjernvarme, i bygg som kreves tilknyttet. Teknisk forskrift til plan- og bygningsloven pålegger bygninger med tilknytningsplikt å ha varmeanlegg. Forskriften med veiledning er imidlertid endret siden høringen, og i forståelsen av gjeldende teknisk forskrift omfatter varmeanlegg også varmtvann (sanitæranlegg). Etter departementets mening bør byggverk som knyttes til fjernvarme fortsatt tilrettelegges for bruk av varmen i alle de av byggets funksjoner den er egnet for, slik at også sanitæranlegg kan omfattes. Nærmere krav til tilrettelegging for bruk av fjernvarme vil bli gitt i forskrift.

Etter de gjeldende reglene inneholder mange kommunale vedtekter bestemmelser om hvilke bygninger eller tiltak innenfor konsesjonsområdet som har tilknytningsplikt. Det trekkes opp grenser for tilknytningsplikten, for eksempel ved å angi hvilket omfang i areal eller antall enheter tiltaket må ha for at tilknytningsplikt skal gjelde. Departementet framhever at kommunen fortsatt kan og bør legge opp til slike vurderinger ved krav om tilknytning.

### 16.5.3 Lovfestet unntak fra tilknytningsplikten

Departementet er enig med Bygningslovutvalget i det foreslåtte unntaket fra tilknytningsplikten. Departementet viser til utvalgets beskrivelse av innholdet i bestemmelsen og de faktorene kommunen kan legge vekt på i avveiningen. Dette vil gi en selvstendig adgang til å velge et miljømessig bedre alternativ, uten å gå veien om dispensasjon. Adgangen til unntak lovfestes, slik at den gjelder uavhengig av hvordan kommunene har utformet kravene til tilknytning i sine planbestemmelser.

Departementet er videre enig med utvalget i at det må være opp til kommunens skjønn om unntaksadgangen skal benyttes. Kommunen vil blant annet kunne legge vekt på hensynet til utbygging av fjernvarme i området. Departementet anser derfor at det ikke er behov for å følge Akershus fylkeskommunes forslag om å begrense adgangen til å unnta fra tilknytningsplikt til tilfeller som ikke fører til redusert utbygging av fjernvarme.

## 17 Universell utforming

### 17.1 Bakgrunn

#### 17.1.1 Dagens situasjon

Plan- og bygningslovgivningen har i dag regler som skal sikre tilgjengelighet og bruk av bygninger for personer med nedsatt funksjonsevne. Reglene håndheves gjennom søknadsbehandling, tilsyn og ulovlighetsoppfølging. De ansvarlig utførende og prosjekterende har et selvstendig ansvar for at prosjektering og utføring er i overensstemmelse med regelverket, også når det gjelder tilgjengelighet. Eventuelle klager på vedtak behandles av fylkesmannen.

I Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse, inn tatt i NOU 2003: 24, vedlegg 1, side 179, ble kommunene stilt spørsmål om temaet tilgjengelighet.

På spørsmål om kommunen har utarbeidet veiledningsmateriell om tilgjengelighet for bevegelses- og orienteringshemmede, svarte ca. 6 % av kommunene at de har utarbeidet slikt materiell, mens ca. 89 % oppga at de ikke har det. Ca. 5 % av kommunene oppga at de er usikre. Blant kommunene med over 50 000 innbyggere viser undersøkelsen at ca. 50 % har utarbeidet veiledningsmateriell.

På spørsmål om veiledningsmateriell om tilgjengelighet for bevegelses- og orienteringshemmede er i bruk i praksis, oppga ca. 56 % av de som har utarbeidet veiledningsmateriell for bevegelses- og orienteringshemmede, at de benytter dette i praksis. En kommune oppgir at andre har utarbeidet veiledningsmaterialet. Av kommuner med over 50 000 innbyggere svarte ca. 80 % av de som har veiledningsmateriell, at dette er i bruk i praksis.

På spørsmål om nåværende regler i teknisk forskrift (TEK) er hensiktsmessige i forhold til å sikre at tilgjengelighetskravene for bevegelses- og orienteringshemmede blir oppfylt, svarte ca. 73 % av kommunene at nåværende regler i teknisk forskrift er hensiktsmessige. Ca. 9 % av kommunene oppga at reglene ikke er hensiktsmessige, mens ca. 19 % er usikre. Av kommunene med mer enn 50 000 innbyggere, svarte ca. 70 % at reglene er hensiktsmessige. Ca. 30 % oppga at de ikke er hensiktsmessige.

I tillegg ble kommunene stilt et åpent spørsmål hvor de kunne komme med egne forslag. Omtrent 20 % av kommunene kom med forslag til tiltak for å bedre tilgjengeligheten for bevegelses- og orienteringshemmede. I korte trekk går forslagene ut på å bedre informasjon og veiledning om gjeldende regelverk, og å lage klarere regler i teknisk forskrift (TEK) til plan- og bygningsloven.

Folke- og bolig tellingen 2001 viste at ca. 17 % av alle boliger er tilgjengelige for personer som bruker rullestol. Ikke alle boliger som er tilgjengelige for rullestolbrukere, er egnet som bolig for rullestolbrukere. Av samtlige boliger er kun ca. 7 % både tilgjengelige og egnet som bolig for rullestolbrukere. Ca. 22 prosent av bosatte som er 80 år eller eldre, bor i boliger som er tilgjengelige for rullestolbrukere.

Bygningslovutvalgets utredning inneholder forslag til innstramminger i kravene til tilgjengelighet. I forslag til ny formålsbestemmelse for loven er universell utforming nevnt som et overordnet prinsipp. Dette forslaget er fremmet i Miljøverndepartementets forslag til ny plandel, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Bygningslovutvalget foreslår videre en forskriftshjemmel for å sikre at tiltak er «brukbare for alle etter sin funksjon».

#### 17.1.2 Manneråkutvalget og Syseutvalget

I 1999 oppnevnte regjeringen et utvalg, kalt Manneråkutvalget, som fikk i mandat å «vurdere ulike strategier og verkemiddel for å fremme målet om full deltaking og likestilling for funksjonshemmede». Manneråkutvalget avga 29. juni 2001 sin utredning, NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger*. Beskrivelsen av situasjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne på ulike livsområder, viser at denne gruppen ikke har samme borgerrettigheter som andre og ikke likestilles ved praktiseringen av regelverket. Manneråkutvalget la derfor til grunn at en antidiskrimineringslov vil være et viktig virkemiddel for å hindre diskriminering, sette fokus på rettigheter og interesser til mennesker med nedsatt funksjonsevne og føre til økt bevissthet på dette området. Videre pekte utvalget på at en slik lov vil være nødvendig for å forsterke virkningen av gjeldende lovgivning og gi et sterkt signal om at diskrimine-

ring av mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke godtas. På denne bakgrunn ga Manneråk-utvalget følgende anbefaling:

«Utvalget foreslår at det så snart som mulig og senest innen utgangen av 2002 nedsettes et lovutvalg som skal ha som oppgave å utrede og utforme en lov med betegnelsen antidiskrimineringslov for funksjonshemmede, i samsvar med utvalgets føringer.»

Som en oppfølging av Manneråk-utvalget ble det oppnevnt et utvalg under ledelse av Aslak Syse for å vurdere en ny lov om diskriminering og tilgjengelighet. Syseutvalget fremmet i NOU 2005: 8 «Likeverd og tilgjengelighet» et forslag til en diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Utvalget er en oppfølging av Manneråk-utvalgets anbefaling.

Syseutvalget har blant annet fremmet forslag til lovendringer på bygningsrettens område. Det ene forslaget omfatter et tillegg til formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven. Utvalget foreslår at nye bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten, skal kreves universelt utformet fra 2009 mens eksisterende tiltak må oppgraderes til å være universelt utformet innen 2019. Det er også foreslått nye bestemmelser av administrativ art.

I rapporten «Full deltakelse for alle? – Utviklingstrekk 2001–2006, del 2», utgitt av Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne og Sosial- og helsedirektoratet i 2006, omtales tilgjengelighetssituasjonen for forskjellige bygningskategorier. I følge rapporten viser undersøkelser at tilstanden for tilgjengelighet er dårlig i de fleste bygninger og anlegg. For eksempel viser en undersøkelse foretatt av Hørselshemmedes Landsforbund i 2003 at 27 % av kommunene hadde installert teleslynge i kommunestyresalen og 7 % i formannskapssalen. Videre framgår det av en undersøkelse Norges Handikapforbund gjennomførte i 2005 ved alle arenaene i eliteserien i fotball at bare én tilfredsstilte kravene om tilgjengelighet for funksjonshemmede. Andre undersøkelser gjengitt i rapporten viser at tilgjengeligheten er dårlig i bygninger og anlegg som huser sentrale og viktige samfunnsarenaer.

Kommunal- og regionaldepartementet påpeker at det bygde miljøet er en sentral plass for samfunnsdeltakelse. Manglende tilrettelegging av de fysiske forhold skaper hindringer eller utelukker deltakelse i alminnelige aktiviteter for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette kan gjelde sentrale goder som lokal skolegang, tilgang til kulturtilbud, skjenkesteder, restauranter eller forretninger.

## 17.2 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter har i dag ingen generell angivelse av krav til universell utforming, brukbarhet eller tilgjengelighet. De rettslige normene som styrer slike forhold er svært fragmenterte og relaterer seg dels til plansaker, dels til byggesaker.

Formålsbestemmelsen i gjeldende plan- og bygningslov § 2 inneholder ingen særskilt framheving av tilgjengelighets- og brukbarhetshensyn, men rommer likevel adgang til å ivareta slike hensyn som en del av det å «legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet». Da slike hensyn ikke er framhevet særskilt, er det heller ingen plikt til å gi disse en særskilt oppmerksomhet eller å tillegge dem særlig vekt.

Nye byggverk er regulert i gjeldende plan- og bygningslov § 77 nr. 1, hvor det stilles krav om at byggarbeid skal utføres fagmessig og teknisk forsvarlig, slik at det ferdige byggverket skal tilfredsstille de krav som er satt til blant annet «brukbarhet» i eller i medhold av plan- og bygningslovgivningen. Bestemmelsen hjemler brukbarhetskravene i Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK) kapittel X Brukbarhet. TEK inneholder flere enkeltbestemmelser som i stor grad kan sies å være utslag av et underliggende generelt prinsipp om tilgjengelighet for alle på en del områder. Som eksempler på krav kan nevnes §§ 10-21 om atkomst til byggverk, 10-41 om krav om heis og 10-52 med krav til rampe. Etter gjeldende plan- og bygningslov § 77 nr. 2 første ledd første punktum, skal produkter som anvendes i byggverk ha slike egenskaper at de ved forutsatt bruk medvirker til at kravene til brukbarhet i eller i medhold av loven tilfredsstilles.

For eksisterende bebyggelse kommer ovennevnte krav også til anvendelse, jf. gjeldende lov § 87, men det er ingen plikt til løpende å tilpasse eksisterende bygninger til nye krav angitt i lov eller forskrift. Selv om et byggverk er lovlig etter oppføringstidspunktets normer, er det ikke tillatt å utføre tiltak som har som resultat at byggverket kommer i strid med lovens krav, jf. § 87 nr. 1.

For tiltak som er nevnt i § 87 nr. 2 a, det vil si endring eller reparasjon av byggverk når arbeidet etter kommunens skjønn er så omfattende at hele byggverket i det vesentlige blir fornyet (hovedombygging), kommer loven til anvendelse på byggverket i dets helhet mens den for de tiltak som er nevnt under bokstavene b til e, kun gjelder de deler av byggverket som tiltaket omfatter. På grunn av

bestemmelsens karakter er det gitt en særskilt dispensasjonsbestemmelse i § 88.

Den generelle dispensasjonshjemmelen finnes i gjeldende plan- og bygningslov § 7. Det kan for eksempel dispenseres fra materielle bestemmelser i lov og forskrift, plan med tilhørende bestemmelser og midlertidig byggeforbud. I relasjon til brukbarhet og tilgjengelighet er bestemmelsen tosidig. Praksis viser at det gis dispensasjoner fra krav som er gitt av hensyn til brukbarhet og tilgjengelighet, men også at det dispenseres fra andre krav til fordel for mennesker med særlig behov for tilrettelegging og tilgjengelighet. Ved dispensasjonsavgjørelser er lovens formålsbestemmelse en viktig tolkingsfaktor.

For enkelte typer bygninger, eller bygninger hvor det foregår en bestemt type virksomhet, er det gitt regler som supplerer plan- og bygningslovens bestemmelser. Sentrale eksempler her er plan- og bygningsloven § 74 nr. 1 andre punktum som bestemmer at bygning som faller inn under lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø (arbeidsmiljøloven) skal tilfredsstillere kravene til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. I arbeidsmiljøloven § 8 oppstilles det krav om at arbeidsmiljøet skal være «fullt forsvarlig». Nærmere angitte krav av betydning for fysisk utforming og brukbarhet er angitt i aml §§ 12, 13 og 14. Lovens krav får betydning for blant annet atkomst og fysisk utforming, og derved også for byggets brukbarhet.

Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa gir i § 9a-2 første ledd plikt til blant annet å ta hensyn til elevenes trygghet og helse både i planlegging og bygging. Tredje ledd krever at det tilrettelegges for «elev ved skolen som har funksjonshemmingar». For universiteter og høyskoler er det i lov av 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler § 44 nr. 2 oppstilt krav om at læringsmiljøet skal være fullt forsvarlig. Kriteriet retter seg også mot det fysiske miljøet, og angis konkret i for eksempel § 44 nr. 2 bokstav g som «at lokaler, atkomstveier, sanitæranlegg og tekniske innretninger er utformet på en slik måte at funksjonshemmede kan studere ved institusjonen» og § 44 nr. 2 bokstav i «at læringsmiljøet er utformet etter prinsippet om universell utforming.» Plikten gjelder etter § 44 nr. 2 første punktum «så langt det er mulig og rimelig». Tilsvarende bestemmelser om universell utforming er også tatt inn i lov av 20. juni nr. 56 om fagskoleutdanning og lov av 6. desember 2002 nr. 72 om folkehøgskoler. I lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser § 6 er det stilt krav om at det under planlegging av den enkelte anskaffelse skal tas hensyn til blant annet universell utforming.

Universell utforming er også et av flere krav til utforming som kan inngå i utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven § 64b. Muligheten er angitt for boligpolitiske tiltak og bygningers utforming.

### 17.3 Hovedpunkter i utredningens forslag

---

#### 17.3.1 Bygningslovutvalgets forslag på området

Bygningslovutvalget fant det klart at hensynet til tilgjengelighet, brukbarhet og universell utforming ikke er tilstrekkelig synliggjort og ivaretatt i gjeldende lovgivning. Både faktaundersøkelsen og innspill til utvalget fra berørte fagorganer og organisasjoner, viste at det i tillegg er et avvik mellom regelverkets samlede krav til tilgjengelighet og brukbarhet, og hvordan dette faktisk ivaretas i dag. Begge disse forhold var så vidt uomtvistede at utvalget ikke så det nødvendig med ytterligere undersøkelser for å underbygge endringsbehovet.

Utvalget så det ikke som ønskelig å innarbeide begrepet «universell utforming» i plan- og bygningsretten, utover omtalen i formålsbestemmelsen. Utvalget fant «brukbarhet» som er et mer dekkende begrep i denne sammenheng. Det vises til at plan- og bygningsloven § 77 nr. 1 som fastlegger de generelle krav til byggverk og utforming, inneholder begrepet brukbarhet. Bygningslovutvalget ville framheve brukbarhetsaspektet ytterligere. Begrepet er etter Bygningslovutvalgets oppfatning videre enn tilgjengelighetsbegrepet. Begrepet universell utforming begrenses av rekkevidden til ordet «utforming». Språklig sett synes det ikke opplagt at ordet utforming dekker ethvert forhold av betydning for brukbarhet. Brukbarhetskravet er et overbegrep, som for eksempel omfatter sikkerhet, helse, miljø og så videre. For eksempel vil et tiltak eller en bygning verken oppfylle brannsikkerhetskravet eller brukbarhetskravet dersom ikke alle brukerne kan evakueres.

Kravet om at tiltaket skal kunne brukes av alle, innebærer en konkret gjennomføring av prinsippet om universell utforming på dette området. Bygningslovutvalget har funnet det nødvendig å la det fremgå direkte av loven at det grunnleggende krav til en bygning eller et tiltak er at den/det etter sin funksjon kan brukes av alle. Utvalget har også foreslått en bestemmelse som stiller krav om at opparbeidet uteareal på den ubebygde del av tomta, skal være brukbart for alle etter tiltakets funksjon. Formuleringen er valgt for å få med forholdet til bygningens/tiltakets bruksformål, nemlig den funksjon den/det etter søknaden eller tillatelsen skal

ha. Dersom det etter søknaden/tillatelsen ikke er meningen at en bygning/et tiltak skal brukes av alle, for eksempel en enebolig eller en fritidsbolig, kan den oppfylle brukbarhetskravet selv om ikke enhver av en eller annen grunn kan bruke bygningen. Hvis bygningen derimot forutsettes å kunne benyttes av allmennheten så som skole, servicekontor, serveringssted eller lignende, vil den ikke oppfylle brukbarhetskravene dersom ikke alle kan bruke den. Bestemmelsen inneholder også et forsvarlighetskrav for å indikere nivået. Det kreves ikke enhver mulig tilrettelegging, men en forsvarlig tilrettelegging innenfor rammen av funksjonen/formålet. Ordet forsvarlig er på den annen side et strengere krav enn begrepet rimelig. Detaljeringen av brukbarhets- og forsvarlighetskravet fastsettes i forskrift, jf. Bygningslovutvalgets forslag til ny § 29-3 andre ledd. Bygningslovutvalget fant ikke grunnlag for å foreslå en egen bestemmelse om bygningsmyndighetenes plikt til påse at prinsippet om universell utforming følges i vedtak etter plan- og bygningsloven. En slik plikt anses allerede å følge av utvalgets utkast til lovforslag. De materielle kravene til utforming anses dekket gjennom kravet til brukbarhet i lovforslaget.

Bygningslovutvalget fant det ikke hensiktsmessig å foreslå et krav om oppgradering av eksisterende bygninger til standarden universell utforming eller brukbarhet for alle.

### **17.3.2 Syseutvalgets utredning NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet**

Syseutvalgets utredning inneholder forslag til en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Lovforslagets intensjon er å motvirke at personer med nedsatt funksjonsevne blir diskriminert og fysisk utestengt. Forslagets § 11 regulerer utformingen av bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten. Det foreslås at nye tiltak av denne typen må være universelt utformet fra 1. januar 2009. For denne fristen legger utvalget til grunn en tidsperiode på to år fra forventet ikraftsetting av sitt lovforslag, som utvalget antok tidligst ville kunne skje 1. januar 2007. Videre er det foreslått at eksisterende tiltak må oppgraderes til standarden universell utforming innen 1. januar 2019.

Syseutvalgets forslag til tilretteleggingsregler tar utgangspunkt i universell utforming som en rettslig standard. Begrepet universell utforming har tidligere vært et prinsipp, en målsetting eller en strategi. Universell utforming går i korte trekk ut på en utforming som virker inkluderende ved å ta høyde for ulike brukerforutsetninger. Begreper som svært ofte tillegges et tilsvarende innhold er

universell design, inkluderende design og design for alle. Utvalgets forståelse av universell utforming kan sammenfattes i følgende definisjon, tilvarende diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 andre ledd:

«Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.»

Utvalget presiserer at målgruppen for universell utforming er vid. Mens tilgjengelighet kan oppfattes som problemstillinger knyttet til mennesker med nedsatt funksjonsevne, dreier universell utforming seg om løsninger som ivaretar «alle», med eller uten nedsatt funksjonsevne. Den universelle tilnærmingen innebærer at samme tilnærming til samfunnets fysiske utforming benyttes overfor alle borgere, nedsatt funksjonsevne eller ikke. Både ivaretagelse av tilgjengelighet og universell utforming vil hindre utestenging av mennesker med nedsatt funksjonsevne. Begrepet universell utforming favner videre enn tilgjengelighet på et sentralt punkt. Etter Syseutvalgets vurdering kan tilgjengelighet sikres gjennom særløsninger for mennesker med nedsatt funksjonsevne, som for eksempel en egen inngang for rullestolbrukere på baksiden av et bygg. En slik tilgjengelig spesialinngang vil imidlertid ikke være i tråd med et ideal om universell utforming. Universell utforming krever i prinsippet at det tas høyde for nedsatt funksjonsevne ved utforming av byggets hovedinngang. Eksempelet viser det inkluderende elementet i universell utforming, som ikke nødvendigvis ivaretas av et tilgjengelighetsbegrep.

Syseutvalget foreslår at det innføres krav som skal omfatte både nye bygninger, anlegg og uteområder som er eller inneholder virksomhet rettet mot allmennheten. Dette gjelder for eksempel bygninger med offentlige servicetilbud og butikk- og restaurantlokaler. Kravet skal også regulere vesentlige omarbeidinger av slike bygninger og anlegg. Forståelsen av «bygg» skal samsvare med de tilsvarende begrepene «bygg» og «bygning» i plan- og bygningsloven. Aktuelle anlegg kan for eksempel være idrettsanlegg, bensinstasjoner og brygger. Med opparbeidede uteområder menes etter forslaget arealer som er omformet av menneskelige inngrep i en slik grad at det er naturlig å sidestille dem med bygg og anlegg. Begrepet er ment å forbeholdes uteområder som enten er en grunnleggende forutsetning for et tilbud rettet mot allmennheten, eller i seg selv utgjør et slikt tilbud. Eksempler på dette er områder for atkomst til bygninger, parkeringsplasser, bytorg og parker.

Universell utforming retter seg videre mot det fysiske miljøet. Utvalget legger til grunn en vid forståelse av hva som utgjør fysiske forhold. Både bygg, anlegg, innretninger, produkter og visse uteområder er omfattet. I de fysiske forholdene må det trekkes et skille mellom menneskeskapte forhold og naturen. Det er unaturlig å knytte begrepet universell utforming opp mot fysiske forhold som ikke utformes av mennesker. Dette innebærer imidlertid ikke at alle uteområder faller utenfor regler om universell utforming. En rekke uteområder bearbejdes og omformes av mennesker i svært stor grad. For eksempel vil vejer, fortau, torg, plasser og parkanlegg etter utvalgets oppfatning være en del av det menneskeskapte fysiske miljøet.

Både begrepene utforming og tilrettelegging er relevante ved presiseringen av universell utforming. Etter Syseutvalgets forståelse er utforming betegnelsen på ny utforming, bygging eller produksjon, mens tilrettelegging betegner de tiltak som må utføres på eksisterende fysiske forhold for å oppnå universell utforming.

Begrepet «universell» innebærer en inkluderende, likeverdig, felles tilnærming, i motsetning til særløsninger. Det klare utgangspunktet må derfor være at universell utforming ivaretas i hovedløsningen i de fysiske forholdene. Med hovedløsningen mener utvalget at tilgang til et bygg skal sikres gjennom hovedinngangen, og at tilgangen inne i et bygg og muligheten for bruk av et produkt, hovedsakelig skal være den samme for brukere med ulike forutsetninger. Utvalget vil understreke at dette ikke innebærer krav om nøyaktig samme løsning. For eksempel vil en hovedinngang med både trapper og rampe være tilstrekkelig, det er ikke nødvendig at trappene fjernes. Samtidig vil en bakdør ikke være nok. Det avgjørende vil være om utformingen av hovedløsningen har et tilstrekkelig inkluderende preg.

Utgangspunktet om at universell utforming skal ivaretas i hovedløsningen må, ifølge utvalget, åpenbart kunne fravikes der dette nærmest er teknisk umulig, for eksempel ved innredning av gammel bebyggelse. I slike unntakstilfeller vil utvalget fremheve at et krav til universell utforming vil være ivarettatt der den beste av mulige løsninger er valgt. Igjen vil det være avgjørende at utformingen, gitt de konkrete forhold, er tilstrekkelig inkluderende.

Kravet til universell utforming modifiseres ved at det ikke skal imøtekomme absolutt alle, men flest mulig. Også her ligger det en viss fleksibilitet. I en del tilfeller foreligger det allerede en særløsning som sikrer tilgjengelighet, men ikke universell utforming.

Syseutvalget mener at formålet med et krav til universell utforming, er at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig. Uønsket eller ulovlig bruk eller utnyttelse faller klart utenfor den alminnelige funksjonen. Den øvrige grensedragningen må foretas ut fra en vurdering av hvilke funksjoner ved virksomheten som er rettet mot allmennheten. En klesbutikks alminnelige funksjon vil for eksempel være å tilby kjøp av klær. De fleste vil legge til grunn at kjøp av klær forutsetter tilgang både til der klærne henger, til prøverom og til kasse for betaling. Lagerrom, betjeningens pauserom og eventuelle arbeidsrom for omsyng med videre, vil falle utenfor. Den alminnelige funksjonen til en restaurant vil være servering av mat og drikke ved bord mot betaling. I denne sammenhengen vil også tilgang til toalett måtte anses for å være omfattet, mens kjøkken, lager og personalrom faller utenfor. Et hotells alminnelige funksjon vil være å tilby overnatting mot betaling, og vil også omfatte servering av mat og drikke der dette tilbys. Et transportmiddeIs alminnelige funksjon forutsetter mulighet til av- og påstigning, billett-kjøp og informasjon om stoppesteder.

Dette illustrerer, ifølge utvalget, at universell utforming ikke bare omfatter tilgang til selve bygget, rommet eller transportmidlet, men også andre fysiske forhold som er nødvendig for å kunne benytte tilbudet.

I en del virksomheter vil tilbudet bestå av flere alternativer, for eksempel flere hotellrom, flere restaurantbord, flere prøverom eller flere sitteplasser i teateret. Kravet til at virksomhetens alminnelige funksjon skal kunne benyttes, innebærer ikke nødvendigvis at ethvert prøverom, hotellrom med videre, må være universelt utformet. Det avgjørende er at utformingen sikrer et likeverdig og inkluderende tilbud. Dette må sees i sammenheng med at utformingen som den klare hovedregel skal ivaretas i hovedløsningen. En egen «sone» for rullestolbrukere i restauranten eller teateret, vil lett kunne anses som en særløsning som ikke tilfredsstillcr kravet. I andre tilfeller drives én del av virksomheten i lokaler som er åpne for allmennheten, mens andre deler av virksomheten er mer tilbake trukket. For eksempel vil skranketjenestene i en bank være åpne for publikum, mens vurdering av lånekunder og investeringsrådgivning ofte drives i atskilte kontorlokaler. Så lenge utlån- og rådgivningsvirksomheten er rettet mot allmennheten, vil det være nødvendig at lokaler der dette tilbys, er universelt utformet. Dette innebærer imidlertid ikke at ethvert kontor må være universelt utformet. Det vil være tilstrekkelig om for eksempel et møterom er universelt utformet for dette formålet.

Universell utforming må ifølge utvalget avgrenses mot tiltak som innebærer en fundamental endring av virksomhetens karakter eller funksjon. Universell utforming skal sikre at flest mulig skal kunne benytte virksomhetens alminnelige funksjon, men er ikke ment som en begrunnelse for å kreve fundamentale endringer i selve virksomhetens karakter eller funksjon. Denne begrensningen ligger i selve begrepet. Kravet til universell utforming er fleksibelt og vil kunne utvides og/eller endre innhold i tråd med samfunnsutviklingen. Syseutvalget vil derfor presisere at det ikke bør stilles urealistisk høye krav med en gang, men at kravene kan skjerpes over tid. Dette kan få betydning for hva som på et gitt tidspunkt regnes som virksomhetens alminnelige funksjon.

Det sentrale poenget med universell utforming er at det tas høyde for ulike brukerforutsetninger. Dersom «universell» tas på ordet, innebærer det at utformingen imøtekommer absolutt alle. Når universell utforming brukes som rettslig begrep og skal ligge til grunn for plikter, er det, etter Syseutvalgets oppfatning, grunn til å vise varsomhet med å legge en slik absolutt forståelse til grunn. Det må dermed konkretiseres hvem som er «målgruppen» og hvilke brukerforutsetninger som skal imøtekommes gjennom universell utforming.

Et menneskes forutsetninger i forhold til de fysiske omgivelsene kan være knyttet til fysiske og psykiske forhold, og kan ha en rekke ulike årsaker. Forutsetningene kan skyldes forhold ved individet, men kan også være et resultat av at man har med seg barnevogn, handleposer eller bagasje, eller leier små barn. Utvalget viser til at begrepet «persons with reduced mobility» blant annet i EU-direktivet om passasjerskip (2003/24/EC) også omfatter eldre, gravide, personer i følge med små barn og personer med ulike typer nedsatt funksjonsevne. En rekke ulike fysiologiske forhold av ulik varighet, som for eksempel alder, graviditet, et brukket ben eller et forbigående illebefinnende, vil kunne medføre endrede forutsetninger i møtet med de fysiske omgivelsene. Dette viser at «målgruppen» for universell utforming i prinsippet kan være alle, og i alle fall flere enn dem man tradisjonelt oppfatter som mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Utvalgets utgangspunkt er at variasjonen både i fysiske og psykiske forutsetninger, skal imøtekommes gjennom universell utforming, uavhengig av årsak. Nedsatt bevegelighet og nedsatt orienteringsevne kan, uavhengig av om det skyldes fysiske eller psykiske forhold, imøtekommes gjennom utformingen av de fysiske omgivelsene. For eksempel vil en heis imøtekomme nedsatt bevege-

lighet mens skilting eller taktil merking, som er følbart ved berøring, imøtekommer nedsatt orienteringsevne.

Kognitive forutsetninger står ifølge utvalget i en særstilling. Det er klart at det å fremme enkel og intuitiv bruk, for eksempel ved symboler i stedet for tekst, i noen grad imøtekommer nedsatt kognitiv evne. Samtidig kan det vanskelig tenkes en utforming av fysiske omgivelser som ikke forutsetter en viss grad av allmenn erfaringskunnskap, resonneringsevne og evne til å handle på bakgrunn av dette. Utvalget mener at noen slike forutsetninger må kunne legges til grunn når det vurderes om et krav til universell utforming er oppfylt. Nedsatte kognitive funksjoner vil dermed etter utvalgets oppfatning, ikke kunne imøtekommes fullt ut gjennom et krav til universell utforming. Universell utforming som rettslig standard imøtekommer altså flest mulig, men ikke nødvendigvis alle.

Utvalget er klar over at universell utforming dermed ikke løser de praktiske vanskelighetene som mennesker med sterkt nedsatte kognitive funksjoner vil kunne oppleve på ulike samfunnsarenaer. Erkjennelsen av at en liten gruppe «faller utenfor» målgruppen for utvalgets regulering av tilgjengelighet, er en del av begrunnelsen for at utvalgets flertall foreslår enkelte særlige regler for å sikre denne gruppens likeverd. Utvalget minner om at samfunnsutviklingen vil kunne medføre økte muligheter til å imøtekomme nedsatte kognitive funksjoner. Etersom universell utforming er en fleksibel rettslig standard, vil kravene kunne endres over tid.

Et flertall i Syseutvalget foreslår også at bygninger, anlegg og opparbeidede uteområder skal oppgraderes til universell utforming innen 1. januar 2019. Plikten vil medføre byrder i form av kostnader og praktiske vanskeligheter, men utvalget påpeker at angjeldende virksomheter vil ha tid og mulighet til å oppfylle hele eller deler av kravet ved tilrettelegging som ledd i løpende vedlikehold og endringsarbeider.

## **17.4 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn på NOU 2005: 8 og 2005: 12**

### **17.4.1 Plassering av regelverket**

*Statens råd for funksjonshemmede, FFO, Norges Handikapforbund, Samarbeidsutvalget for funksjonshemmedes organisasjoner* og mange av organisasjonene for funksjonshemmede med flere, støtter Syseutvalgets forslag om å forankre tidsfrister for krav om universell utforming i diskriminerings-



og tilgjengelighetsloven. Forslaget støttes også av *Likestillings- og diskrimineringsombudet*.

En del høringsinstanser motsetter seg Syseutvalgets forslag om at et krav om universell utforming av nye og eksisterende bygninger legges til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. *Miljøverndepartementet* og *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*, *Husbanken*, *Statsbygg med flere*, mener at krav til universell utforming av bygg og anlegg med videre, må fremgå av plan- og bygningsloven, og ikke av en lov om diskriminering. *Norske Arkitekters landsforbund (NAL)* mener at bestemmelsene om universell utforming av bygninger og saksgang bør følge av bygningslovgivningen. *KS*, *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*, *NAVO*, *OBOS med flere*, støtter mindretallets forslag om at § 11 bør utgå.

*Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* fraråder sterkt å legge det konkrete kravet om universell utforming inn i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, og ikke i plan- og bygningsloven. Det konkrete kravet må, ifølge *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*, inntas i plan- og bygningsloven, som en naturlig del av hensynene og tilretteleggingskravene som inngår i denne loven. Dette understrekes også ved at Syseutvalget har funnet det logisk å legge ansvaret for håndhevingen av kravet til plan- og bygningsmyndighetene, fordi det dreier seg om generelle bygningsmessige krav. Det vises til at det i den senere tid er gjennomført et omfattende arbeid med å rydde opp i forholdet mellom plan- og bygningsloven og annet lovverk. Ett av hovedmålene med opprydningen har vært at forhold som kan ivaretas gjennom de brede prosessene etter plan- og bygningsloven, ikke i tillegg skal måtte behandles etter særlov. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* fremholder at det gjennom plan- og bygningslovsregelverket lettere vil kunne avklares på hvilken måte myndighetene kan sikre at krav om universell utforming blir fulgt opp.

#### 17.4.2 Nye bygninger

De fleste offentlige myndigheter som har uttalt seg, er positive til Bygningslovutvalgets forslag om å innføre strengere krav til utforming av nye tiltak. Forslaget er støttet av *kommuner*, *fylkesmenn*, *fylkeskommuner* og de *departementer* som har uttalt seg. Likeledes blir forslaget støttet av *organisasjonene for personer med nedsatt funksjonsevne*. *Selvaagbygg* uttrykker forståelse for behovet for strengere krav til utforming av tiltak for å sikre tilgjengelighet for alle, men er skeptiske til en rigid håndheving av kravene.

Enkelte høringsinstanser påpeker behovet for klarere regler og en konsekvent oppfølging. Det påpekes også at det synes å være stor mangel på kompetanse når det gjelder hva kravene i dag består i, og hvilke løsninger som bør velges.

Det materielle innholdet i Syseutvalgets forslag får bred støtte i høringen. *Norske Arkitekters Landsforbund (NAL)* ser det som positivt at loven gjelder for ny bebyggelse, så lenge forskriften er god og ansvaret for utformingen er plassert hos den prosjekterende. Ifølge *NAL* er det viktig at blant annet standarder blir grundig vurdert også av prosjekterende arkitekter, og at de foreligger i god tid før loven trer i kraft. *NAL* ser ikke tidsfristen 1. januar 2009 som realistisk, og viser til at tidsfrister for bygg og anlegg må ligge minst tre år fram i tid fra det tidspunktet kravet lovfestes. *NHO* mener at det ikke bør etableres utfravelige regler, men at det vil være behov for skjønnspregede regler. *KS* og *Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* fremmer et lignende syn.

#### 17.4.3 Eksisterende bygninger

Syseutvalgets forslag om å innføre krav til eksisterende bygninger, anlegg og opparbeidede uteområder rettet mot allmennheten har fått støtte fra de fleste kommuner og fylkeskommuner, under forutsetning av at eventuelle merutgifter blir kompensert. *KS*, *NHO* og *Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)* mener at oppgradering innen 2019 vil innebære store kostnader og er et for drastisk virkemiddel.

Forslaget støttes av blant annet av *Statens råd for funksjonshemmede*, *Deltasenteret*, *FFO*, flere faginstanser, organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne og en rekke kommuner og fylkeskommuner. Flere av høringsinstansene som støtter forslaget, peker imidlertid på behovet for budsjettmidler dersom man skal kunne gjennomføre en så stor oppgave. *Oslo kommune* peker på at kommunal sektor vil få økte utgifter, og at det må vurderes nøye hvordan de økte kostnadene skal kompenseres. *Stopp Diskrimineringen* viser til at tilretteleggingsplikten må ledsages av klare tidsfrister dersom loven skal utløse endringer i praksis. Ifølge *Stopp Diskrimineringen* vil tidsfrister gi forutsigbarhet og legge til rette for planmessig endring.

*Nærings- og handelsdepartementet (NHD)* påpeker at en slik plikt knyttet til eksisterende bygg, vil få store økonomiske konsekvenser for en del bedrifter, og ber om en vurdering av om det er reelt behov for at kravet om universell utforming gjøres gjeldende også for eksisterende bygg. Et alternativ er at et slikt krav gjøres gjeldende i forbindelse

med generelle rehabiliterings- eller ombyggingsarbeider. Ifølge NHD bør det vurderes å utvide overgangsperioden for når tilretteleggingen skal skje. Et annet alternativ kan være å innføre en uforholdsmessighetsbegrensning, slik som etter Syseutvalgets forslag §§ 9 og 10.

Ifølge *Samferdselsdepartementet (SD)* ligger hovedutfordringen på deres sektor i ombygging og tilpasning av eksisterende anlegg. Forslaget vil kreve en formidabel økning i ressursbruken, som det ikke vil være økonomisk forsvarlig å gi bindende løfter om. SD mener at absolutte krav til universell utforming av nye og eksisterende anlegg kan få uønskede følger.

Eksempelvis viser SD til at det per i dag er 370 stasjoner og holdeplasser i bruk i det statlige jernbanenettet. SD peker på at store deler av nettet er over hundre år gammelt, og at det ved enkelte holdeplasser eller stasjoner kan kreve svært store investeringer for å tilrettelegge for alle grupper. For strenge krav kan ifølge SD i verste fall medføre at enkelte stasjoner eller holdeplasser må legges ned for at alle grupper skal likebehandles. Krav til universell utforming på mindre stasjoner og holdeplasser må, ifølge SD, kunne fravikes ut fra en nytte-kostnadsvurdering. SD mener at bedre tilgjengelighet kan oppnås både gjennom tiltak på holdeplassen, terminalen og gjennom tiltak på transportmiddelet. Sterkere fokus på hele reisekjeden vil åpne for bedre ressursutnytting ved at tiltak kan settes inn på transportmiddelet, og/eller på terminalen/holdeplassen, utfra hva som er mest kostnadseffektivt. SD påpeker begrensningen i forslaget ved at bestemmelsen kun gjelder atkomst til stasjoner og holdeplasser, men ikke overgangen til transportmiddelet. SD legger i stedet vekt på å oppnå bedret tilgjengelighet for alle brukergrupper gjennom hele reisekjeden, med særlig fokus på gode omstigningsmuligheter i større knutepunkter.

KS viser til at en ombyggingsplikt for eksisterende bebyggelse innen 2019 er et drastisk og kostnadskrevende virkemiddel. HSH fremmer tilsvarende synspunkter. Ifølge KS bør mer positive virkemidler, som holdningsskapende arbeid, økonomiske tilskudd og lignende, supplere bestemmelsen i utvalgets forslag til § 9. NHO peker på at det er stor usikkerhet knyttet til analysene av kostnader utarbeidet av ECON, og går imot forslaget. NHO påpeker at det vil kunne oppstå en problematisk situasjon for virksomheter som har foretatt store investeringer i bygningsmassen, og som ikke har tatt høyde for ombygginger de nærmeste tyve årene. Dersom regelen blir innført, bør spørsmålet om å utvide dispensasjonsadgangen også vurde-

res. *Avinor* mener at fristen for eksisterende bygninger bør settes til 1. januar 2029, eller alternativt utgå.

*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* støtter innføringen av plikt til universell utforming av bygg og anlegg, men peker på viktigheten av at det tas høyde for at kravet vil innebære store investeringer for mange virksomheter. Det bør derfor legges til rette for tilskudd til tilgjengelighetstiltak.

*Norske Arkitekters Landsforbund (NAL)* er positiv til at det settes tidsfrister, men mener tiltakene må innføres gradvis. Ifølge NAL er det urealistisk og det vil svekke forskriften, dersom det skal stilles samme krav til eksisterende bebyggelse som til ny. NAL fremholder for øvrig at konsekvensene av forslaget er for dårlig utredet. Som eksempler vises det til at skjønsmessige avveininger i forhold til eksisterende bebyggelse, vil måtte foretas.

*Husbanken* mener at tiden er inne for at det bør overveies en innføring av strengere krav til eksisterende bygninger.

Statens råd for funksjonshemmede fremholder at det ikke vil være hjemmel i plan- og bygningsloven for å følge opp et krav om tidsfrister gjennom tilsyn og kontroll, i og med at bygningsmyndighetene kun behandler tiltak etter søknad.

## 17.5 Departementets vurderinger

### 17.5.1 Behov for endringer

Departementet slutter seg til Syseutvalget og Bygningslovutvalget sine vurderinger av behovet for å styrke kravene til tilgjengelighet og brukbarhet. Det er ikke akseptabelt at utformingen av tiltak ute-stenger eller vanskeliggjør bruken for personer med nedsatt funksjonsevne. Departementet foreslår derfor at reglene for tilgjengelighet skjerpes slik at det kreves universell utforming av bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten. Krav om universell utforming av bygninger og anlegg hjemles i forslag til ny § 29-3. Innstramminger i utformingskravene vil omfatte fellesanlegg og uteområder. Krav om universell utforming av uteområder, der ikke utformingen følger direkte av plan, foreslås derfor inntatt i forslaget § 28-7. Nærmere krav om universell utforming vil bli fastsatt i teknisk forskrift. Departementet går derfor inn for at det stilles krav om universell utforming i nye tiltak. Departementet går videre inn for at det for eksisterende tiltak innføres en hjemmel i loven til å stille krav til oppgradering av bestemte typer bygninger, anlegg og uteområder. Ut over dette kan kommunen stille krav om universell utforming av uteområder med hjemmel i §§ 11-9 og 12-7.

Slik departementet ser det, er det ikke nok at utformingskravene alene endres. Undersøkelser viser at gjeldende krav til tilgjengelighet ofte ikke følges fullt ut i nye tiltak. Det vil derfor være nødvendig at også veiledere, standarder med videre, i størst mulig grad angir konkrete mål og verdier. Alle aktører, det være seg tiltakshavere, prosjekterende, utførende, uavhengig kontrollerende, kommunale tilsynsmyndigheter, eller brukere, må ha konsise krav å forholde seg til. Da vil det være større sannsynlighet for at alle parter har kunnskap om hvilke muligheter og krav som foreligger ved utforming av bygninger. Ved å tydeliggjøre ansvarsreglene og reglene om sanksjoner, herunder krav om retting og overtredelsesgebyr, skal det i større grad reageres på arbeider som ikke oppfyller kravene om universell utforming.

### 17.5.2 Begrepsbruk

De to utvalgene har forskjellige forslag til hvordan nye krav om tilgjengelighet i plan- og bygningsloven skal formuleres. Syseutvalget foreslår at universell utforming skal brukes som en rettslig standard. Dette innebærer at kravet endres fra et ideal til å ha et reelt rettslig innhold. Det blir da et utgangspunkt for plikter og rettigheter for fysiske og juridiske personer. Dersom universell utforming gis som en standard vil innholdet i kravet endre seg over tid i takt med samfunnsutviklingen.

Bygningslovutvalget ser det ikke som ønskelig å innarbeide begrepet «universell utforming» i plan- og bygningsretten, utover omtalen i formålsbestemmelsen. Brukbarhetsbegrepet er etter Bygningslovutvalgets oppfatning videre enn tilgjengelighetsbegrepet.

Departementet slutter seg ikke til Bygningslovutvalget på dette punktet, men foreslår at «universell utforming» innføres som gjennomgående begrep i loven. Det vises særlig til bruken av begrepet i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, som er under utarbeidelse. Departementet anser at begrepet skal kunne anvendes som hjemmel for å gi forskrifter også om ytelseskrav til tekniske installasjoner, selv om de faller utenfor en streng ordfortolkning.

### 17.5.3 Plassering av reglene

Departementet foreslår å legge kravene om universell utforming til plan- og bygningsloven. Dette er i hovedsak begrunnet i hensynet til forutsigbarhet og rettssikkerhet, i tillegg til det praktiske. For det første vil tiltakshaver, prosjekterende og utførende som er ansvarlige for oppføringen av nye bygg,

samt for oppgraderinger av eksisterende bygg, kun måtte forholde seg til én lov. For det andre har bygningsmyndighetene en etablert tilsyns- og kontrollfunksjon som de ansvarlige aktørene allerede kjenner til. Til slutt er det også en fare for at kravene til universell utforming kan bli svekket og at reglene blir utydelige dersom saker skal kunne versere parallelt etter ulike lover, slik Syseutvalget har foreslått. Prosesser med parallelle løp vil dessuten bli unødig kompliserte. Bestemmelsene om universell utforming av bygg, anlegg og uteområder foreslås derfor plassert i plan- og bygningsloven.

### 17.5.4 Andre regler om bygninger foreslått av Syseutvalget

I Syseutvalgets forslag til § 11 i tilgjengelighets- og diskrimineringsloven er det, foruten krav til nye og eksisterende tiltak i første og andre ledd, foreslått endringer av administrativ art. Utvalget foreslår at plan- og bygningsmyndighetene får ansvar for å sikre at kravene blir oppfylt. I tillegg er det foreslått i lovforslaget § 15, at plan- og bygningsmyndighetene gis plikt til å føre tilsyn og medvirke til at reglene følges. Departementet anser at dette er overflødig som egen bestemmelse når reglene plasseres i plan- og bygningsloven. Følgelig har de ansvarlige plikt til å utforme tiltakene i tråd med reglene, og bygningsmyndighetene må følge opp reglene gjennom saksbehandling og tilsyn.

I forslaget til § 15 går Syseutvalget inn for en egen dispensasjonsordning for reglene om universell utforming. Utvalget foreslår at plan- og bygningsmyndighetene får myndighet til å innvilge dispensasjon fra plikten etter første og andre ledd, når det foreligger vernehensyn eller andre særlig tungtveiende grunner. Det sistnevnte kan for eksempel gjelde brannsikkerhet eller andre lovbestemte krav. Etter forslaget vil klage over slik dispensasjon kunne bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda av representative organisasjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Likestillings- og diskrimineringsnemnda vil da kunne treffe vedtak om å oppheve slik dispensasjon.

Bestemmelsene legger opp til en annen dispensasjonsvurdering enn det som framgår av gjeldende regler i plan- og bygningsloven og Miljøverndepartementets forslag til nytt kapittel 19 i plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp. 32 (2007–2008). I tillegg foreslår Syseutvalget et eget klageorgan for denne type saker. Bygningslovutvalget slutter seg ikke til dette forslaget. Bygningslovutvalget påpeker at universell utforming er foreslått tatt inn i formålsbestemmelsen. Det må etter utvalgets mening foreligge tungtveiende grunner for at man

kan dispensere fra et slikt krav. At det er nevnt i formålsbestemmelsen innebærer også at det er et relevant hensyn til fordel for dispensasjon. Formålet med § 11 fjerde ledd må anses oppfylt i de alminnelige regler om dispensasjonsvurderingen i forslaget til ny plan- og bygningslov. I tillegg er det uheldig med forskjellige skjønnskriterier for dispensasjon fra de enkelte bestemmelser i plan- og bygningsloven. Bygningslovutvalget mener også at det er lite hensiktsmessig med en særskilt klageregel for dispensasjonsvedtaket. Egne klageorgan for enkeltelementer i loven vil ikke fremme en effektiv plan- og byggeprosess. Dette er det heller ikke tradisjon for i norsk forvaltningsrett. Fylkesmennene har forsvarlig faglig kompetanse til å vurdere slike saker.

Departementet går i likhet med Bygningslovutvalget ikke inn for særregler for behandling av kravene om universell utforming og slutter seg til utvalgets vurdering og begrunnelse. Departementet viser i denne forbindelse også til den særskilte dispensasjonsbestemmelsen for bestående bygg i § 31-2 fjerde ledd, som viderefører gjeldende lov § 88.

### 17.5.5 Innhold i kravene

Departementet tar utgangspunkt i Syseutvalgets forslag til definisjon i ny tilgjengelighets- og diskrimineringslovs § 9 andre ledd. Denne lyder:

«Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig».

Målgruppen for universell utforming er vid. Mens tilgjengelighet kan oppfattes som problemstillinger knyttet til mennesker med nedsatt funksjonsevne, dreier universell utforming seg om løsninger som ivaretar «alle», med eller uten nedsatt funksjonsevne.

Kravet omfatter både fysisk utforming og andre tekniske forhold som påvirker brukbarheten av tiltaket. Dette kan være krav til lysforhold, ytelse for ventilasjonsanlegg, akustiske forhold eller krav om installering av teleslynge. Tiltaket eller deler av tiltaket skal vurderes i forhold til den funksjon det skal oppfylle. Tiltak eller deler av tiltak som skal benyttes av allmennheten eller et bredt spekter av mennesker, vil måtte utformes og dimensjoneres slik at det skal kunne brukes av flest mulig. Et typisk eksempel her er skolebygninger. Selv om man som regel skal ha et ærend for å oppholde seg der, betjener skoler et så vidt spekter av brukere at de må utformes slik at de er brukbare for alle. Et

eksempel på det motsatte er den enkelte bolig. Ved vurderingen er det bygningens objektive bruksområde som må vurderes.

I universell utforming ligger at hovedløsningen skal være inkluderende. Dette innebærer at hovedinngangen, sentrale kommunikasjonsområder, hovedheis med videre, må utformes slik at de kan brukes av alle. Det er ikke tilstrekkelig at sideinnganger eller bakveier med tilhørende arealer utformes med god tilgjengelighet. Har tiltaket et blandet formål må de enkelte deler utformes etter den funksjon de skal tjene. At byggets hovedløsninger skal være inkluderende, betyr også at bygget skal ivareta behovet for trygge evakueringsløsninger. Kravet vil gjelde både for bygninger, anlegg og opparbeidede uteområder. Det vises for øvrig til framstillingen av Syseutvalgets oppfatning av innholdet i begrepet under punkt 17.3.2. Departementet legger denne oppfatningen til grunn for innholdet i begrepet «universell utforming» i de foreslåtte bestemmelsene i byggesaksdelen av loven.

### 17.5.6 Nye tiltak

Departementet anser at kravet til universell utforming må gjelde både for tiltaket og opparbeidet uteareal, herunder atkomst til hovedinngangen, jf. forslaget til § 28-7. Også rekreasjonsområder rettet mot publikum skal kunne kreves universelt utformet. Kravet omfatter felles utearealer og atkomst til større boligblokker eller boligområder med videre. Det foreslås stilt krav til at tiltak skal være universelt utformet innenfor sitt funksjonsområde jf. forslaget § 29-3. I dette ligger at tiltaket skal utføres slik at det er brukbart for flest mulig innenfor sin funksjon. De nærmere krav fastsettes i forskrift.

Videre vil kravene komme til anvendelse ved hovedombygginger etter § 31-2 og ved søknadspliktig bruksendringer etter § 20-1 bokstav d.

### 17.5.7 Eksisterende byggverk

Bygningslovutvalget har ikke fremmet forslag om hjemmel for pålegg om å oppgradere eksisterende bygninger. Departementet finner likevel grunn til å anbefale å innføre en hjemmel for å kreve oppgradering av eksisterende byggverk med tilhørende utearealer. Det vises til at det allerede fra 1975 har vært krav i teknisk forskrift som skal sikre tilgjengelighet. Det framgår av en rekke undersøkelser at eksisterende bygninger med tilhørende utearealer gjennomgående er lite tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne. Den årlige fornyelse av bygningsmassen er anslått til ca. 2 %. Dette inne-

bærer at det vil ta lang tid før målet om et universelt utformet samfunn oppnås ved en normal fornyelse og oppgradering og bygningsmassen. På denne bakgrunn fremmer departementet forslag om å innføre en bestemmelse om oppgradering av eksisterende byggverk til standarden universell utforming. Bestemmelsen gir hjemmel til å innføre forskrifter om at bestemte bygningstyper skal oppgraderes til å være universelt utformet innen en i forskriften fastsatt frist. Hovedmodellen for å identifisere og prioritere tiltak for å oppgradere eksisterende bygg og anlegg i samferdselssektoren skal fremdeles være Nasjonal transportplan.

Tilgjengeligheten i eksisterende tiltak rettet mot allmennheten er et forsømt område. Det vil innebære store kostnader å oppgradere disse til universell utforming/brukbarhet for alle. Innføring av en tidsfrist for oppgradering i lovverket, som Syseutvalget har foreslått, kan være én måte å ta tak i de store utfordringene. En fordel med å innføre tidsfrist vil være å gi virksomhetene god tid til å planlegge og å legge til rette for oppgraderingene. En ulempe er at langt de fleste sannsynligvis likevel først vil foreta oppgraderingen like før eller ved fristens utløp. Syseutvalgets forslag gir heller ikke rom for prioriteringer mellom ulike typer tiltak eller bygningskategorier.

Den store økonomiske belastningen en slik oppgradering vil innebære, gjør at departementet heller vil foreslå en skrittvis og prioritert tilnærming. Departementet fremmer derfor forslag om at det gis en hjemmel til å gi forskrifter om oppgradering av bestående bygninger til en standard tilsvarende universell utforming. Over tid kan krav til enkelte bygningskategorier fastsettes i egne forskrifter. De enkelte forskriftene fastsetter fristen for oppgraderingen.

Bygningskategorier kan være bygninger for grunnskoler og videregående skoler, barnehager, postkontor, rådhus, sykehus og andre offentlige servicebygg, transportterminaler, biblioteksbygninger, kulturhus som teater, kinoer med videre, samfunnshus/grendehus og kirker og andre religiøse forsamlingshus. Dernest kan det være kafeer, restauranter, hoteller, kjøpesentre, idrettsanlegg, parker og andre forretninger enn dagligvare.

Viktige momenter i prioriteringene vil være i hvilken grad tiltakene gagnar mange mennesker, betydningen av aktiviteten i bygningen for den personlige utfoldelse og inkludering, og de antatte kostnadene. Tiltak der det ytes obligatoriske eller grunnleggende offentlige tjenester bør prioriteres.

I forslaget til § 9 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, legges det til grunn at plikten til gene-

rell tilrettelegging (universell utforming) avgrenses mot tiltak som medfører en uforholdsmessig byrde. Det vises til at gjennomføring av universell utforming ofte vil kreve fysiske tiltak som kan være praktisk vanskelige å gjennomføre og som vil være kostbare. Universell utforming eller tilrettelegging vil også kunne komme i konflikt med andre viktige hensyn. Det må derfor foretas en konkret vurdering av hvert enkelt tilfelle om universell utforming er en uforholdsmessig byrde for pliktsubjektet. De forhold som kan være relevante i vurderingen er kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, tilretteleggingens effekt for å bygge ned funksjonshemmende barrierer, hvorvidt virksomhetens alminnelige funksjon er av offentlig art, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn.

Ved utarbeidelse av forskriftene vil departementet legge til grunn et prinsipp om vurdering av forholdsmessighet der en avveining av kost/nytte og andre viktige hensyn som verneverdi og sikkerhet vil inngå. Departementet vil foreta en nærmere konkretisering av uforholdsmessighetsvurderingen ved utarbeidelsen av de enkelte forskrifter.

Håndheving av reglene vil høre under bygningsmyndighetenes generelle kompetanse og overtredelsen vil rammes av de samme sanksjoner som ved andre overtredelser. Aktuelle virkemidler kan være tvangsmulkt fram til oppfyllelse av pålegg om oppgradering og/eller overtredelsesgebyr.

#### **17.5.8 Andre endringer i plan- og bygningsloven som får betydning for universell utforming**

Nye regler som presiserer ansvarsfordelingen i byggesaken, reglene om uavhengig kontroll, dokumentasjon, kommunalt tilsyn og håndhevelsesreglene vil også ha en positiv betydning for gjennomføring av nye krav om universell utforming. Manglende oppfølging av kravene om universell utforming vil begrunne krav fra kommunen om å stanse arbeidet og rette forholdet. Dersom feilen har sin årsak i feil prosjektering eller utførelse, kan ansvarsretten til den ansvarlige trekkes tilbake. Ved forsettlige og uaktsomme feil og mangler kan kommunen utstede overtredelsesgebyr, jf. forslag til § 32-8.

Departementet vil også vurdere å innføre krav om egenerklæring om at tiltaket oppfyller kravene til universell utforming, som en del av dokumentasjonskravene i forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK).

Det vises til at de økonomiske konsekvensene er mer utførlig framstilt i kapittel 26.

## 18 Byggetomta og ubebygd areal

### 18.1 Bakgrunn

Alt areal er ikke egnet til utbygging. Grunnforholdene kan være ustabile, terrenget kan være for bratt eller arealet kan ligge i områder som er utsatt for skredfare. I tillegg må arealet ha en visse størrelse og ha en hensiktsmessig utforming for å kunne bebygges. Den del av arealet som ikke dekkes av bygningen må i noen tilfeller sikres, og det er ikke all bruk av arealet som er heldig for omgivelsene.

Reglene skal sikre at byggegrunnen er egnet i kvalitet, størrelse og form, og at eiendom som ønskes opprettet, endret eller bebygd, skal være egnet til sitt formål. Reglene skal også ivareta sikkerhet mot skader og ulemper fra omgivelsene. I tillegg inneholder plan- og bygningsloven regler som skal sikre at den ubebygde delen av tomta ikke utgjør en fare for omgivelsene, i seg selv eller ved bruken av den.

### 18.2 Gjeldende rett

#### 18.2.1 Innledning

De bestemmelser som omtales i det følgende, er i gjeldende lov fordelt på to kapitler. I kapittel XII finnes § 68 om byggegrunn og miljøforhold og § 69 om den ubebygde del av tomt og fellesareal. Bestemmelsene § 100 om sikringstiltak og utstyr for byggearbeid, § 101 om tiltak på naboeiendom, § 103 om innhegning og § 104 om orden på og bruk av ubebygd areal med videre, er plassert i kapittel XVII Ymse bestemmelser. Bygningslovutvalget foreslår å samle disse i ett kapittel under overskriften Byggetomta.

#### 18.2.2 Regler som skal sikre byggetomta og tiltaket mot skade

##### *Plan- og bygningsloven § 68*

Utgangspunktet etter § 68 første ledd er at det ikke må bygges på steder hvor det er risiko for at fare som følge av natur- eller miljøforhold kan oppstå, jf. Ot.prp. nr. 57 (1985–86) side 67. Begrepet «tilstrekkelig» sikkerhet gir anvisning på en konkret vurdering av risikomomentene. Fare eller ulempe som

følger av naturforhold som flom og vannsig, eller miljøforhold som forurensing og støy, er omfattet av bestemmelsen.

Bestemmelsen er en selvstendig avslagshjemmel. Forholdet til § 68 er i utgangspunktet relevant ved behandling av enhver søknad eller melding. Hvor framtreddende disse momentene er i den enkelte sak, vil avhenge av omgivelsene der det omsøkte tiltak plasseres.

Plan- og bygningsloven § 68 gjelder både i regulert og uregulert område. Der området er regulert, må kommunen uavhengig av planens alder, likevel ta stilling til om det er tatt hensyn til eventuelle forhold som faller inn under bestemmelsen, og om de forholdsregler som følger av planene eller prosjekteringen er tilstrekkelige. Det kan være at man ved utarbeidelsen av planen ikke var klar over at det forelå slike omstendigheter. Ny viten eller endrete forhold kan også tilsi at området ikke bør utbygges, eventuelt at det må tas særskilte forholdsregler ved utbygging.

Hovedelementene i gjeldende plan- og bygningslov § 68 forelå allerede i §§ 60 og 146 i lov om bygningsvesenet av 1924. I bygningsloven av 1965 ble dette videreført med visse tillegg i § 68. Bestemmelsen ble en del endret ved lov av 20. juni 1986 nr. 37. Bestemmelsen ble utvidet til også å omfatte deling av eiendom. Videre ble bestemmelsens virkeområde utvidet til å omfatte negative konsekvenser av andre forhold i det ytre miljø. Det ble i tillegg vedtatt et nytt andre ledd som ga bygningsmyndighetene adgang til å nedlegge byggeforbud eller sette særskilte vilkår for utbygging i utsatte områder. Det vises til Bygningslovutvalgets kommentarer til bestemmelsen i kapittel 19 i NOU 2005: 12 Del II. Bestemmelsen er også nærmere utdypet i rundskriv T-5/97 Arealplanlegging og utbygging i fareområder.

Kommunen kan etter bestemmelsens andre ledd nedlegge et tidsbestemt byggeforbud for områder som ikke har tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller ulempe. I motsetning til bygge- og deleforbud etter plan- og bygningsloven § 33 utløser ikke bygge- og deleforbud etter § 68 krav om utarbeidelse av reguleringsplan.

Hovedprinsippene om kommunens ansvar i gjeldende lov § 68 er i all hovedsak uendret siden

1924. Det er tiltakshaver som i utgangspunktet har ansvaret for at et tiltak oppfyller kravene i § 68. Innføringen av ansvarsrettssystemet har heller ikke endret dette. I Eigersund-dommen HR-2006-01515-A uttalte Høyesterett at «Det er ikkje tvilsamt at det er byggherren som har ansvaret for byggjeprojektet, også byggjegrund og fundamentering. Bruken av ansvarshavende endrar ikkje dette, men støttar klart opp under at det ikkje er kommunen som skal ha ansvaret.»

Som et alternativ til å nedlegge forbud mot bygging eller deling, kan bygningsmyndighetene sette vilkår om sikringstiltak. De vilkår som gis, må ha direkte sammenheng med den foreliggende fare eller ulempe. Kravene må være knyttet til grunnen, bebyggelsen eller utearealet, og de må ha som formål å avverge eller dempe de aktuelle farer som har sammenheng med natur- eller miljøforhold. Kommunens ansvar for sikringstiltak er begrenset til å påse at de påtenkte tiltakene mot flom eller andre ekstraordinære skader eller ulemper er tilstrekkelige til å avverge faren eller redusere ulempene til et akseptabelt nivå, jf. teknisk forskrift (TEK) § 7-32. Det er tiltakshaver selv som må engasjere den konsulenthjelp som er nødvendig for å avklare hvilke tiltak som må iverksettes, og hvordan de skal gjennomføres.

Det foreligger relativt omfattende rettspraksis i forbindelse med bygningsmyndighetenes erstatningsansvar etter plan- og bygningsloven § 68. Dersom kommunen sitter med konkret kunnskap om at det foreligger en fare eller ulempe som faller inn under § 68, skal søknad avslås eller sikringstiltak påbys. Det anses som tilstrekkelig for kommunen å henvise til kartmateriale eller annet som påviser fare for ras eller liknende. Likeledes vil man kunne bygge på at det erfaringsmessig har forekommet ras eller lignende i området. Det er imidlertid ikke anledning for kommunen til automatisk å avslå alle bygge- og delesøknader inntil søker kan påvise at det ikke foreligger fare. Det må kunne påvises sannsynlighet for en slik fare i den konkrete saken. Det vil da være tiltakshavers ansvar å dokumentere at fare likevel ikke foreligger, eller at det kan motvirkes ved de konkrete sikringstiltak.

Utgangspunktet om at det må foreligge særlige omstendigheter for at kommunen skal bli erstatningsansvarlig, ble første gang fastslått i en dom inntatt i Rt 1910 side 229. Høyesterett uttalte at «Skylden for feil, som begaaes ved en bygnings opførelse, falder i første række paa byggherren og hans folk. Kun under særlige omstændigheder kan eieren gjøre ansvar gjældende mod kommunen

eller dens funktionærer.» Dette standpunktet ble senere fulgt opp i en dom inntatt i Rt 1932 s. 782.

I Lørenskog-dommen, inntatt i Rt 1967 s. 1248, ble ansvaret mellom kommunen og saksøker fordelt med  $\frac{3}{4}$  på kommunen og  $\frac{1}{4}$  på saksøker. Det ble lagt særlig vekt på at bygningssjefen hadde grepet aktivt inn i realiseringen av byggeplanene ved å gi anvisning på den fundamenteringsmåte som ble brukt, uten at det var foretatt nærmere undersøkelser. Saksøker kunne blant annet bebreides at han ikke hadde varslet tilstrekkelig klart om byggegrunnens beskaffenhet.

I Eigersund-dommen, HR-2006-01515-A, ble kommunen frifunnet for erstatningskrav som følge av setningsskader på bolig, jf. lov av 13. juni 1969 nr. 26 om skadeerstatning (skadeerstatningsloven) § 2-1 nr. 1. Saken tok særlig opp spørsmålet om det skulle vært fastsatt vilkår for byggetillatelsen. Høyesterett fastholdt for øvrig utgangspunktet fra Lørenskog-dommen om at ansvaret for «byggegrunnen, for byggeplan og konstruksjon av hus og fundament og for utførelsen av arbeidet» påhviler byggherren. Bruken av ansvarshavende endret etter Høyesteretts oppfatning ikke dette utgangspunktet, men støttet derimot klart opp under at det ikke er kommunen som skal ha ansvaret.

Kommunen har ikke adgang til å gi bygge- og/eller deletillatelse på betingelse av at tiltakshaver bebygger grunnen på eget ansvar. En slik ansvarsfraskrivelse vil ikke bli tatt hensyn til dersom fare eller skade skulle oppstå.

#### *Tiltak på nabotomt*

Plan- og bygningsloven § 101 første ledd nr. 1 gir kommunen anledning til å rette pålegg mot eier av naboeiendom dersom byggverk kan bli utsatt for skade ved vannsig, ras eller utglidning fra nabogrunn. Pålegget gjelder bare «nødvendige» tiltak. Disse må være av forebyggende karakter. Eier av nabogrunn må etter pålegg foreta nødvendige forebyggende tiltak på sin grunn. Det må antas at eier av nabogrunn må dekke kostnadene ved mindre inngrep av relativt ubetydelig karakter. Ansvaret for omkostninger for øvrig ligger på eiendommen som drar nytte av tiltakene, med mindre naboeiendommen har forsømt sin plikt til for eksempel å lede bort vannet.

Kommunen kan etter gjeldende lov § 101 nr. 2 tillate at nabogrunn blir brukt for utføring av bygge- og vedlikeholdsarbeid. Selv om bestemmelsen ikke nevner det, må det antas at det er en grense for hvor lenge naboeiendom kan tillates benyttet etter andre ledd. Videre begrenses kommunens adgang til å gi tillatelse til bruk av nabo-

grunn til tilfeller der arbeidet ikke lar seg utføre på annen måte, eller der det å utføre arbeidet på annen måte vil medføre vesentlige kostnader. Før pålegg etter gjeldende lov § 101 nr. 1 eller tillatelse etter gjeldende lov § 101 nr. 2 blir gitt, skal naboen gis høve til å uttale seg, jf. § 101 nr. 3. Det framgår av andre ledd at kommunen kan sette vilkår for tillatelsen. Etter § 101 nr. 3 tredje ledd første punktum fastsettes erstatning for skade eller ulempe på naboeiendom ved skjønn. Dette er lensmannsskjønn i lensmannsdistrikt, jf. kapittel X § 59 andre ledd. Gjeldende lov § 101 nr. 3 tredje ledd andre punktum inneholder en spesialregel for skjønnet. Dersom det er årsakssammenheng mellom de tiltak som er nødvendige etter nr. 1 og naboenes forømmelse av sin plikt til å lede bort vannet, kan naboen pålegges å erstatte eierens kostnader, skade og ulempe.

### 18.2.3 Regler om tomtestørrelse og utearealer

Plan- og bygningsloven § 69 skal sikre vesentlige kvaliteter på den ubebygde del av tomta. Bestemmelsen gjelder generelt, ikke bare for boligtomter, men enkelte av kravene vil gjelde spesifikt for areal i tilknytning til bolig. Bestemmelsens første ledd første punktum stiller krav om at en så stor del av tomta holdes ubebygd at bebyggelsen får tilfredsstillende lysforhold og brannsikring. Disse kravene er i dag spesifisert ved funksjonskrav i teknisk forskrift (TEK) § 8-35 der det kreves at «Rom for varig opphold skal ha tilfredsstillende dagslys, med mindre oppholds- og arbeidssituasjonen tilsier noe annet». I teknisk forskrift (TEK) § 33-10, under kapitteloverskriften «Planløsning», er det i siste ledd første punktum stilt krav om at «Rom for varig opphold skal ha vinduer og utsyn».

Plan- og bygningsloven § 69 nr. 1 andre punktum krever at det skal sikres så mye ubebygd areal at plassbehovene for beboerne selv og for kjøretøy av ulikt slag blir dekket i nødvendig utstrekning. I regulerings- og planbestemmelser vil det være fastsatt maksimal utnyttelse av tomta og det stilles ofte krav om – og til parkeringsareal og uteoppholdsareal. Mange kommuner har også parkeringsnormer, enten som vedtekter eller retningslinjer.

Plan- og bygningsloven § 69 nr. 1 tredje punktum gir kommunen hjemmel til å kreve beskjerping eller fjerning av trær og beplantning når disse forringer eller vanskeliggjør opphold, parkering og avkjørselsforhold.

Plan- og bygningsloven § 69 nr. 2 åpner for at kravene til areal som nevnt i nr. 1 kan innfris ved å avsette nødvendig areal utenfor den aktuelle byg-

getomta. Dette kan skje enten på en eller flere andre tomter/bruksnumre, eller på et eget bruksnummer. I praksis vil det kreves tinglysning av de aktuelle rettighetene, slik at lovens krav blir ivare tatt med varig virkning.

Plan- og bygningsloven § 69 nr. 4 hjemler den såkalte frikjøpsordningen, der det gjennom vedtekt kan fastsettes at krav til parkeringsplasser etter § 69 første ledd, kan innfris ved innbetaling til et kommunalt fond for bygging av parkeringsanlegg/parkeringshus.

Plan- og bygningsloven § 69 nr. 5 gir reglene i nr. 1–4 virkning også ved bruksendring. Dette gjelder kun kravene til parkeringsareal, ikke kravene til annen type uteareal som areal til opphold, lek, sykler og liknende.

### 18.2.4 Regler om sikring av tomt og ubebygd areal

#### *Sikringstiltak mv. § 100*

Gjeldende plan- og bygningslov § 100 er identisk med § 100 i bygningsloven av 1965, som igjen tilsvarte §§ 128-130 i lov om bygningsvesenet av 1924. «Bygningsrådet» ble endret til «Kommunen» ved lov 11. juni 1993 nr. 85. Kravene i plan- og bygningsloven § 100 er gitt ut fra hensynet til helse, miljø og sikkerhet. Bestemmelsen krever at det iverksettes tiltak som sikrer at byggearbeidene gjennomføres på en forsvarlig måte.

Plan- og bygningsloven § 100 omfatter sikring mot skade som kan oppstå som en direkte følge av at det utføres byggearbeider. Sikring mot fare som følger av bygningens eller byggetiltakets egenskaper i sin alminnelighet omfattes derimot ikke.

Bestemmelsen gjelder ethvert arbeid som omfattes av lovens saklige virkeområde, uansett om tiltaket krever søknad, melding eller er unntatt byggesaksbehandling. Bestemmelsen tar ikke bare sikte på å verne om arbeidstagerens sikkerhet, men gir et generelt påbud til beskyttelse mot skade på liv og helbred uten hensyn til hvem som kan rammes. Den har altså et videre virkeområde enn byggherreforskriften som er gitt med hjemmel i arbeidsmiljøloven.

I Byggherreforskriften har byggherren ansvaret for helse, miljø og sikkerhet. Plan- og bygningsloven § 98 nr. 1 pålegger ansvarlig utførende ansvaret for at bestemmelsen i § 100 blir ivare tatt. I de tilfeller hvor tiltaket ikke er søknadspiktig, er det tiltakshaver som er ansvarlig ovenfor bygningsmyndighetene. Dersom kravene i § 100 ikke overholdes, kan kommunen trekke tilbake ansvarlig utførendes ansvarsrett når vilkårene for dette for øvrig er til stede, jf. §§ 98 nr. 2 og 93b nr. 3 og saks-



behandlingsforskriften (SAK) § 22. Brudd på bestemmelsen er også belagt med straffeansvar etter gjeldende lov § 111 nr. 5.

Bestemmelsens første ledd påbyr alle som skal utføre bygge- eller rivningsarbeid, graving, sprenning eller fylling, å sikre mot at skade kan oppstå på person eller eiendom. Bestemmelsen påbyr også å sikre at den offentlige trafikk kan opprettholdes. Dette må skje før arbeidet påbegynnes, jf. «på forhånd».

Andre ledd stiller krav om forsvarlig innretning, drift og vedlikehold av utstyr for byggearbeid.

Tredje ledd gir kommunen rett til å gi de pålegg som er nødvendige for at bestemmelsene i første og andre ledd blir overholdt. Retten til å gi pålegg om grunnundersøkelser er nevnt spesielt fordi denne type pålegg ofte vil være nødvendig. Påleggshjemmelen legger i utgangspunktet ikke begrensninger på hvilke pålegg som kan gis, så lenge de er nødvendige for å sikre at bestemmelsene i første og andre ledd blir overholdt. Kommunen kan eksempelvis gi pålegg om å stenge gaten mens arbeid med riving samt transport av konstruksjoner pågår.

Henvisningen til grunnundersøkelser framgår av Utkast til lov om bygningsvesenet, Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven (avgitt i 1960). I dette lovutkastet står at retten til å påby grunnundersøkelser ble nevnt særskilt for tydelighetens skyld, jf. side 180.

Det har vært stilt spørsmål om kommunen vil komme i ansvar dersom man ikke har påpekt fare ved terrenget. Departementet henviser i den forbindelse til blant annet kommentarene til § 100 i Ot.prp. nr. 1 (1964–65). Det er der uttrykkelig uttalt at plan- og bygningsloven § 100 ikke tar sikte på å etablere erstatningsansvar for kommunen. Generelt kan sies at slikt ansvar bare vil kunne påregnes i et tilfelle hvor det er åpenbart at pålegg burde vært gitt for å unngå skade, og da etter en vanlig erstatningsrettslig skyldregel.

### *Innhegning § 103*

Plan- og bygningsloven stiller visse krav om gjerde i § 103. Bestemmelsen regulerer kommunens adgang til å pålegge at det oppføres gjerde, og er i hovedsak motivert av sikkerhetshensyn. Faremomentet er særlig framtrædende der eiendommer grenser mot veg. Bestemmelsen gir bare hjemmel for å pålegge plassering av gjerde i eiendomsgrensen og ikke til å kreve gjerde lagt slik at vedkommende blir avskåret fra deler av egen grunn. Bestemmelsen gjelder permanent. Regler om gjer-

der i § 100 gjelder kun for byggeperioden. Behov for gjerde mot naboeiendom av private hensyn reguleres av lov om grannegjerde av 5. mai 1961. Gjerdeplikt eller gjerdeforbud etter plan- og bygningsloven § 103 går ved motstrid foran bestemmelsen i grannegjerdeloven, jf. lov om grannegjerde § 1 andre ledd andre punktum.

Bestemmelsen gjelder etter § 103 nr. 1 første ledd første punktum i tettbygde strøk. For andre områder må det være bestemt ved vedtekt. I disse områdene skal tomt være forsynt med gjerde mot veg. Dette er et krav til den som til enhver tid eier den aktuelle tomte. En begrensning er gitt i andre alternativer der det sies at kravet gjelder så lenge tomte ikke er fullt utbygd til veglinje.

Etter § 103 nr. 1 andre ledd er kommunen gitt hjemmel til å påby at tomt skal forsynes med gjerde mot veg utenfor tettbygde strøk. Etter § 103 nr. 1 tredje ledd kan kommunen kreve hekk eller annen beplantning i stedet for gjerde. I tidligere forarbeider er denne løsningen begrunnet med estetiske hensyn.

Kommunestyret er etter § 103 nr. 1 fjerde ledd gitt kompetanse til å gi vedtekter om utforming av gjerde og annen innhegning. Det er videre vist til at § 74 nr. 2, om at tiltak skal utformes med god estetikk og tilfredsstillende rimelige skjønnhetshensyn, gjelder tilsvarende. Kommunen er etter § 103 nr. 2 første punktum gitt anledning til å fritta for plikt til innhegning etter nr. 1. Det er altså ikke nødvendig å søke om dispensasjon fra kravet i § 103 nr. 1 første punktum. Det er imidlertid ikke sagt hvilke hensyn kommunen skal legge vekt på i vurderingen. Etter praksis må det tas utgangspunkt i de hensynene regelen skal fremme. Vurderingen har dermed likheter med vurderingen etter plan- og bygningsloven § 7.

Etter § 103 nr. 2 andre punktum kan kommunen forby innhegning for blokkbebyggelse og innenfor fellesområder og områder som hører til rekkehusbebyggelse.

I § 103 nr. 2 tredje punktum er det tatt inn en opplysning om at fritak for eller forbud mot innhegning ikke gjelder hvor vegmyndighet finner at det bør være gjerde i medhold av § 44 i veglova av 21. juni 1963. Det antas at det i en reguleringsplan med reguleringsbestemmelser etter plan- og bygningsloven § 26 kan gis forbud mot eller påbud om gjerde, eventuelt krav til gjerdens utførelse.

### *Orden på og bruk av ubebygde areal § 104*

Plan- og bygningsloven § 104 første og andre punktum om orden på og bruk av ubebygde areal, er i det vesentlige identisk med § 104 i bygningsloven av

1965 som igjen tilsvarte § 150 i lov om bygningsvesenet av 1924. Bestemmelsen ble noe endret ved lov av 5. mai 1995 nr. 20. Blant annet ble overskriften endret fra «ubebyggt areal i tettbygd strøk» til «orden på og bruk av ubebyggt areal. Sikringstiltak ved byggverk mv». Ved endringsloven av 11. juni 1993 nr. 85 ble «bygningrådet» erstattet med «kommunen». Ved lovendringen 28. juni 1996 nr. 55 ble «kommunen» erstattet med «plan- og bygningsmyndighetene» for å presisere at også overordnet plan- og bygningsmyndighet har kompetanse etter bestemmelsen. Bestemmelsens tredje punktum kom inn ved lovendringen av 5. mai 1995 nr. 20. Sikringstiltak på grunn av terrenget kan bare pålegges på områder nær byggverk, det vil si der det ferdes en del mennesker, og særlig med tanke på barns sikkerhet, jf. Ot. prp. nr. 39 (1993–94) kapittel 14.1. Sikringstiltak kan være oppsetting av gjerde med videre.

I Ot.prp. nr. 39 (1993–94) kapittel 13.13 er bestemmelsen begrunnet i at det i en del tilfeller har vist seg at det ved eller i nærheten av bebyggelsen er områder hvor det kan være farlig å ferdes eller oppholde seg. Faremomentene er ofte størst for barna, som kan være mindre aktsomme enn voksne. Farene kan bestå i at ting som lagres kan ligge slik at de kan velte over folk, friste til klatring eller annen lek som kan bli farlig i slike omgivelser, eller ha en form eller innhold som kan føre til skader med videre. Det kan også være terrengformasjoner, som for eksempel bratte og høye skrenter eller veiskjæringer, som personer kan falle utfor. Slike farer kan avhjelpest ved at § 104 gir bygningsmyndighetene hjemmel til å påby oppsetting av gjerder eller andre forebyggende tiltak i nærområdene rundt byggverk.

Plan- og bygningsloven § 104 første punktum pålegger eier av eiendom i tettbygd strøk plikt til å holde ubebyggt areal i ryddig og ordentlig stand. Plan- og bygningsloven har ingen definisjon av uttrykket «tettbygd strøk». Hva som anses som tettbygd strøk vil således bero på en konkret vurdering. Plan- og bygningsloven § 104 første punktum utfyller § 89 første ledd første punktum. Det følger av denne bestemmelsen at eier skal sørge for at byggverk og installasjoner som omfattes av plan- og bygningsloven skal holdes i slik stand at fare eller vesentlig ulempe ikke oppstår for person eller eiendom, og slik at det ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene. Etter § 104 andre punktum har kommunen anledning til å forby lagring eller annen bruk av ubebyggt areal når bruken etter kommunens skjønn vil virke sterkt skjemmende eller være til vesentlig ulempe for andre.

Plan- og bygningsloven § 104 tredje punktum er en påleggshjemmel og ble tilføyd ved lov 5. mai 1995 nr. 20. Reglene i § 104 kan for eksempel anvendes der det drives lovlig næringsvirksomhet som krever bruk av arealer utendørs, for eksempel skraphandlervirksomhet eller verksted. Bestemmelsen antas å gi hjemmel for å forby en vesentlig utvidelse av virksomheten på tidligere ubenyttede arealer.

Gjeldende lov § 104 kan imidlertid ikke anvendes for å kreve løpende sikring av lovlig etablerte industri-/næringsarealer. Både lovens system og tidligere forarbeider peker mot at § 104 skal sikre «passiv» bruk, altså lagring, forhold ved grunnen osv.

### *Sikring av basseng og dam § 83*

Begrepene basseng, brønn og dam er ikke definert i gjeldende lov § 83. Det er antatt i forarbeidene (Ot. prp. nr. 39 (1993–94) kapittel 14.5) at man normalt vil klare seg med en alminnelig fortolkning av begrepene. Brønn av en viss størrelse kan være en konstruksjon etter gjeldende lov § 84, det samme gjelder svømmebasseng. Svømmebasseng som er en del av bygning, inngår som del av byggesaken etter § 93.

Bestemmelsen utfylles av reglene i teknisk forskrift (TEK) § 7-48 der det framgår at «bestemmelsene om sikkerhet mot drukning gjelder for både nye og eksisterende, innendørs og utendørs bassenger, brønner og åpne væskebeholdere, samt for dammer i nærheten av bebyggelse.»

Krav om sikring retter seg mot grunneieren, og mot leier dersom grunnen er bortleid for mer enn to år. Blir et anlegg bare brukt av andre enn grunneier eller leier, er ansvaret for sikring pålagt brukeren.

Det må foretas en helhetsvurdering for å avgjøre om sikringskravet utløses. For eksempel kan en dam anses å falle utenfor bestemmelsen dersom den ligger langt fra bebyggelsen, mens den vil være omfattet dersom det er nærhet til bebyggelse og begrenset mulighet for oversikt.

## **18.3 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag**

### **18.3.1 Innledning**

Bygningslovutvalget foreslår endringer i inndelingen av de materielle bestemmelsene i loven, og å samle de bestemmelser som gjelder tomt og ubebyggt grunn i ett kapittel. Utvalget foreslår ingen omfattende endringer i innholdet i bestemmel-

sene. Forslagene går i det vesentligste ut på å modernisere språket og justere noe på innholdet.

### 18.3.2 Regler som skal sikre byggetomta og tiltaket mot skade

#### *Sikring mot fare eller ulempe*

Bygningslovutvalget viderefører i det vesentlige plan- og bygningsloven § 68, men foreslår å flytte gjeldende lov § 92 til § 28-1 siste ledd Byggegrunn og miljøforhold. Gjeldende lov § 92 angir at krav om avledning av grunn og overflatevann gjelder tilsvarende for eksisterende byggverk.

Bygningslovutvalget foreslår gjeldende lov § 101 om sikring av nabotomt videreført i ny lov. Det er foreslått å endre overskriften slik at den er mer dekkende i forhold til innholdet i bestemmelsen. Etter Bygningslovutvalgets oppfatning bør bestemmelsen vurderes delt slik at nr. 2 blir en egen paragraf. Utvalget viser til at nr. 2 er mer generell enn nr. 1, som bare omhandler vannsig. Etter nr. 2 kan det innføres tilgang til nabogrunn ut over tilfeller som er nevnt i nr. 1.

### 18.3.3 Regler om tomtestørrelse og uteareal

Bygningslovutvalgets forslag til bestemmelser om arkitektonisk og teknisk utforming ivaretar hensynet til forsvarlig dagslysforhold (utelys) og belysning (innelys). Brannsikring i sammenheng med utnyttelse av tomta antas å være tilstrekkelig ivare tatt ved utvalgets forslag til bestemmelser om arkitektonisk utforming og tekniske krav §§ 29-3 og 29-4. Et slikt generelt funksjonskrav vil være tilstrekkelig hjemmel for mer presise krav om brannsikring i teknisk forskrift. Utvalget foreslår derfor å oppheve gjeldende lov § 69 nr. 1 første punktum.

Utvalget foreslår at kravene til de forskjellige kategorier uteareal, jf. § 69 nr. 1 andre punktum, opprettholdes i en eller annen form. Bakgrunnen er at en del kommuner ikke har tilstrekkelig detaljerte planer og planbestemmelser som sikrer disse kravene. Det kan også tenkes at det kan bli søkt om tiltak i områder som ikke er regulert, eller i områder hvor det søkes om dispensasjon fra reguleringsplan og hvor det ikke er aktuelt med denne type planbestemmelser. Også ved bruksendring vil bygningsmyndighetene ha behov for hjemmel til å stille vilkår om tilstrekkelig areal for de nevnte behov. På dette punktet anser utvalget at kravene bør sikres gjennom et funksjonskrav til utearealene.

Etter utvalgets oppfatning vil flere grep være nødvendig for å kunne realisere prinsippet om universell utforming av bygninger og uteområder. Det

dreier seg blant annet om synliggjøring av prinsippet i formålsbestemmelsen, klarere prosessdeltakelse for dem som ivaretar disse hensynene både i planprosessen og i byggesaksprosessen, klargjøring og synliggjøring av materielle krav til brukbarhet i lovteksten, oppdatering av forskriftsverket og bedre virkemidler for effektivitet i forbindelse med ansvar, kontroll, tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Utvalget foreslår derfor at opparbeidet uteareal på tomta skal kunne brukes av alle innenfor tillatelsens formål, jf. lovforslaget § 28-7 første ledd andre punktum.

Utvalget antar at gjeldende lov § 69 nr. 1 tredje punktum om fjerning av vegetasjon, ofte ikke er i bruk. Det er vanligere at det stilles krav til erstatning av vegetasjon som blir fjernet når tiltakene gjennomføres. Det antas fra utvalgets side at «tilfredsstillende» i første punktum ikke bare innebærer at det skal være avsatt nok areal, men at dette også må være egnet eller brukbart for de aktuelle formål. Det vil innebære at det allerede i kriteriet «tilfredsstillende» er et krav om egnethet eller brukbarhet. Da vil kommunen ha hjemmel i dette kriteriet til eventuelt å kreve kvisting mv., slik at gjeldende lov § 69 nr. 1 siste punktum er overflødig og kan fjernes. Utvalget foreslår derfor at § 69 nr. 1 endres og erstattes av funksjonskrav som tilpasses innholdet av gjeldende krav i bestemmelsen.

Etter utvalgets vurdering bør § 69 nr. 2 om at kommunen kan godta at det avsettes fellesareal for flere eiendommer, beholdes med nåværende innhold da den er praktisk viktig.

Plan- og bygningsloven § 69 nr. 3 vedrørende kommunale vedtekter foreslås fjernet, i tråd med utvalgets standpunkt om at vedtekter som normtype utgår, jf. kapittel 5. Behovet for utforming av og opparbeidelse av ubebygde del av tomt og av fellesareal dekkes mest effektivt gjennom bestemmelser til arealplaner.

Plan- og bygningsloven § 69 nr. 4 hører systematisk hjemme i sammenheng med kravene til parkeringsareal på egen eller andres tomt. Parkeringsplasser i frikjøpsordning er en alternativ måte å innfri kravet til parkeringsareal på egen tomt. Etter utvalgets syn er det usikkert om det er et behov for å videreføre regelen. Ordlyden i nr. 4 kan endres med tilføyelsen «eller at rett til nødvendig parkeringsdekning sikres i nærliggende parkeringsanlegg». Utvalget antar at frikjøpsordningen kan dekkes av en slik endring. Da blir rett til parkering i privat og kommunalt finansierte parkeringshus likestilt.

Utvalget antar at kommunene allerede har adgang til å etablere en ordning for fremtidig parkering og bestemme hva innskuddet per parke-

ringsplass skal være enten fordi kommunen utøver eierrådighet eller fordi det foreligger et kontraktsrettslig grunnlag. Utvalget anbefaler på denne bakgrunn at § 69 nr. 4 fjernes.

Plan- og bygningsloven § 69 nr. 5 antas ikke å gi hjemmel til å stille krav til andre utearealer enn parkeringsareal ved bruksendring av et bygg.

Etter utvalgets mening bør ikke bare parkeringskravene, men også de andre kravene som gjelder ubebygd del av tomt i § 69 nr. 1, gis anvendelse ved bruksendring.

Bygningslovutvalget viser videre til at Biomangfoldlovutvalget i NOU 2004: 28 på side 138 skisserte bakgrunnen for spesielle reformbehov i de materielle bestemmelsene i plan- og bygningsloven ut fra hensynet til å verne biologisk mangfold. Biomangfoldlovutvalget refererte en undersøkelse i fire byer i 1996 som viste at bare 20 til 30 % av naturområdene fra 1950-tallet består i dag. Reduksjonen av grønne arealer som følge av utbygging, herunder fortetting, ble derfor antatt å være den største trusselen mot det biologiske mangfoldet i byer og tettsteder. Biomangfoldlovutvalget foreslo på denne bakgrunn blant annet nytt § 69 nr. 1 fjerde punktum: «Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om dette kan skje uten skade for det biologiske mangfoldet på stedet». Formuleringen er ment å rette seg mot avgjørelsen etter nåværende § 69 nr. 1 tredje punktum, som lyder: «Hvor det finnes nødvendig for disse formål kan kommunen kreve at trær og beplantning på tomter blir fjernet eller beskåret».

Bygningslovutvalget har vurdert Biomangfoldlovutvalgets forslag og er enig i at det i større grad bør tas hensyn til det biologiske mangfoldet i byer og tettsteder. Utvalget viser til at sikringen av biologisk mangfold bør gjøres på overordnet nivå, dvs. på plannivå, for eksempel i form av hensynssoner. Biomangfoldlovutvalgets forslag til nytt fjerde punktum kan innebære at hensynet til biologisk mangfold vil kunne tolkes å romme avslagshjemmel i de tilfeller der funksjonskravet til uteareal ikke kan tilfredsstilles uten kvisting, trefelling og lignende. Utvalget mener at dette vil gi en altfor vidtgående regel. Utvalget peker dessuten på at hensynet til bevaring av biologisk mangfold er ivaretatt gjennom utvalgets forslag til å innlemme bærekraftig utvikling som ett av lovens formål.

#### 18.3.4 Regler om sikring av tomt og ubebygd areal

Bygningslovutvalget har ikke funnet grunn til å foreslå endringer i gjeldende § 100 om sikringstiltak på byggeplassen. Bygningslovutvalget ser hel-

ler ikke at det foreligger noe vesentlig reformbehov i § 103 om innhegning, men bemerker at kommunens adgang til å bestemme gjerdeplikt ved vedtekt må erstattes av tilsvarende hjemmel i arealplan. Bygningslovutvalget foreslår å videreføre § 104 om orden på ubebygd areal og § 83 om baseng, brønner og dammer, uten endringer.

### 18.4 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn

#### 18.4.1 Regler som skal sikre byggetomta og tiltaket mot skade

*Bærum kommune* samt *fellesuttalelse fra ti kommuner* uttaler at grenseflaten mellom kommunens saksbehandling og den private prosjektering i dag er uklar på noen punkter. Som eksempel nevnes prosjektering som gjøres ut fra bestemmelsen i § 68 om byggegrunn og miljøforhold.

*Bergen kommune* har i sin uttalelse vist til at raset som gikk ved Hatlestad i september 2005 aktualiserte spørsmålet om de kommunale bygningsmyndigheter har rett og plikt til å gripe inn – eventuelt med pålegg – dersom det er mistanke om for eksempel rasfare.

*Landbruks- og matdepartementet* uttaler at det er viktig at det er klare regler for hvem som har ansvaret for å framskaffe dokumentasjon på at byggegrunn har tilstrekkelig sikkerhet mot fare, og hvem som har ansvaret for nødvendige tiltak for å sikre et område.

*Statens bygningstekniske etat (BE)* er i hovedtrekk enig i lovtekstens innhold, men mener det likevel er behov for å tydeliggjøre ansvaret til aktørene. I tilfeller hvor eventuelle naturfarer ikke er kartlagt, eller hvor det er en viss usikkerhet om farenivået, anbefaler BE at vilkårshjemmelen bør være tydelig utformet. Da kan det stilles vilkår om at utbyggersiden må bekoste undersøkelser som viser om det er tilstrekkelig sikkerhet, jf. forslaget til § 28-1 første ledd. Det tidligere standpunktet om at kommunene har en selvstendig undersøkelsesplikt, bør ikke opprettholdes. Det stilles videre spørsmål om forslaget i tilstrekkelig grad ivaretar tilfellene der nye opplysninger i ettertid viser at eiendommen likevel er oppført på en tomt som er ras- eller skredutsatt. Etter BE sin vurdering hører utvalgets utkast til nytt tredje ledd i § 28-1 hjemme under bestemmelser med krav til eksisterende bygningsmasse og bør derfor ikke tas inn i § 28-1.

*Statens landbruksforvaltning (SLF)* legger til grunn at henvisningen til natur- eller miljøforhold også omfatter slike naturulykker – skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv, vulkanutbrudd eller lig-

nende – som er nevnt i naturskadeloven § 4 første ledd. SLF mener at ordlyden i paragrafens tredje ledd bør endres slik at det også gis spesiell henvisning til sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold, for så vidt også angår tilbygg til eksisterende byggverk. SLF vil anbefale at de nærmere reglene om dokumentasjon etter lovforslaget § 28-1 blir regulert i forskrift.

Få høringsinstanser har kommet med merknader til Bygningslovutvalgets forslag om å videreføre reglene om tiltak på nabogrunn. Bergen kommune viser til at Sivilombudsmannens uttalelse til bestemmelsen i O Å 2004 side 74 (sak 2004/1176) ikke er drøftet i Bygningslovutvalgets utredning, og at bestemmelsen bør klargjøres i lys av uttalelsen.

#### 18.4.2 Regler om tomtestørrelse og utearealer

*Statens bygningstekniske etat* peker på viktigheten av at opparbeidet uteareal omfattes av brukbarhetskravet. Forslaget vil derfor både styrke og tydeliggjøre hvilke krav som skal stilles. Det vil også være en ytterligere styrking av kravet til begrepet «universell utforming» i utforming av den ubebygde delen av tomte og fellesareal.

*Miljøverndepartementet* anser at bestemmelsen bør vurderes noe nærmere fordi ikke alle kommuner har detaljerte planer/krav til utforming av sine byggetomter. I en del typer områder må det påregnes bygging uten at planen har nærmere bestemmelser om byggehøyde, grad av utnytting med videre. Universell utforming og tilgjengelighet vil være viktige tema, atkomst til tomt, atkomst til bygning med videre. Loven bør fortsatt ha generelle bestemmelser som sikrer forsvarlige planløsninger og tilstrekkelig kvalitet i slike situasjoner. Departementet mener det bør vurderes om det i bestemmelsen bør stilles nærmere kvalitetskrav, for eksempel til lysforhold, sol, tilgjengelighet med mer, der dette ikke er fastsatt i plan.

*Helse- og omsorgsdepartementet* mener at omtalen av bestemmelsen bør fange opp perspektiver som utvalget legger til grunn for bærekraftig utvikling i formålsparagrafen, der blant annet mål om å fremme gode bomiljøer og oppvekstvilkår inngår. Siden denne paragrafen skal hjemle funksjonskrav til uteareal, mener departementet det er viktig at paragrafen favner så vel tekniske som estetiske, miljømessige, sosiale, helse- og trivselsmessige forhold og at teksten gjerne kunne være mer aktiv i sin form. Departementet fremmer endringsforslag til tekst, der regelen skal gi gode muligheter

for lek, utfoldelse og rekreasjon, samt at det legges til rette for sosiale møteplasser.

*Norges Velforbund* mener at barns interesser på disse områdene må sikres bedre enn det som framkommer i denne bestemmelsen. Erfaringer viser at barns interesser i alt for liten grad blir ivarettatt. Velforbundet foreslår at det i bestemmelsen settes klare skranker for bruksendring av områder som inngår i et fellesareal. For at bruksendring kan foretas, må det være tungtveiende samfunnsinteresser som tilsier en endring. Ved bruksendring skal det alltid stilles krav om kompensasjonsområder som har en tilsvarende kvalitet og størrelse som det området som går tapt.

*Statens råd for funksjonshemmede* slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag om endringer i bestemmelsene om den ubebygde del av tomte og fellesareal. Rådet forutsetter at funksjonskravene knyttet til brukbarhet i utearealet, operasjonaliseres i forskrift.

*Norske landskapsarkitekters forening* påpeker at det i lovteksten er brukt «for beboere» og «skal kunne brukes av alle». Det virker tildekket og lite presist hva som kreves. Foreningen ønsker at personer med nedsatt funksjonsevne, barn og eldre blir nevnt spesielt.

*Sosial- og helsedepartementet* og *Deltasenteret* støtter utvalgets forslag om endringer i bestemmelsene om den ubebygde del av tomte og fellesareal, jf. forslaget til § 28-7. Her stilles det funksjonskrav om at opparbeidet uteareal på tomte skal kunne brukes av alle. Det vil bety en styrking av prinsippet om universell utforming som premiss for utformingen. Det forutsettes at dette vil bli tydeliggjort nærmere gjennom forskrift.

*Statens seniorråd* slutter seg også til Bygningslovutvalgets forslag om endringer i bestemmelsene om den ubebygde del av tomte og fellesareal, jf. forslaget til § 28-7.

#### 18.4.3 Regler om sikring av tomt og ubebygde areal

*Særlig om sikringstiltak ved byggearbeid*

*Landbruks- og matdepartementet* har i sin uttalelse påpekt viktigheten av at det er klare regler for hvem som har ansvaret for å sikre et område før byggetiltak iverksettes.

*Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)* har kommentert § 28-2 i tilknytning til NOU 2005: 12 kapittel 17 om tilsyn. AID viser til at grunnlaget for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser legges av de prosjekterende. Dersom de prosjekterende ikke tar hensyn til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø ved prosjekte-

ringen, øker potensialet for ulykker i forbindelse med utførelsen. I forslaget § 23-5 andre ledd om ansvarlig utførende er det gitt en henvisning til § 28-2 om sikringstiltak ved byggearbeid med videre. I bestemmelsen om ansvarlig prosjekterende i § 23-4 er det ikke gitt noen tilsvarende henvisning. Etter AID sin vurdering bør det vurderes å ta inn en slik henvisning.

#### *Særlig om sikring ved innhegning*

Det er mottatt svært få høringsuttalelser til bestemmelsen. *Bærum kommune* uttaler at de ikke kan huske at § 103 nr. 1 andre ledd noen gang er benyttet, og mener at denne bør kunne strykes. Det samme gjelder tredje ledd om å kreve beplantning i stedet for gjerde. Etter Bærum kommunes vurdering er det unødvendig å nevne gjerdeplikt, hvor det er bestemt i plan. Planen vil være hjemmel god nok.

Kommunen anbefaler at bestemmelsen gis en hjemmel for å kunne kreve oppsatt gjerde for å avverge fallskader. Bærum kommune anbefaler videre at man speilvender bestemmelsen om forbud mot gjerde rundt blokker og rekkehusbebyggelse, dog slik at kommunen kan gjøre unntak eller bestemme noe annet i reguleringsplan.

*Statens bygningsstekniske etat (BE)* stiller spørsmål ved om det i fremtiden bør være et generelt krav i plan- og bygningslovgivningen om gjerde mot veg og om en slik bestemmelse er nødvendig. BE viser videre til nr. 1 andre ledd og stiller spørsmål ved det forhold at regelverket skal regulere beplantning som tradisjonelt ikke har vært å anse som tiltak etter plan- og bygningsloven.

#### *Særlig om orden på og bruk av den ubebygde del av tomta*

Det er mottatt svært få høringsuttalelser til gjeldende lov § 104. *Bærum kommune* uttaler at gjeldende bestemmelse er utydelig og bør strammes opp slik at den gjelder overalt, ikke bare i tettbygd strøk. Etter deres vurdering ekskluderer uttrykket «ubebygd areal» den ubebygde delen av byggetomten. Videre vises det til at påleggshjemmelen i tredje punktum er begrenset til faretilfellene. Det bør gjøres tydelig at det også kan gis pålegg om å rette på forhold som rammes av første og andre punktum.

*Norges Velforbund* uttaler at praksis viser at begrepet «sterkt skjemmende eller være til vesentlig ulempe» ikke er tilstrekkelig slik bestemmelsen i dag praktiseres. Norges Velforbund mener derfor at det i kommentarene til loven må komme klart

fram at man ønsker en skjerping av praksis for bruk av bestemmelsen.

#### *Særlig om sikring av brønn og dammer*

*Bærum kommune* mener bestemmelsen bør gjøres generell. Også andre enn barn skal hindres i å falle i basseng eller brønn. I andre punktum trenger man ikke nevne sikring siden dette framgår allerede av første punktum. Brønn som ikke er i bruk, bør under enhver omstendighet kunne kreves gjenfylt. Første ledd foreslås å lyde slik:

«Basseng og brønn skal til enhver tid være sikret. Brønn som ikke er påkrevd av hensyn til vannforsyningen, kan kommunen kreve gjenfylt. Det samme gjelder dammer som antas å medføre særlig fare. Dammer som faller inn under vannressursloven, skal sikres etter reglene i vannressursloven.»

*Jan Helge Lunde med flere* viser blant annet til at det kan være en konflikt mellom kommunens mulighet til å pålegge og fylle igjen dammer og ønske om å beholde åpne vann og dammer av miljøhensyn. Dersom dammer må sikres med gjerde, vil dette være kostbart.

*Statens bygningsstekniske etat (BE)* viser til at det i siste ledd foreslås å videreføre følgende bestemmelse: «Blir anleggene bare brukt av noen som ikke er ansvarlig etter foranstående regler, påhviler ansvaret brukeren». BE mener dette forslaget går for langt i forhold til hvilket ansvar som bør påhvile mer eller mindre tilfeldige brukere av slike anlegg.

## **18.5 Departementets vurderinger**

### **18.5.1 Regler som skal sikre tomte mot skade**

#### *Sikring mot fare eller ulempe*

Departementet slutter seg i all hovedsak til Bygningslovutvalgets forslag til videreføring av § 68 som ny § 28-1. Som Bygningslovutvalget har påpekt, bør hovedansvaret for å framskaffe dokumentasjon på at byggegrunnen har tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe, ligge på tiltakshaver. Dette vil blant annet innebære at det vil være tiltakshavers ansvar å skaffe til veie, og bære den økonomiske byrden, ved innhenting av rådgivende uttalelser om grunnforholdene på byggetomta, radonforekomster og andre farer som kan være til hinder for utbygging. Etter forslaget til ny bestemmelse i plandelen av loven skal det ved utarbeiding av planer for utbygging gjennomføres

en risiko- og sårbarhetsanalyse. Fareområder skal avmerkes som hensynssoner i planen, og gis bestemmelser om vilkår for utbygging, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) §§ 4-3, 11-8 og 12-6. Utvalget har i sitt forslag anbefalt at opplistingen av dokumentasjonskravene i § 21-2, i tilknytning til § 28-1, utformes på en slik måte at det går klart fram at det er tiltakshaver som har ansvaret for å skaffe til veie dokumentasjon på tilstrekkelig sikkerhet. Departementet anser at hjemmelen for å stille vilkår er tilstrekkelig ivaretatt ved dette forslaget.

Departementet er for øvrig enig med Statens bygningstekniske etat i at forslaget til nytt tredje ledd ikke bør tas inn i § 28-1. Departementet viderefører ikke utvalgets forslag om å flytte de deler av gjeldende lov § 92 som omhandler bortledning av overvann til ny § 28-1. Kravet er istedet inntatt i forslaget § 27-2 femte ledd andre punktum.

Departementet foreslår å innføre hjemmel for forskrifter i § 28-1 tredje ledd. Departementet ønsker med dette å få en klar forskriftshjemmel for nærmere regulering av bygging i fareområder.

Forskrift kan blant annet presisere og avklare muligheten for å tillate utbygging i fareområder under helt spesielle omstendigheter. Unntaket skal dekke de tilfeller der konsekvensene av et forbud vil være at lokalsamfunn mister mulighetene for utvikling og opprettholdelse av næring og befolkning, fordi det ikke finnes alternative utviklingsarealer. En ufravikelig forutsetning for et slikt unntak vil være at forsvarlige systemer for varsling og evakuering er sikret, slik at liv ikke går tapt. Den sentrale begrunnelsen for at en slik ordning må sies å ligge innenfor rammen av § 68 jf. forslaget til § 28-1, er at plan- og bygningsloven skal legge til rette for en fornuftig samfunnsutvikling og vern av personer og verdier. Dette vil også kunne bidra til at lokalsamfunn får anledning til å omstrukturere og/eller videreutvikle seg.

#### *Sikring mot skade fra nabogrunn*

Kommunal- og regionaldepartementet har på bakgrunn av innkomne høringsuttalelser og uttalelse fra Sivilombudsmannen kommet til at det er behov for å klargjøre gjeldende plan- og bygningslov § 101 om tiltak på nabogrunn. Sammenhengen i bestemmelsen bør forbedres, og reguleringen av ansvaret for kostnadsdekningen bør komme klarere fram i loven. Det foreslås endringer av gjeldende lov § 101 nr. 1 om fare for ras med videre fra nabogrunn. Gjeldende § 101 nr. 2 og 3 foreslås videreført i samsvar med Bygningslovutvalgets anbefaling.

Etter departementets syn må gjeldende lov § 101 nr. 1 anses som parallell til ekspropriasjon. Bestemmelsen gir hjemmel for at en nabo må finne seg i at det blir gjort et ekspropriasjonslignende inngrep på hans eiendom, og han kan etter omstendighetene ha krav på erstatning for skade og ulempe. Departementet anser at den som har fordel av et slikt tiltak, også er nærmest til å ta ansvaret for og kostnadene ved tiltaket. Departementet anser dette som rimelig der årsaken til at sikrings tiltakene som må foretas, ikke kan føres tilbake til naboens forsømmelse. Departementet foreslår derfor i ny lov at ansvaret for og kostnadene til nødvendige tiltak legges på eiendommen som blir berørt av faren for skade og som drar nytte av tiltaket. Ordlyden i gjeldende lov § 101 nr. 1 endres, og i forslag til ny § 28-3 første ledd føres bestemmelsen innholdsmessig tilbake slik den framsto før endringen ved lov av 5. mai 1995 nr. 20. Dette innebærer at bestemmelsen må forstås slik den lød før endringen i 1995 når det gjelder ansvaret for og kostnadene ved å forebygge ytterligere ulempe. Etter forslag til ny § 28-3 første ledd kan kommunen gi tillatelse til tiltak på nabogrunn, slik at berørt eiendom kan foreta nødvendige forebyggende tiltak på nabogrunnen for å beskytte sin egen eiendom mot fare for skade. Tillatelsen gjelder bare «nødvendige» tiltak. Disse må være av forebyggende karakter. Dersom skade allerede er skjedd, er man utenfor bestemmelsens anvendelsesområde, med mindre det foreligger fare for ytterligere skade. Eiendommen kan for eksempel ha vært utsatt for en utglidning fra nabogrunn, og det foreligger i den konkrete saken ikke lenger fare for ytterligere skade. På den annen side kan det foreligge fare for ytterligere skade der det allerede er konstatert skade på grunn av vannsig, og vannsiget fra nabogrunnen fortsatt ledes inn på eiendommen.

Bestemmelsen gjelder generelt for ubebygget areal, og ikke kun i forbindelse med byggetiltak på den berørte eiendommen. Forslag til § 28-3 får dermed anvendelse for bestående byggverk.

Grunn må dreneres, og avledning av grunn- og overvann sikres. Krav til drenering på byggetomt for å hindre at overflatevann renner inn i bygningen, omfattes av det generelle forslaget til ny § 29-5 tredje ledd under kapittel 29 om krav til tiltaket. Etter departementets syn bør også krav til videre bortledning av grunn- og overvann synliggjøres i lovtekst. Departementet foreslår derfor å ta dette inn i forslag til § 27-2 femte ledd. Femte ledd stiller krav til at tilfredsstillende overvannssystem for avledning av grunn- og overvann må være sikret før bygning tillates oppført. Når det gjelder vedli-

kehold av overvannsanlegget, foreslår departementet at kravet også kan stilles for bestående byggverk. Forslaget § 27-2 femte ledd er en kodifisering av gjeldende rett. Kravet innfortolkes i dag i gjeldende lov §§ 68 og 92 første ledd, jf. Ot.prp. nr. 57 (1985–86) side 67. Hensikten med forslaget er å tydeliggjøre plikten til å sikre tilfredsstillende avledning av grunn- og overvann ved tiltak etter plan- og bygningsloven. Plikten i § 27-2 femte ledd gjelder ikke ubebygde eiendommer.

Innhenting av tillatelse til bortledning på annen grunn må løses privatrettslig. En drenering er normalt ikke evigvarende, og forslaget til § 27-2 femte ledd andre punktum stiller krav til bestående byggverk om vedlikehold for å opprettholde tilfredsstillende bortledning av overflatevann.

Det er normalt en forutsetning for byggverk og for bruken av arealene rundt, at overflatevann ledes vekk fra bygget og at grunnen dreneres. Krav til drenering på byggetomta for å hindre at overflatevann renner inn til bygningen framgår indirekte av forslag til ny § 29-5 tredje ledd. Kravene til bortledning av overflatevann og drenering vil avhenge av terreng- og grunnforholdene, grunnvannsstanden og fundamenteringen til bygningen. De nærmere krav til drenering klargjøres i forskrift.

### 18.5.2 Regler om tomtestørrelse og utearealer

Departementet slutter seg i det vesentligste til Bygningslovutvalgets forslag til endringer. Når det gjelder opphevelsen av § 69 nr. 1 første punktum, anser departementet at de forhold som reguleres i bestemmelsen, blir forsvarlig ivaretatt i andre bestemmelser. Departementet viderefører utvalgets forslag om en egen bestemmelse med krav til utforming av tiltak i forslag til § 29-1 og en egen bestemmelse som ivaretar tekniske krav i forslag til § 29-5, jf. kapittel 29 om krav til tiltaket.

Videre slutter departementet seg til Bygningslovutvalgets forslag om at kravene til utearealer i gjeldende lov § 69 nr. 1 andre punktum videreføres. Departementet slutter seg også til at det innføres krav om brukbarhet og tilgjengelighet for utearealer, og foreslår at det inntas krav om universell utforming av utearealer. Dette omtales nærmere i kapittel 17 om universell utforming.

Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å innføre spesifikke krav til kvalitet ved utforming av utearealer i loven, slik Miljøverndepartementet foreslår. Kommunal- og regionaldepartementet viser til at lovbestemmelsen gjelder sekundært der utforming av uteareal er spesifisert

eller på annen måte følger av reguleringsplan. Variasjonen i de forhold som reguleres gjennom bestemmelsen, vil være såpass mangfoldig at en spesifisering av bestemmelsene enten vil bli for generell til å ha selvstendig mening, eller for spesifikk til å fungere hensiktsmessig i alle tilfeller. Departementet vil kunne spesifisere vesentlige kvaliteter så langt det anses hensiktsmessig gjennom forskrifter.

Bygningslovutvalget har sett det som overflødig å ha en egen bestemmelse som gir hjemmel til å kreve fjerning eller beskjæring av vegetasjon for å sikre lys og utsikt. Departementet slutter seg til dette og foreslår å ikke videreføre gjeldende lov § 69 nr. 1 tredje punktum i ny plan- og bygningslov. Departementet anser derfor at Biomangfoldlovutvalgets forslag om at det i denne sammenheng skal tas hensyn til biologisk mangfold ved inngrep i vegetasjonen, også bortfaller. Dette hensynet må, slik Bygningslovutvalget påpeker, anses ivaretatt generelt ved at bærekraftig utvikling er framhevet som et særskilt formål i forslag til § 1-1, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008).

Departementet finner imidlertid grunn til å innføre en generell forskriftshjemmel i loven for å iverksette eventuelle krav som stilles til tomt og ubebygd areal. Det krav som stilles til naturmangfold i en egen lov om dette, vil kunne ivaretas gjennom en forskrift til plan- og bygningsloven.

Etter gjeldende rett kan kommunen vedtektsfeste at den, i stedet for å kreve opparbeidelse av parkeringsplass på egen grunn, kan samtykke i at det betales et beløp til kommunen – såkalt frikjøp, jf. § 69 nr. 4. Ordningen brukes av en del bykommuner i dag, og oppfattes som et av flere viktige verktøy for å styre trafikkutviklingen i kommunen.

Departementet peker på at kommunale vedtekter om frikjøp av parkeringsplasser er et viktig verktøy for en rekke kommuner. Hjemmel til å bestemme dette videreføres derfor i forslag til nye bestemmelser om kommuneplan i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Samtidig har departementet fått tilbakemelding om enkelte ulemper ved praktisering av vedtektene. Det rapporteres blant annet om at innbetalte midler ikke benyttes til opparbeidelse av parkeringsplasser. Det bør derfor opprettholdes en særskilt lovhjemmel som gir kriterier for bruken av ordningen. Departementet mener det må presiseres i lovteksten at midler innbetalt til opparbeidelse av parkering benyttes til dette formålet. Departementet har videre vurdert å presisere en forpliktelse for kommunen til å opparbeide de plassene kommunen har mottatt midler for. En slik forpliktelse følger imidlertid implisitt av at midlene ikke kan benyttes til et annet formål. En nærmere



angitt plikt, for eksempel til å opparbeide parkering innen en nærmere angitt frist, vil etter departementets mening legge et press på kommunens parkeringspolitikk som ikke nødvendigvis vil være hensiktsmessig. Nærmere regler som angir rammen for saksbehandling og omfang av saker om frikjøp, vil derfor i stedet vurderes i forskrift.

Når det gjelder reglens anvendelse på bruksendring, vil departementet bemerke at det særlig i tettbygde områder er vanlig å endre bruken av eksisterende byggverk, for eksempel fra lagerbygninger eller industribygg til bolig eller kontor. Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag om å spesifisere i loven at hele bestemmelsen også gjelder ved bruksendring av bygninger.

### 18.5.3 Regler om sikring av tomt og ubebyggt areal

#### *Særlig om sikringstiltak ved byggearbeid*

Departementet er enig med Bygningslovutvalget i at det ikke kan ses å være behov for å foreta vesentlige endringer av gjeldende lov § 100. Ordlyden kan synes å sette begrensninger med hensyn til hvilke aktører som har ansvaret for å sikre et område før byggetiltak settes i verk, jf. «ingen må utføre». Det kan argumenteres for at «utføre» utelukkende relaterer seg til tiltakshaver/ansvarlig utførende. Dette underbygges for så vidt også av gjeldende lov § 98 nr. 1 hvor ansvarlig utførende pålegges et direkte ansvar for at bestemmelsen i § 100 overholdes.

I de fleste tilfeller vil det være naturlig å legge ansvaret for sikringstiltak på tiltakshaver og/eller ansvarlig utførende. Departementet er imidlertid enig med Arbeids- og inkluderingsdepartementet i at dersom ikke også den ansvarlig prosjekterende tar hensyn til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø ved prosjekteringen, vil risikoen for ulykker øke i forbindelse med utførelsen. Det kan tenkes tilfeller der et byggverk skal oppføres på et sted som fordrer spesielle arbeidsmetoder, for eksempel på grunn av særegne grunnforhold. Tradisjonelle arbeidsmetoder kan også resultere i farlige situasjoner for utførende dersom oppføringen skal skje på spesielle steder, for eksempel hvor bygningen ønskes plassert på en fjellknaus for best mulig utsikt. Potensielle farlige situasjoner kan reduseres/unngås dersom prosjekterende allerede i prosjekteringsgrunnlaget har tenkt gjennom hvorledes man i praksis skal ivareta helse, miljø og sikkerhet, og om det er forhold som utførende må

være klar over før oppstart. Etter departementets vurdering bør således ansvarlig prosjekterende, i og med at det er denne som legger føringene for utførelsen, også ha et ansvar for at valgte løsning lar seg gjennomføre med arbeidsmetoder som ivaretar hensynet til helse, miljø og sikkerhet. Departementet er derfor enig med Arbeids- og inkluderingsdepartementet i at ansvarlig prosjekterende også bør omfattes og at dette må fremkomme tydelig av lovteksten. Etter departementets vurdering kan dette best ivaretas ved at man i forslaget til § 23-5 presiserer at ansvarlig prosjekterende er ansvarlig for prosjektering av nødvendige sikringsiltak etter § 28-2.

#### *Særlig om sikring ved gjerde*

Kommunal- og regionaldepartementet har kommet til at det er behov for å foreta endringer av gjeldende plan- og bygningslov § 103.

Bestemmelsen foreslås gjort mer generell. Begrepet innhegning erstattes med gjerde. Endringen er av språklig karakter og innebærer ikke en endring i realiteten. Departementet er også enig med Statens bygningstekniske etat i at beplantning ikke nødvendigvis bør reguleres i lov. Bestemmelsen i nr. 1 tredje ledd foreslås opphevet.

Bakgrunnen for plan- og bygningsloven § 103 er i hovedsak å ivareta sikkerhetshensyn der eiendommer grenser mot veg. Departementet ser ikke behov for å innføre en hjemmel i § 28-4 som gir kommunen adgang til å påby gjerde på fellesarealer dersom terrengforholdene medfører fare for fallskader. Dette kan gjøres i medhold av § 28-5 om blant annet sikringstiltak ved byggverk.

Gjeldende lov § 104 tredje punktum om at kommunen kan kreve sikring der terrengforhold eller arealbruken kan gjøre opphold eller ferdsel farlig, foreslås videreført som tredje punktum i forslaget til § 28-5.

#### *Særlig om orden på og bruk av den ubebygde del av tomta*

Departementet har kommet til at bestemmelsen bør endres utover utvalgets forslag til § 28-5. Departementet foreslår at bestemmelsens virkeområde utvides til å gjelde alt ubebyggt areal uavhengig av om området er å anse som tettbyggt eller spredtbyggt område. Departementet presiserer i den sammenheng at ubebyggt areal også omfatter ubebygde deler av en bebyggt tomt. Annet punktum foreslås i hovedsak videreført.

*Særlig om sikring av brønn, dammer og ubebygde areal*

Bakgrunnen for bestemmelsen i gjeldende lov § 83 og forslaget § 28-6 er hensynet til barns sikkerhet mot å falle i basseng, brønn eller dam. Departementet er enig i at bestemmelsen bør gjelde sikkerhet for alle personer, som påpekt i høringen. Barn er likevel spesielt utsatt i denne sammenhengen, og bestemmelsen bør reflektere dette. Departementet antar at bestemmelsen i andre punktum om sikringstiltak, der det foreligger særlig fare for barn, vil ivareta dette hensynet i tilstrekkelig grad. Ut fra dette foreslår departementet en justering i ordlyden i første punktum, slik at bestemmelsen henviser til sikkerheten for personer generelt.

Andre punktum omtaler tilfeller hvor sikring er nødvendig fordi det antas å foreligge særlig fare for barn. Departementet foreslår å videreføre denne bestemmelsen. Når det i andre punktum er vist til hensynet til barn, innebærer det en særlig plikt til å sikre der hvor det er påregnelig at barn oppholder seg. Ikke enhver dam kan kreves sikret etter denne bestemmelsen. En «særlig fare» anses å foreligge når en dam ligger i nærheten av boligområde, lekeplass, barnehage eller liknende. Også i disse tilfellene må det foretas en konkret vurdering av risikoen. Miljø- og estetikkhensyn tilsier også en begrensning i antall dammer som kan kreves gjenfylt etter denne bestemmelsen.

## 19 Krav til tiltaket

### 19.1 Bakgrunn

Plan- og bygningslovgivningen inneholder en rekke bestemmelser som stiller krav til utforming og utførelse av tiltak. Enkelte av bestemmelsene er ansett som så sentrale at de er gitt direkte i loven. Andre har en funksjon som utformingsbestemmelser som viker dersom andre regler er gitt i bindende arealplaner.

For enkelte typer bygninger, eller bygninger hvor det foregår en bestemt type virksomhet, er det gitt regler som supplerer plan- og bygningslovens bestemmelser.

Et sentralt eksempel er plan og bygningsloven § 74 nr. 1 andre punktum som bestemmer at bygning som faller inn under arbeidsmiljøloven skal tilfredsstillere kravene til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Det generelle forsvarlighetskravet følger av arbeidsmiljøloven §§ 4-1 og 4-4. Ellers angir flere bestemmelser i arbeidsmiljølovens kapittel 4, og i forskrifter med hjemmel i disse, nærmere krav av betydning for fysisk utforming og brukbarhet. Paragraf 4-1 fjerde ledd fastsetter for eksempel at «[a]tkomstveier, sanitæranlegg, arbeidsutstyr med videre, skal så langt det er mulig og rimelig være utformet og innrettet slik at arbeidstakere med funksjonshemming kan arbeide i virksomheten.» Lovens krav får således betydning for blant annet atkomst og fysisk utforming, og dermed også for byggets brukbarhet.

#### 19.1.1 Krav til utforming av tiltak

Det har eksistert estetiske krav til bygg siden bygningsloven for Christiania av 1896. Inntil 1997 var det et krav om at et tiltak måtte «tilfredsstillere rimelige skjønnhetshensyn», både i seg selv og i forhold til omgivelsene. Selv om det hersker bred enighet om at det er nødvendig med en regel i loven som setter en minstestandard for tiltakenes utforming, er en slik regel vanskelig å praktisere. Hva som anses akseptabelt kan variere over tid, fra person til person og fra sted til sted. Vurderingen er basert på skjønn hvor enkeltkomponentene og resultatet ikke er målbare i tradisjonell forstand. Kvalitetsvurderingen kan også variere mellom fag-

miljøer og retninger innen arkitektur. Regelen omfatter også et mangfold av byggverk. Ikke bare bygninger, men også anlegg og konstruksjoner må vurderes i forhold til kravet. Ettersom regelen forutsetter at tiltaket ikke bare skal være godt nok i seg selv, men også være tilpasset omgivelsene, vil et tiltak som er akseptabelt i et strøk med en type bebyggelse, kunne avslås etter bestemmelsene i et strøk med en annen type bebyggelse.

#### 19.1.2 Krav om plassering og høyde

Gjeldende lov § 70 stiller krav til tiltakets høyde og plassering der annet ikke framgår av kommune-regulerings- eller bebyggelsesplan.

#### 19.1.3 Tekniske krav til byggverk og installasjoner til byggverk

Plan- og bygningsloven inneholder en rekke bestemmelser som regulerer tekniske installasjoner. Noen krav er gitt direkte i loven, som krav om boder og garasje og påbud om vannklosett. Andre bestemmelser hjemler forskrifter som angir kravsnivå for tekniske installasjoner, produkter til byggverk med mer.

##### *Krav til installasjoner*

Plan- og bygningsloven § 106 regulerer blant annet oppføring, installering, drift og vedlikehold av bygningstekniske installasjoner og anlegg slik at krav til helse, miljø, sikkerhet og energiøkonomi blir oppfylt, jf. § 106 nr. 1 første punktum.

##### *Krav til produkter til byggverk*

Plan- og bygningsloven § 77 nr. 2 inneholder regler om markedskontroll av produkter til tiltak. Plan- og bygningsloven § 77 nr. 2 var tidligere identisk med den opprinnelige utformingen av bygningsloven av 1965 § 77 nr. 1 og nr. 2 første ledd. Bestemmelsen ble vesentlig endret og utvidet ved lovendring av 12. april 1996 nr. 22 i forbindelse med implementeringen av EUs rådsdirektiv 89/106 av 22. desember 1988 med mer (Byggevedtaket).

*Tekniske krav*

Bygningslovutvalget har foreslått å innføre en ny bestemmelse som regulerer tekniske krav til byggverk. I de tekniske krav inngår blant annet de statiske, konstruktive og sikkerhetsmessige aspekter ved tiltaket. De omfatter også de enkelte bygningsdelene, så som yttervegger og tak, det vil si det som i teknisk forskrift (TEK) er kalt klimaskall, etasjeskiller og innvendige vegger, trapper med mer.

**19.1.4 Krav til avfallshåndtering**

Hvert år oppstår det mer avfall fra nybygg, rehabilitering og riving enn den samlede mengde husholdningsavfall i Norge. Det er et viktig mål å redusere avfallsmengden og sikre en forsvarlig behandling av avfallet som oppstår. Videre oppstår det ofte farlig avfall, både i forbindelse med bygging og riving, som må håndteres forsvarlig. I dag er reglene om dette gitt i forurensingsloven med forskrifter.

**19.2 Gjeldende rett****19.2.1 Krav til utforming av tiltak**

For en mer detaljert redegjørelse vises det til NOU 2005: 12 kapittel 25.4.2.

Etter plan- og bygningsloven § 2 er estetikk ett av formålene loven skal ivareta. Kommunen kan gjennom arealplaner i større eller mindre grad legge rammer for det enkelte tiltaks og/eller et større områdes utseende gjennom å gi bestemmelser om volum, høyder, takvinkel, tomtestørrelse, plassering, materialvalg med videre.

Flere av bestemmelsene i gjeldende plan- og bygningslov omhandler estetikk, blant annet §§ 78 nr. 2, 89 og 92 siste ledd. Den sentrale bestemmelsen om estetikk er § 74 nr. 2. Bestemmelsen er en selvstendig avslagshjemmel. Paragraf 74 nr. 2 lyder slik:

«Kommunen skal se til at ethvert arbeid som omfattes av loven, blir planlagt og utført slik at det etter kommunens skjønn tilfredsstiller rimelige skjønnhetshensyn både i seg selv og i forhold til omgivelsene. Tiltak etter denne lov skal ha en god estetisk utforming i samsvar med tiltakets funksjon og med respekt for naturgitte og bygde omgivelser. Skjemmende farger er ikke tillatt og kan kreves endret.

Kommunen kan utarbeide retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven.»

*Vurderingstema*

Bestemmelsen gir anvisning på to sentrale vurderingstemaer. Tiltaket må tilfredsstillende rimelige skjønnhetshensyn både i seg selv og i forhold til omgivelsene. I forhold til sistnevnte vil vurderingen ta utgangspunkt i de allerede bygde omgivelsene. Dersom strøket har preg av enhetlig bebyggelse vil dette legge føringer på denne vurderingen. Imidlertid kan en kontrast til omkringliggende bebyggelse også gi et positivt uttrykk. Kjernen i vurderingen blir om tiltaket har et forhold til omgivelsene på en positiv måte, enten gjennom bevisst kontrast eller skjønnsom tilpassning. I tillegg er det sagt at tiltaket skal ha god estetisk utforming i samsvar med tiltakets funksjon og med respekt for naturgitte og bygde omgivelser. At det skal være samsvar mellom tiltakets funksjon og form innebærer at for eksempel et industribygg eller kontorbygg kan og bør utformes slik dets funksjon tilsier.

*Kommunal skjønnfrihet eller full rettslig overprøving*

Det er en viss uenighet om domstolene kan overprøve alle sider av kommunens vurdering, eller om kommunene skal kunne utvikle en lokal praksis basert på et faglig, politisk og lokalt skjønn. Bestemmelsens ordlyd og vurderingstemaet kan tale for at kommunen skulle kunne treffe vedtak forankret i lokale og politiske elementer, men i praksis er bestemmelsen tolket i retning av at domstolen kan prøve alle sider av saken, også vurderinger av skjønnsmessig karakter.

*Skjemmende farger*

Etter § 74 nr. 2 første ledd siste punktum er det ikke tillatt med skjemmende farger, og de kan kreves endret av kommunen.

*Estetiske retningslinjer*

I siste ledd i § 74 nr. 2 har kommunen hjemmel til å utarbeide retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven. Kommunal- og regionaldepartementet uttrykte i rundskriv H-7/97 at slike retningslinjer var å anse som lokal forskrift. Departementets standpunkt er kritisert i teorien, jf. *Pedersen* med flere, Plan- og bygningsrett side 550.

Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse i NOU 2003: 24 viste at ca. 22 % av kommunene har estetiske retningslinjer med hjemmel i plan- og bygningsloven § 74 nr. 2. 19,9 % har veiledningsma-

teriell for estetisk utforming, 12,6 % har andre estetiske retningslinjer, mens 44 % har ikke retningslinjer for estetisk utforming. 83 % av kommunene som svarer at de har estetiske retningslinjer, benytter disse i praksis. 81 % av kommunene mener at estetiske retningslinjer bør inngå som en del av planbestemmelsene. Begrunnelsene er at planbestemmelser:

- Gir bedre styring
- letter saksbehandlingen
- er juridisk bindende
- tvinger aktørene til å ta estetikk mer på alvor
- gir større forutsigbarhet.

Norges byggforskningsinstitutt sitt prosjekt «Forsterket fokus på estetisk utvikling» har kartlagt hvordan estetisk utforming ivaretas gjennom forvaltning av plan- og bygningsloven i fylker og kommuner, og gjennom foretakenes planlegging og prosjektering av tiltak. En del av prosjektet vurderte om nytt fokus og nye bestemmelser vedrørende estetikk etter lovendringene i 1997 har hatt innvirkning på blant annet kommunal planutvikling og øvrig virkemiddelutvikling. Hovedfunnene i denne delen av evalueringen er at kommunenes planer i liten grad har blitt tilpasset de endrede bestemmelsene og at dette i hovedsak skyldes manglende initiativ til planrulling. Når det er få kommuner med egen arkitektkompetanse, synes det vanskelig å innarbeide estetiske retningslinjer og bestemmelser i planene.

### 19.2.2 Krav om plassering og høyde

Gjeldende plan- og bygningslov § 70 har bestemmelser om bebyggelsens plassering, høyde og avstand fra nabogrense. I følge § 70 nr. 2 andre ledd bokstav b kan bygningsmyndighetene uten samtykke fra nabo, godkjenne plassering nærmere enn avstandsreglene i § 70 første ledd for garasjer, uthus og lignende mindre bygning. Definisjonen av hva som er mindre bygning framgår av teknisk forskrift (TEK) § 4-4. De bestemmelser som er gitt om bygningens plassering, høyde og avstand fra nabogrense, gjelder også andre tiltak enn bygning. Av dette følger at begrepet «mindre bygning» i gjeldende lov § 70 nr. 2 andre ledd bokstav b også omfatter andre mindre tiltak, som mindre forstøttingsmurer og fyllinger. Også dette er klargjort i teknisk forskrift (TEK) § 4-4. Ut over dette vises det til Bygningslovutvalgets gjennomgang av gjeldende rett i NOU 2005: 12 kapittel 19.

### 19.2.3 Tekniske krav til byggverk og installasjoner til byggverk

#### *Krav om boder og garasje*

Plan- og bygningsloven § 76 første og andre punktum er en detaljering av det alminnelige brukelighetskravet som er gitt innledningsvis i § 74 nr. 1. Etter § 76 tredje punktum åpnes det for kommunale vedtekter om garasjedekning for eiendommens behov. Bestemmelsen er i hovedsak uendret siden bygningsloven av 1924.

#### *Påbud om vannklosett*

Plan- og bygningsloven § 75 nr. 1 første ledd krever at hver familieeilighet skal ha eget vannklosett. Etter nr. 1 første ledd andre punktum kan kommunen også påby vannklosett utenom familieeilighet. Paragraf 75 nr. 2 første punktum gir kommunestyret kompetanse til å påby installering av vannklosett i bestemte strøk. Pålegg om installering av vannklosett gjelder også for eksisterende bygg, jf. § 92 første ledd. Etter § 75 nr. 2 andre punktum kan det gis pålegg om annen type toalett enn vannklosett. I nr. 2 tredje punktum fremgår at pålegg også kan gis for bestemte eiendommer. Bestemmelsen er i hovedsak uendret siden bygningsloven av 1965.

#### *Krav til installasjoner*

Gjeldende lov § 106 bygger på § 106 i bygningsloven av 1965. Ved lovrevisjon av 5. mai 1995 nr. 20 ble bestemmelsen gjenstand for omfattende endringer. Overskriften ble endret fra «fyringsanlegg, piper og ventilasjonsanlegg» til «bygningstekniske installasjoner». Etter revisjonen fikk bestemmelsen et noe videre anvendelsesområde enn før, og omfatter i dag blant annet vann, avløp, ventilasjon, varme- og kjøleanlegg, heis og elektriske installasjoner. Samlebegrepet omfatter også de installasjonene det er særregler for i § 106a.

Plan- og bygningsloven § 106 nr. 1 ble omformulert i forbindelse med endringene i §§ 87 og 93 ved at «bygningstekniske installasjoner» ble innført som samlebegrep. Eiers plikt til å sørge for tilsyn med videre, ble presisert. De konkrete uttrykkene «røyk, gass, støv, lukt eller larm» ble erstattet med krav om at installasjoner skal føres opp, drives med videre, slik at «krav til helse, miljø og sikkerhet og energiøkonomisering blir oppfylt», jf. § 89. Samlebegrepene gir et bedre generelt uttrykk for typen krav bygningslovgivningen stiller for slike installasjoner, og er mer i samsvar med funksjons- og målrettet lovgivning. Loven vil dermed også

kunne fange opp de momenter som ikke dekkes av de mer konkrete forhold som står i gjeldende lovtekst.

Dersom en bygningsteknisk installasjon er unødig til plage for omgivelsene, plikter eieren etter pålegg av kommunen å treffe nødvendige tiltak, jf. § 106 nr. 2 første punktum. Dette kan for eksempel dreie seg om støyskjermingstiltak, beplantning, feiing, annen plassering av bygningsteknisk installasjon og liknende. Hva som er «unødig» må bero på en konkret vurdering. Det er antatt at kommunen ikke kan gi pålegg som går utover det som er nødvendig for å bringe tiltaket inn under tålegrensen i grannelova.

Etter § 106 nr. 2 andre punktum kan særlige forhold gjøre det rimelig at utgifter til tiltak helt eller delvis skal bæres av eier av annen eiendom.

Etter § 106 nr. 2 andre ledd gjelder reglene i forurensningsloven dersom anlegget har tillatelse etter forurensningsloven. Reglene gjelder da i stedet for § 106 nr. 2 første ledd.

Plan- og bygningsloven § 106 nr. 3 første ledd gjelder bruk av tak eller vegger på nabogrunn for installering av skorstein. I tillegg til å gi nabo en rett til bruk av eiendommen til å oppføre skorstein er det videre sagt at atkomst for rensing av skorstein kan skje over naboens tak.

### *Heis*

Paragraf 106a stiller krav til utførelse og drift av heis, rulletrapper og rullende fortau, slik at bruk av slike innretninger ikke kan medføre personskade. Eier har ansvar for at anlegg som er i bruk er i driftssikker stand, jf. § 106a nr. 1. Eieren har videre ansvar for at det føres tilsyn og sikkerhetskontroll, og for at vedlikehold og reparasjon blir foretatt av fagkyndig personell, jf. § 106a nr. 2.

Sikkerhetskontroll med anlegg i drift kan føres av Statens bygningstekniske etat, kommunal heiskontrollordning og landsomfattende heiskontrollordning med bemyndigelse fra departementet. I dag er det kun en kommunal heiskontrollordning (Oslo Kommune). For øvrig er stiftelsen Norsk Heiskontroll gitt bemyndigelse til å utføre sikkerhetskontroll på heis.

### *Krav til produkter til byggverk*

Plan- og bygningsloven § 77 nr. 2 første ledd første punktum fastlegger at det overordnede kravet, til et produkt er at det medvirker til at de krav som er satt til utførelse og selve byggverket i § 77 nr. 1, blir tilfredsstillt. Dette kravet følger også av Byggevederiktivet artikkel 2 og 3. Med produkt til bygg-

verk menes ethvert produkt som er produsert for permanent å skulle inkorporeres i byggverk. Begrepet byggverk omfatter bygninger, konstruksjoner og anlegg. Andre punktum pålegger produsenten eller dennes representant å attestere at produktet er i samsvar med de grunnleggende krav. Andre punktum pålegger også produsenten eller dennes representant plikt til å gi tilsynsmyndigheten de opplysninger som er påkrevd for å bedømme om produktet er tilfredsstillende. Tredje punktum inneholder en bestemmelse om at departementet utpeker tilsynsmyndighet. Statens bygningstekniske etat (BE) er utpekt som tilsynsmyndighet med departementet som overordnet organ.

Paragraf § 77 nr. 2 andre ledd gir hjemmel til å gi forskrift om tekniske spesifikasjoner og om godkjennings- og kontrollsystemer og krav til merking. Nærmere krav er i dag fastsatt i forskrift, jf. teknisk forskrift (TEK) kapittel V. Forskriftsadgangen er begrenset til de internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg (CE-merking). Alle produkter som er produsert i henhold til nye metode-direktiver kan påføres CE-merket dersom direktivets grunnleggende krav er oppfylt. Norge har foreløpig ikke stilt krav til at produkter skal CE-merkes. Ordningen er således frivillig. Det er påbegynt arbeidet med å endre Byggevederiktivet til en forordning. CE-merking vil da bli obligatorisk. Formålet med CE-merking av byggevarer er å fjerne handelshindringer for omsetning av byggeprodukter i Europa. CE-merking vil si at produsenten eller importøren garanterer for at alle krav som stilles til produktet i alle relevante direktiver er dokumentert, og at produsenten/importøren tar ansvar for at produktet oppfyller disse kravene. CE-merking skal være en garanti for at produktet oppfyller visse minstekrav til helse, miljø og sikkerhet, som gjelder i EØS-området, og at disse kravene kan dokumenteres. CE-merking gir imidlertid ingen bekreftelse på at produktet tilfredsstiller nasjonale forskriftskrav.

Plan- og bygningsloven § 77 nr. 2 tredje ledd fastlegger hjemmelen og rammen for tilsynsmyndighetens oppgaver. Kontrollen skal begrenses til tilfeller der det foreligger begrunnet mistanke om feil eller misbruk av CE-merkingen. Det gis siden adgang for tilsynsmyndigheten til å fatte midlertidig vedtak om stans i omsetning og bruk av produkter til byggverk inntil kontrollen er gjennomført. Begrunnet mistanke vil foreligge hvis bygningssmyndighetene får beskjed fra for eksempel andre produsenter, eller fra en del av omsetningsleddet, om at et produkt ikke tilfredsstiller de krav de er merket etter. Bygningssmyndighetene har

ikke plikt til på eget initiativ å føre tilsyn med omsetningen av produktene.

Hvis lokale bygningsmyndigheter får kunnskap om at et produkt muligens ikke tilfredsstillende krav det er CE-merket etter, skal de varsle Statens bygningstekniske etat (BE) som vil avgjøre om det foreligger begrunnet mistanke. Så er det opp til den sentrale tilsynsmyndigheten å følge opp. Tilsynsmyndigheten kan ved denne behandlingen be om nærmere dokumentasjon for å vurdere om produktet tilfredsstillende de aktuelle krav til merkingen.

Paragraf § 77 nr. 2 fjerde ledd gir tilsynsmyndigheten kompetanse til å pålegge stans i omsetning av et produkt som ikke tilfredsstillende forutsetningene for godkjenning, kontroll eller merking. Dette gjelder også for byggevarer som kan medføre fare for liv, helse eller miljø, selv om byggevarer har samsvarserklæring.

Plan- og bygningsloven § 77 nr. 2 fjerde ledd tredje punktum gir for det første tilsynsmyndigheten kompetanse til å stanse omsetningen av et produkt der bruken av «slike produkter», det vil si produkter som beskrevet i forrige punktum kan forbys. For det andre kan det gis pålegg om å tilbakekalle produktene fra markedet. For produkter hviler ansvaret for oppfyllelse av tekniske krav på produsent og dennes representant. Produsent og dennes representant skal sørge for at egenskapene til produktet dokumenteres. Representant for produsent vil typisk være importør eller forhandler av produktet. I de tilfeller hvor ansvarlige foretak bestiller produkter direkte fra produsent, vil foretaket i denne sammenheng betraktes som produsentens representant. For byggverket som helhet ligger dokumentasjonskravene på aktørene med ansvarsrett i byggesaken. For produkter innebærer ansvarsretten å påse at de produkter som inngår i byggverket, oppfyller dokumentasjonskravet i teknisk forskrift (TEK) kapittel V, at de dokumenterte egenskapene er på et tilfredsstillende nivå, og at produktet oppfyller forskriftens krav til kvalitet. Videre må foretaket påse at produktet er egnet for tiltaket, at det blir innbygget på en tilfredsstillende måte, og at byggverket som helhet oppfyller de krav som stilles.

Det tredje virkemiddelet som tilsynsmyndigheten har, er å treffe tiltak for at produktet bringes i overensstemmelse med kravene.

Hvis en ulovlig byggevarer skulle være bygget inn i et tiltak, vil de ansvarlige foretakene være ansvarlige overfor det offentlige. Da kan bygningsmyndighetene foreta tilsyn, og gi de nødvendige pålegg, jf. de alminnelige reglene om saksbehand-

ling, ansvar og kontroll i plan- og bygningsloven kapittel XVI. Det er i slike tilfeller neppe hensiktsmessig å gi pålegg om å bringe byggevarer i overensstemmelse med reglene for byggevarer. I stedet bør det kreves at tiltaket bringes i lovlig utførelse.

Plan- og bygningsloven § 77 nr. 2 fjerde ledd siste punktum gir tilsynsmyndigheten hjemmel for å få tilgang til produkter, og steder der disse finnes, for å gjennomføre tilsynet.

Plan- og bygningsloven § 77 nr. 2 femte ledd er en gebyrhjemmel. Den gir mulighet for å fastsette forskrift om gebyr for tilsynsarbeidet etter denne paragrafen.

#### 19.2.4 Krav til avfallshåndtering

Adgangen til å stille krav vedrørende håndtering av avfall har tidligere vært delegert til kommunene. Kravene følger i dag av kapittel 15 i avfallsforskriften til forurensningsloven. Kapitlet trådte i kraft 1. januar 2008.

Bygg- og anleggsavfall defineres som produksjonsavfall fra bygge- og anleggsvirksomhet, samt materialer og gjenstander fra riving eller rehabilitering av bygninger. Etter reglene er det obligatorisk med en plan for avfallshåndtering for en rekke tiltak:

- Oppføring, tilbygging, påbygging og underbygging av bygning dersom tiltaket overskrider 300 m<sup>2</sup> bruksareal,
- rehabilitering i form av fasadeendring, vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av bygning dersom tiltaket berører del av bygning som overskrider 100 m<sup>2</sup> bruksareal,
- riving av bygning eller del av bygning som overskrider 100 m<sup>2</sup> bruksareal,
- oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging, rehabilitering eller riving av konstruksjoner og anlegg dersom tiltaket genererer over 10 tonn bygge- og rivningsavfall.

Avfallsplanen skal inneholde en oversikt over byggavfall som forventes å oppstå i forbindelse med tiltaket, og en plan for håndtering og disponering av avfallet. Ved rehabilitering og riving skal det i tillegg lages en miljøsaneringsbeskrivelse med planer for håndtering av farlig avfall.

Det følger videre av reglene at minst 60 % av avfallet fra bygging, riving og rehabilitering må kildesorteres.

Etter gjennomføring av tiltaket skal det sendes sluttrapport til kommunen med oversikt over faktisk leverte mengder avfall og disponering.

## 19.3 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag

### 19.3.1 Krav til utforming av tiltak

#### Generelt

Bygningslovutvalgets hovedsynspunkt er at kommunen i større grad bør oppfordres til å bruke reguleringsplan og andre planer som juridisk verktøy for å fremme estetiske hensyn. Dette kan bidra til å styrke hensynet til forutberegnelighet og gi estetikkravene en bredere lokaldemokratisk forankring. Bruk av plan styrker også kommunenes evne til en overordnet estetisk utvikling. Dette var også motiverende for lovgiver ved lovendringene i 1995 da gjeldende lov § 2 (formål) og § 20-1 (kommuneplanlegging) ble endret, i tillegg til § 74 nr. 2.

#### Vurderingstema

Utvalget har funnet det viktig å presisere og klargjøre bestemmelsen. Utvalget har derfor foreslått å endre den språklige utformingen av «skjønnhetsparagrafen» i § 74 nr. 2. Utvalget mener at det nye forslaget til formulering på en bedre måte gir uttrykk for den skjerpelse av kravet til estetisk utforming som Stortinget foretok i 1995. Kravet til «rimelige skjønnhetshensyn» i § 74 nr. 2 første punktum antas ikke å ha selvstendig betydning utover kravet til «god estetisk utforming» og kan derfor utgå. Bestemmelsen foreslås derfor med følgende utforming:

«Ethvert tiltak skal prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn har en god estetisk utforming i samsvar med tiltakets funksjon og med respekt for naturgitte og bygde omgivelser.»

Utvalget har ikke ment å endre bestemmelsens rettslige innhold, bare å klargjøre den.

#### Kommunal skjønnsfrihet eller full rettslig overprøving

Etter utvalgets vurdering gir bestemmelsen anvisning på et fritt skjønn (hensiktsmessighetsskjønn) med dertil begrenset prøvesrett for domstolene. Domstolene kan da bare føre kontroll med at skjønnets ikke medfører myndighetsmisbruk i form av usaklig eller urimelig forskjellsbehandling, at det er tatt utenforliggende hensyn, at avgjørelsen er vilkårlig, eller framstår som kvalifisert urimelig. Vurderingen av det enkelte tiltak opp mot kriteriet «god estetisk utforming» vil være av utpreget

skjønnsmessig karakter og innebære avveininger som etter utvalgets syn egner seg dårlig for domstolene å ta stilling til. Utvalget påpeker imidlertid at forvaltningskontrollen med kommunens vedtak etter forslaget § 29-3 vil måtte fortsette på vanlig måte. Utvalget viser til forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum om at klageinstansen kan prøve «alle sider av saken».

#### Skjemmende farger

Utvalget har foreslått å fjerne bestemmelsen i § 74 nr. 2 tredje punktum om at «skjemmende farger er ikke tillatt og kan kreves endret», da dette går fram av bestemmelsen for øvrig.

#### Estetiske retningslinjer

Utvalget foreslår også å fjerne adgangen til å gi retningslinjer om estetikk i § 74 siste ledd. Det framstår for utvalget som en bedre løsning i større grad å legge til rette for å gi regler om estetikk i plan. Bruk av veiledere til arealplanlegging kan bedre fremme forståelsen av estetiske spørsmål i forbindelse med utarbeidelse av planbestemmelser i kommunen. På en slik måte vil man unngå eventuell tvil omkring «retningslinjenes» rettslige status.

### 19.3.2 Krav om plassering og høyde

Utvalget har ikke funnet noe vesentlig reformbehov ved gjeldende lov § 70, og foreslår bestemmelsen videreført i ny lov. Det er foreslått enkelte mindre endringer og tilpasninger som ikke innebærer realitetsendringer.

Utvalget har sett på gjeldende lov §§ 70 (Plassering og høyde), 74 (Planløsning og utseende), 75 (Privet – WC), 77 (Utføring av byggearbeid), 79 (Uvanlig bebyggelse), 106 (Tekniske installasjoner) og 106a (Heis, rulletrapp og rullende fortau) under ett. Etter deres vurdering har ikke paragrafenes innhold i dagens lov noen god sammenheng, verken med kapittelinnvidlingen i teknisk forskrift (TEK) eller den faglige oppgavefordeling som vanligvis er tilfelle i byggesaken. Dette synes å være særlig iøynefallende i de delene av loven som omhandler krav til bebyggelsen. Videre mener utvalget at enkelte bestemmelser i teknisk forskrift (TEK) er av generell karakter. De omhandler krav på et overordnet, funksjonelt nivå som utvalget mener gjør det naturlig å lovfeste dem for å synliggjøre og understreke deres betydning.



### 19.3.3 Tekniske krav til byggverk og installasjoner til byggverk

#### *Krav om boder og garasje og påbud om vannklosett*

Bygningslovutvalget foreslår å oppheve gjeldende lov § 75 om krav om vannklosett og § 76 om at bygninger skal ha nødvendige tilleggsrom for oppbevaring og vask av klær med videre. Etter utvalgets oppfatning framstår bestemmelsene som utidsmessige.

#### *Krav til installasjoner*

Bygningslovutvalgets forslag til bestemmelse er delvis ny og delvis en videreføring av gjeldende § 106 om oppføring, installering, drift og vedlikehold av bygningstekniske installasjoner og anlegg. Utvalget foreslår å løfte kravet om at tekniske installasjoner og anlegg skal gi de ytelser som er forutsatt og tåle normal belastning fra teknisk forskrift og inn i loven.

#### *Heis*

Bestemmelser om heis, rulletrapp og rullende fortau er etter lovutvalgets forslag, omfattet av den generelle bestemmelsen om tekniske installasjoner, jf. forslaget § 29-5. Utvalget mener det ikke er behov for en egen bestemmelse om disse innretningene i loven, og at bestemmelsen i sin helhet kan overføres til forskrift. Utvalget antar høringen vil belyse om det er behov for å ha lovbestemmelser om blant annet sikkerhetskontroll i driftsfasen.

#### *Krav til produkter til byggverk*

Etter utvalgets vurdering vil bestemmelsen få større betydning etter hvert som standarder kommer til for flere produktgrupper enn i dag. På denne bakgrunn fant ikke utvalget det hensiktsmessig å stille ytterligere dokumentasjonskrav i loven for produkter til tiltak, da dokumentasjonskravet må knyttes opp til en standard.

Utvalget har foreslått at ordlyden i første ledd endres til at det stilles krav til at produkter som inngår i byggverk, skal ha forsvarlige egenskaper. Endringen i ordlyden er ikke ment å medføre endringer i gjeldende rett. Utvalget har videre foreslått å fjerne formuleringen i gjeldende lov § 77 nr. 2 andre ledd om at »[s]lik forskrift skal overensstemme med forpliktelser som Norge etter internasjonale avtaler er pålagt å følge», da dette etter utvalgets vurdering er selvsagt og ikke trenger å stå i loven.

### 19.3.4 Krav til avfallshåndtering

Utvalgets utredning ble skrevet før vedtagelsen av et landsdekkende obligatorisk krav om avfallsplan. Utredningen viser til at ivaretagelse av hensynet til miljøet tilsier at det må legges til rette for at avfall fra tiltak etter plan- og bygningsloven i minst mulig grad forurenses, eller virker skjjemmende. Videre er det av ressursmessige hensyn ønskelig at avfallsmengdene som går til sluttbehandling, reduseres. Det vises også til at godt planlagt avfallssortering vil kunne redusere kostnadene for tiltakshaver. Et viktig formål med å utarbeide en plan for håndtering av avfall er dessuten å avdekke om et bygg må miljøsaneres fordi det inneholder farlig avfall. God planlegging vil også kunne forebygge at ulovlig avfallsdisponering skjer. Utvalget foreslår ut fra dette å innføre landsdekkende obligatoriske krav til håndtering og dokumentasjon av avfall i byggesaker.

Utvalget anser at reglene om avfallshåndtering bør stå i plan- og bygningsregelverket. Utvalget viser videre til at plan- og bygningsloven er den sentrale offentligrettslige lov for alle aktører i bygge- og anleggsnæringen, og at det er en klar fordel å dra nytte av plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler.

## 19.4 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn

### 19.4.1 Krav til utforming av tiltak

#### *Generelt*

Kommuner, fylkesmenn og private organisasjoner har uttalt seg til forslaget. Ingen har reist spørsmål om nødvendigheten av å ha en bestemmelse som sikrer visuelle kvaliteter i tiltak etter loven. De fleste anser forslaget fra Bygningslovutvalget som en forbedring av bestemmelsen.

*Oslo kommune* er enig i vurderingene av at områdeplaner og detaljplaner er gode redskaper for å styrke den estetiske utviklingen i kommunene. Geografiske områder er ulike, og man kan få satt fokus på hva som er spesielt viktig å oppnå estetisk innenfor et avgrenset område. Samtidig har mange kommuner, Oslo inkludert, mange planer der dette ikke er med og det er derfor viktig at «skjønnhetsparagrafen» opprettholdes. *Fredrikstad kommune* uttaler at den foreslåtte estetikkparagrafens forenkling og opprydning i formuleringene oppdaterer og forbedrer bestemmelsen. Det er også positivt at begrepet «arkitektonisk utforming» innføres som overskrift. Dette framstår som et videre begrep enn «estetikk».

Gjeldende estetikkbestemmelse oppleves av *Fylkesmannen i Østfold* i plan- og bygningsloven § 74 nr. 2 som vag og lite tilgjengelig. For en tiltaks-haver vil det ofte være vanskelig å se om et tiltak holder seg innenfor lovens krav. For fylkesmannen som klageinstans oppleves det at det nokså sjelden avslås tiltak med hjemmel i denne bestemmelsen. I de tilfeller der den brukes, ligger det ikke arkitektfaglige betraktninger i bunnen. Fylkesmannen er enig 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.

*Norske landskapsarkitekters forening* viser til at et godt estetisk resultat forutsetter at kommunene har tilstrekkelig kompetanse på dette området. Ifølge undersøkelser Bygningslovutvalget bygger på, er ikke kompetansen på estetikk i kommunene blitt styrket vesentlig. Saksbehandlerkompetansen spiller en avgjørende rolle for å få et godt estetisk resultat. Fagkompetansen er også viktig i forhold til de rammene som legges for byggesaksbehandlingen gjennom utarbeiding av arealplaner og vei-ledningsmateriale.

*Norges praktiserende arkitekter (NPA)* uttaler at etter deres oppfatning er det de foreslåtte §§ 29-2 og 29-3 som inneholder de overordnede krav til brukbarhet og utforming. Disse paragrafene burde derfor komme først i kapittelet. NPA anser at det uansett er veldig bra at loven med forslaget til § 29-3 tydeliggjør begrepet arkitektonisk utforming, som et område der det skal stilles krav til tiltaket. Det presiseres at utvalgets særmerknader til bestemmelsen bør tillegges betydning for innholdet i ny saksbehandlingsforskrift.

#### Vurderingstema

*Bærum kommune* bifaller den nye formuleringen av estetikkbestemmelsen. *Oslo kommune* påpeker at ett viktig vurderingspunkt i forhold til gjeldende § 74 nr. 2, nemlig «i seg selv» ikke er tatt med i forslaget til ny bestemmelse. *Oslo kommune* mener dette må være gjort ved en inkurie all den tid utvalget presiserer at det ikke er foretatt realitetsendringer i den nye bestemmelsen i forhold til gjeldende bestemmelse. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* foreslår at setningen om krav til god estetisk utforming også gjelder ved endring av bestående byggverk og ved oppussing av fasade, bør flyttes fra forslagetets andre til første ledd. *Husbanken* legger til grunn at endringen først og fremst tar sikte på å gi en klarere og mer ryddig lovtekst uten å endre det materielle innholdet. *Husbanken* reiser spørsmålet om bestemmelsen også burde anvende

formuleringen «god byggeskikk», som etter hvert er et godt innarbeidet begrep. *Norske landskapsarkitekters forening* anser at den foreslåtte lovbestemmelsen har en bedre og klarere formulering enn dagens estetikkparagraf.

*Council for European Urbanism* framholder at det er behov for å supplere det abstrakte begrepet «respekt» med ord som konkret angir at man skal tilpasse seg bygde omgivelser på en harmonisk måte og med virkemidler som er lesbare for folk flest. Stilmessig tilpasning kan være en metode for dette. Disse presiseringene er nødvendig for å gi konkrete retningslinjer for skjønnsutøvelsen og hindre urimelige skjønn. Dette syn deles av *Utvalget for harmonisk fortetting i småhusområdene*, *Fortidsminneforeningen* og *Stiftelsen byens fornyelse*, så vidt det angår harmonisk tilpasning til eksisterende bebyggelse.

*Fylkesmannen i Østfold* er usikker på om den språklige endringen av lovteksten fra «rimelige skjønns-hensyn» til «god estetisk utforming», bidrar noe særlig til å klargjøre selve bestemmelsen, som i dag oppfattes som uklar.

*Norske arkitekters landsforbund (NAL)* uttaler at som i formålsparagrafen ønsker de å benytte begrepet arkitektonisk kvalitet i forhold til byggverk og utearealer. I enkelte tiltak vil estetisk utforming være dekkende, men når det dreier seg om byggverk, bygninger og planlegging, ønskes det forutsatt en gjennomgående vurdering i forhold til omgivelser, masseoppbygging, planløsning og estetikk. Begrepet «estetikk» tolkes svært forskjellig. «Arkitektonisk kvalitet» er et klarere begrep som bedre dekker lovens intensjon.

#### Kommunal skjønnsfrihet eller full rettslig overprøving

*Oslo kommune* presiserer at det er riktig og viktig at bestemmelsen gir anvisning på et fritt skjønn (hensiktsmessighetskjønn) med dertil begrenset prøvelsesrett for domstolene.

*Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* er enig med utvalget i at vurdering av arkitektonisk utforming bør være et hensiktsmessighetskjønn. Det at det er et hensiktsmessighetskjønn innebærer imidlertid en endring av gjeldende rett, og konsekvensen av dette bør etter deres syn være at forvaltningskontrollen med bestemmelsen blir mindre intens enn tidligere, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum, som legger visse begrensninger på klageinstansens prøvingsintensitet ved prøvingen av kommunens frie skjønn. Forvaltningskontrollen med bestemmelsen bør med andre ord ikke fortsette som før.

### Skjemmende farger

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg spesifikt til forslaget om å fjerne hjemmelen til å forby skjemmende farger.

### Estetiske retningslinjer

*Fredrikstad kommune* anser at fjerning av hjemmelen for retningslinjer for estetisk utforming bidrar til å rydde opp i begrepene og strukturen.

*Fortidsminneforeningen* påpeker at bestemmelsene om estetiske retningslinjer kom inn ved stortingsbehandlingen, og at det ikke fantes holdepunkter i forarbeidene for hvordan de skulle praktiseres. Å ta konsekvensen av dette ved å endre bestemmelsene, vil imidlertid framstå som en fallitterklæring. I stedet må de styrkes, utvides og presiseres. *Utvalget for harmonisk fortetting i småhusområdene* framholder at juridisk bindende retningslinjer ikke må fjernes og at hjemmelen til å vedta vedtekter dermed opprettholdes. *Oslo kommune* registrerer at gjeldende lovs hjemmel til å utarbeide juridisk bindende retningslinjer, slik kommunen blant annet har vedtatt for Torshovkvartalene, foreslås fjernet. Oslo kommune viser til sin merknad om at dette bare vil fungere dersom hjemmelen til å vedta vedtekter opprettholdes.

### 19.4.2 Krav om plassering og høyde

Kommuner, fylkesmenn, *Statens bygningstekniske etat (BE)*, *Statens kartverk* og *Miljøverndepartementet* har uttalt seg til forslaget. Ingen har reist innvendinger mot at bestemmelsen videreføres. Enkelte høringsinstanser har påpekt at slik lovforslaget er formulert, knytter det seg fortsatt en del uklarheter til bestemmelsen.

Enkelte høringsinstanser mener det er behov for å tydeliggjøre og lovfeste hvilke hensyn som kan vektlegges innenfor bygningsmyndighetenes skjønnsmessige kompetanse til å bestemme bebyggelsens plassering og høyde. *Fylkesmannen i Rogaland* påpeker at lovteksten tydeligere bør presisere at det faktisk skal foretas en vurdering av bebyggelsens plassering og høyde. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* uttaler at det er behov for å vurdere endringer i bestemmelsen når det gjelder adgangen til å avslå en søknad der avgjørende naboulemper gjør seg gjeldende. Statens kartverk støtter ikke forslaget om å oppheve gjeldende lov § 70 nr. 1 tredje punktum. Høringsinstansen mener at plassering ikke ligger under det alminnelige ansvarssystemet i gjeldende plan- og bygningslov, og at det er behov for en egen bestemmelse om plassering

av tiltak. *Bærum kommune* og Statens bygningstekniske etat (BE) framhever at forholdet til veilovens byggeavstandskrav bør harmoniseres og klargjøres. Flere høringsinstanser påpeker at det er uklart om utvalget har ment å utvide arealbegrensningen for mindre bygning som tillates plassert nærmere enn avstandsreglene i bestemmelsens første ledd, uten samtykke fra nabo. Statens bygningstekniske etat (BE) mener forslaget § 29-1 nr. 2 bokstav b bør gjelde uavhengig av om tiltaket er beregnet til beboelse eller ikke. Etaten foreslår også forslaget § 29-1 nr. 3 fjernet. Etter etatens mening er det tilstrekkelig forskriftshjemmel i forslaget § 1-16. Miljøverndepartementet viser til at Biomangfoldlovutvalget i NOU 2004: 28 har foreslått en tilføyelse i nr. 1 andre ledd om «... at plasseringen så vidt mulig ikke blir til skade for det biologiske mangfold på stedet.»

### 19.4.3 Tekniske krav til byggverk og installasjoner til byggverk

#### *Krav om boder og garasje*

Svært få av høringsinstansene har kommentert utvalgets forslag om å oppheve gjeldende lov § 76. Det er kun kommet bemerkning fra *Bærum kommune*. Høringsinstansen mener vedtekten til § 76 om garasjeplass bør beholdes i ny lov, men slik at regelen tas inn i § 28-7.

#### *Påbud om vannklosett*

Det er kun kommet bemerkning til forslaget om å oppheve gjeldende lov § 75 fra *Bærum kommune*. Kommunen mener det bør være anledning til å bestemme hva slags klosett som skal brukes. Høringsinstansen påpeker at selv om det finnes nødvendig hjemmelsgrunnlag i annen lovgivning, bør det være et mål å samle de mest benyttede regler i plan- og bygningsloven. For øvrig anser kommunen bestemmelsen som overflødig.

#### *Krav til installasjoner*

*Norges Geologiske Undersøkelse (NGU)* er enig med utvalget i at det er riktig å stille krav til de tekniske installasjonene i en egen paragraf (§ 29-5).

*Oslo kommune* anser at forslaget til ny § 29-5 virker ryddig og samlende. Tredje ledd som tilsvarende gjeldende lov § 106 nr. 2 første ledd kan vurderes endret til også å omtale installasjoner samt at både andre og tredje ledd omtaler installasjoner og anlegg. Plan- og bygningsetaten foreslår at overskriften i ny § 29-5 endres tilsvarende til Tekniske installasjoner og anlegg.

*Statens bygnings tekniske etat (BE)* anbefaler at §§ 29-4 og 29-5 slås sammen. Dette begrunnes i at tekniske installasjoner er en del av byggverket og dermed bør sees som en del av dette, og ikke som særskilte tiltak.

Videre anbefaler BE at begrepet «tiltak» i tredje ledd byttes med et annet begrep da det henleder tanken til en annen betydning av ordet slik det benyttes i utkastet.

Dersom det ved formuleringen «tekniske installasjoner skal oppføres, drives og vedlikeholdes slik at...» i bestemmelsens annet ledd gis hjemmel til å stille krav til installasjoner i drift, vil det åpne for at ny inspeksjonsordning for varme- og kjøleanlegg (ref. EUs direktiv vedr. energibruk i bygg) kan hjemles i byggeregelverket. BE er positiv til at en slik mulighet legges inn.

### Heis

*Standard Norge* mener at bestemmelsene i gjeldene lov § 106a er så viktige at disse fortsatt bør stå i loven og ikke overføres til forskrift. Det vises til at en samlet heisbransje deler denne oppfatningen.

*Tekniske Entreprenørers Landsforening (TELFØ)/Heisleverandørenes Forening (HLF)* mener at det ikke er grunnlag for å oppheve nåværende § 106a. Det vises til at løfteinnretninger i en bygning er en teknisk installasjon hvor det må stilles spesielle krav også til driftsfasen, og at det finnes et meget omfattende regelverk knyttet til konstruksjon og installering av denne type installasjoner. Det vises til at denne sikkerheten må bli tatt vare på gjennom lovgivning for driftsfasen, og at utvalgets forslag til endringer gjennom å integrere § 106a i ny § 29-5 ikke vil gi lovhjemmel for forskrifter om de spesielle krav som forutsettes.

HLF ser behov for enkelte justeringer i nåværende § 106a og da på en slik måte at de spesielle forhold omkring heiser, rulletrapper og rullende fortau blir tillagt de generelle krav til tekniske installasjoner.

*Heismontørenes Fagforening* viser til at nåværende lovbestemmelse i § 106a uten tvil har fungert godt og at både brukerne og eierne har stor forståelse for reglene. Det vises til at løfteinnretninger i en bygning er tekniske installasjoner hvor det må stilles strenge krav til sikkerheten i driftsfasen, og at utvalgets forslag om å integrere § 106a i en ny § 29-5 vil medføre at en ikke kan gi forskrifter om de spesielle krav som stilles til sikkerhetskontroll i driftsfasen.

*Norsk Heiskontroll (NHK)* påpeker at i alle europeiske land har myndighetene krav om at det

skal utføres driftskontroll eller tilstandskontroll av heiser og lignende. Norsk Heiskontroll mener at dagens ordning, som eiere av løfteinnretninger og kommunene gjennomgående er godt fornøyd med, bør videreføres, og vil sterkt anbefale at sikkerhetskontroll av heiser, rulletrapper og rullende fortau hjemles i loven.

*Statens bygnings tekniske etat (BE)* mener det er viktig at sikkerheten for drift av innretninger som faller inn under dagens § 106a opprettholdes i et nytt regelverk. Dersom bestemmelsen ikke videreføres, vil det mangle lovhjemmel for heiseiers plikter i driftsfasen, så som daglig tilsyn, ettersyn, vedlikehold og periodisk sikkerhetskontroll. Det anbefales å videreføre gjeldende lov § 106a, alternativt at bestemmelsene videreføres i annet regelverk.

### Krav til produkter til byggverk

*Fylkesmannen i Hedmark* tror ikke at plan- og bygningsloven vil kunne bli et tilstrekkelig virkemiddel til å sikre en forsvarlig avfallshåndtering fra byggebransjen. Det er imidlertid viktig at loven innrettes slik at den, der dette er naturlig, motiverer til og regulerer slik at det benyttes miljøvennlige bygningsmaterialer og at avfall blir sortert og disponert på rett måte. Det savnes derfor et klarere krav om dette i §§ 29-6 og 29-7. Det kreves her at produkter som skal inngå i et byggverk skal ha «forsvarlige egenskaper», men det kunne med fordel også stilles krav til produktenes miljøegenskaper i forhold til både indre og ytre miljø.

Etter *Statens bygnings tekniske etat (BE)* sin vurdering er kravene til produkter til byggverk sentrale og omfattende regler som med fordel kan plasseres i et eget kapittel i lovteksten. Lovteksten er i tillegg svært lang og uoversiktlig. De foreslår derfor at den deles opp i flere paragrafer slik at den blir enklere å finne fram i.

BE peker videre på at ordlyden i tredje ledd første punktum forutsetter at byggprodukter skal CE-merkes og viser i den forbindelse til at CE-merking er en frivillig ordning og det er således ingen plikt for slik merking. Krav til produkt egenskaper og hvordan disse skal dokumenteres, gjelder uavhengig av om produktet er CE-merket eller ikke. Etter BE sin vurdering bør derfor lovteksten endres slik at markedskontrollen fanger opp både CE-merkede produkter og produkter som ikke er CE-merket. BE foreslår også at det framkommer at tiltakshaver skal velge produkter som medvirker til at byggverket oppfyller vesentlige krav gitt i Bygningslovutvalgets forslag §§ 29-1 til 29-4.

#### 19.4.4 Krav til avfallshåndtering

Høringsinstansene er positive til at det settes fokus på temaet, og at krav både til håndtering av generert avfall og til dokumentasjon legges inn i plan- og bygningsloven. En rekke høringsinstanser – både offentlige og private – peker på at kravene bør knyttes til søknadssystemet, og at det er viktig at avfallshåndtering underlegges saksbehandling, ansvar, kontroll og tilsyn. *Oslo kommune* mener det er avgjørende for å få til en god avfallshåndtering, at avfallsplaner, miljøsaneringsrapporter og slutt-rapporter blir saksbehandlet og godkjent av kommunen. Derimot er *Byggenæringens landsforbund (BNL)* og *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* skeptiske til at avfallsplan skal godkjennes i forkant. *Statens forurensingstilsyn* mener overskriften til bestemmelsen bør endres til «håndtering av bygge- og anleggsavfall». Miljøbevegelsen *Bellona* og en felles uttalelse fra 10 kommuner (nettverket) peker på et behov for at det etter reglene også må kunne stilles krav til tilrettelegging for framtidig håndtering av avfall i tilknytning bebyggelsen.

### 19.5 Departementets vurderinger

#### 19.5.1 Krav til utforming av tiltak

##### Innledning

Departementet anser at kravet til «god arkitektonisk utforming» bør innføres som et overordnet prinsipp i kapittel 29 og vil markere dette med en egen bestemmelse. Begrepet presiserer at tiltak skal utformes slik at alle elementer skal innarbeides ved tiltakets prosjektering og utførelse. Det innebærer at de ansvarlige ikke kan redusere på visuelle kvaliteter for å sikre for eksempel universell utforming, eller velge dårligere løsninger i forhold til universell utforming av hensyn til utseendet. Likeledes skal ikke tekniske krav vike for andre elementer i lovgivningen. Tiltakshaver, prosjekterende og utførende har et ansvar for at det enkelte tiltak ivaretar de krav som følger av lovgivningen til en fungerende enhet, både teknisk, ytelsesmessig og visuelt, ut fra den funksjon tiltaket skal ivareta. Bestemmelsene i kapitlet stiller også krav til at plassering og utforming av tiltak sikrer lys og luft mellom bygninger og gir gode utearealer. Bestemmelsen foreslås som første paragraf i kapittel 29 om krav til tiltak, men er ikke begrenset til å omfatte reglene i kapitlet.

Departementet foreslår også en noe annen begrepsbruk enn utvalget når det gjelder endring av gjeldende lov § 74 nr. 2 – «skjønnhetsparagrafen». Departementet slutter seg til Bygningslovut-

valgets konklusjon om at det er behov for å endre innholdet i bestemmelsen. Tema er i seg selv vanskelig å håndtere. Premissene for vurderingen bør – i den grad det er mulig – komme klarere fram i lovtekst og forarbeider. Departementets forslag til nye bestemmelser fraviker noe fra utvalgets. Endringene er av mer presiserende art, men justerer noe på innholdet i bestemmelsen i forhold til forslaget fra Bygningslovutvalget.

##### Vurderingstema

Departementet anser at det i plan- og bygningslovens kvalitetskrav til utforming av byggverk må ligge noe mer enn et krav til utseende. Loven stiller en rekke krav til tiltak. Kravene vil ha innflytelse på den endelige utformingen av det enkelte byggverk. Krav om universell utforming, miljøkrav, brukbarhet og funksjon av bygninger og anlegg vil være premisser for tiltakets utforming. Departementet foreslår derfor at begrepet «god arkitektonisk utforming» anvendes som et samlebegrep for integrering av visuelle kvaliteter, brukbarhet, funksjonalitet og universell utforming i utformingen av det enkelte tiltak, for å presisere at kravene er likestilt. Begrepet omhandler således ikke bare utseendet, men alle elementer i loven som skal balanseres mot hverandre for å få en tilfredsstillende helhet både ved prosjektering og utførelse. Det foreslås at regelen gis som en egen bestemmelse foran i kapittel 29 om krav til tiltaket. Etter forslaget til ny plandel av loven kan kommunene gi generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel og reguleringsbestemmelser om blant annet krav til utforming, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) §§ 11-9 og 12-7.

Departementet slutter seg til forslaget om å fjerne kriteriet «rimelige skjønnhetshensyn». Begrunnelsen er at det er uheldig å ha to begrep som stiller krav til samme objekt, men som språklig har forskjellig meningsinnhold. «Rimelige skjønnhetshensyn» angir etter sin ordlyd en minstenorm. «God estetisk utforming» stiller positive kvalitetskrav. I likhet med utvalget finner departementet at «rimelige skjønnhetshensyn» ikke gir et presist krav til tiltakene etter loven. Departementet slutter seg ikke til Bygningslovutvalgets forslag om å videreføre «god estetisk utforming» som krav til det enkelte tiltak. Begrepet kan lett oppfattes som en anvisning på en vurdering basert på mer personlige oppfatninger av om et tiltak kan anses som «pent» eller «stygt». Etter departementets syn bør det presiseres at lovens krav til det visuelle uttrykket er om tiltaket er godt eller dårlig utformet ut fra faglige kvalitetsnormer. Departe-

mentet foreslår derfor at kravet til tiltaks utseende formuleres som at det skal inneha «gode visuelle kvaliteter». Holdbarheten av den faglige begrunnelsen for de valgte elementer som påvirker tiltakets utseende, som høyde, volum, materialvalg, samspill mellom flater, vil være det sentrale elementet i vurderingen av om kvalitetskravet er ivaretatt. I tillegg legges det opp til flere elementer i vurderingen.

Departementet anser at det må tydeliggjøres at strengheten i kravet om visuell kvalitet er relativ i forhold til tiltakets plassering og funksjon. Det må stilles større krav til utforming av tiltak som i kraft av sin størrelse og/eller plassering har en dominerende effekt på sine omgivelser. Dette kan være tiltak som er særlig eksponerte, som for eksempel kjøpesentre eller større idrettsanlegg. Det kan også være byggverk som oppføres i sentrum av byer og tettsteder og som blir dominerende og synlige for mange i kraft av sin størrelse og sentrale plassering. Departementet foreslår derfor at det tilføyes et nytt vurderingselement i lovteksten for å presisere at kravet til utforming er relativt, ikke bare i forholdet mellom det alminnelige byggeri og tiltak med mer monumentalt preg, men også i forhold til plassering. Det bør markeres i lovteksten at det stilles strengere krav til visuell utforming av et tiltak som plasseres sentralt i kommunen, på plasser av særlig betydning eller som i kraft av sin størrelse og plassering vil virke dominerende på omgivelsene. Departementet foreslår derfor å ta inn «plassering» som et vurderingskriterium i lovteksten.

Som påpekt i høringen er kravet til visuell utforming av tiltaket «i seg selv» ikke tatt med i Bygningslovutvalgets forslag til lovtekst. Departementet har tatt med også dette elementet i sitt forslag til lovtekst. Selv om dette kan anses som selvsagt, bør et så vidt sentralt krav framgå direkte av lovteksten.

#### *Kommunal skjønnsfrihet eller full rettslig overprøving*

Bygningslovutvalget har påpekt at det er noe tvil om vurderingen etter plan- og bygningsloven § 74 nr. 2 er et rettsanvendelsesskjønn eller et fritt kommunalt skjønn. Om det anses som den ene eller andre skjønnstypen, har betydning for intensiteten av prøvingen fra klageorgan eller domstolene. Dersom vurderingen kommunen foretar etter bestemmelsen, er å regne som rettsanvendelsesskjønn, kan kommunens vurdering prøves fullt ut. Det betyr at når vedtaket bringes inn for klageorganet eller domstolen, kan de foreta en ny fullstendig

vurdering av faktum i saken ut fra at vurderingen er et lovtolkningsspørsmål. Hører vurderingen under kommunens frie skjønn, vil prøvingen være begrenset. Dersom kommunen har forstått bestemmelsen riktig, har lagt vekt på riktig faktum og har foretatt en forsvarlig vurdering, vil vedtaket ikke kunne oppheves av domstolen. Klageorganet vil, etter forvaltningsloven § 34, kunne foreta en mer intens prøving enn domstolen der kommunen har fritt skjønn. Klageorganet skal likevel ta hensyn til det kommunale selvstyret i sin vurdering, slik at det ikke uten videre kan sette til side et kommunalt vedtak fordi klageorganet selv vurderer forholdet noe annerledes.

Departementets forslag tar utgangspunkt i at de kommunale bygningsmyndigheter skal ha et fritt skjønn ved vurderingen av om et tiltak har «gode visuelle kvaliteter». De lokale bygningsmyndigheter må anses best egnet til å foreta den skjønnsmessige vurderingen, basert på lokal byggeskikk og lokalpolitisk styring av den visuelle utviklingen i kommunen. Kommunene vil likevel ha plikt til å foreta en forsvarlig vurdering av tiltakets kvaliteter etter kriteriene i § 29-2, og vedtaket må begrunnes i tråd med forvaltningsloven §§ 24 og 25.

#### *Skjemmende farger*

Bygningslovutvalget har foreslått å fjerne det uttrykkelige forbudet mot skjemmende farger under henvisning til at kravet allerede framgår av bestemmelsen. Departementet anser også at fargevalg vil være et element i vurderingen av et tiltaks visuelle kvaliteter og slutter seg til utvalgets vurdering og forslag.

#### *Estetiske retningslinjer*

Departementet slutter seg til forslaget om å fjerne adgangen til å gi retningslinjer om estetikk. Som Bygningslovutvalget har påpekt, er planbestemmelser et mer egnet virkemiddel til å fremme krav til utforming av tiltak, enn adgangen til å gi retningslinjer. Videre foreslås adgangen til å gi kommunale vedtekter opphevet. Det kreves ikke lov hjemmel for å fastsette retningslinjer for skjønnsutøvelsen i kommunen. Departementet kan etter dette ikke se at det er et selvstendig behov for å beholde denne adgangen. Når det gjelder Oslo kommunes påpekning av at for eksempel reglene om utbygging av Torshov er hjemlet i denne adgangen, vil departementet påpeke at det er anledning for kommunen til å fastsette slike bestemmelser i arealplan, for eksempel ved å regu-

lere området eller deler av det til bevaring eller som hensynssone med særlige bestemmelser. Det foreslås overgangsregler som gjør at vedtekter etter gjeldende lov ikke faller bort før åtte år etter lovens ikrafttreden. Dette vil gi kommunene god tid til å vedta planbestemmelser, jf. forslaget til § 11-9 og 12-7.

#### *Regler ved endring av eksisterende byggverk*

Bygningslovutvalget har foreslått en regel om at kravet til utforming også skal gjelde ved endring av bestående byggverk og oppussing av fasade. Departementet slutter seg til forslaget. Imidlertid foreslås det at regelen plasseres i § 31-1 i kapitlet om eksisterende byggverk, ettersom den tematisk hører til der. Videre foreslås «rehabilitering» tatt inn i bestemmelsen i tillegg til «oppussing», ettersom dette er et gjennomgående begrep i loven for oppgradering til opprinnelig standard.

Bygningslovutvalget har foreslått krav om at historisk, arkitektonisk og annen kulturell verdi knyttet til en bygning ytre så vidt mulig blir bevart ved endring og oppussing av fasade i utvalgets forslag § 29-3 andre ledd andre punktum. Departementet slutter seg til forslaget, som er en videreføring av gjeldende rett, men foreslår bestemmelsen plassert i kapittel 31 som omhandler krav til eksisterende byggverk.

#### **19.5.2 Krav om plassering og høyde**

Kommunal- og regionaldepartementet konstaterer at det blant høringsinstansene synes å være oppslutning om at gjeldende lov § 70 videreføres i ny lov, med de justeringer som er foreslått av Bygningslovutvalget.

En rekke forhold vil være relevante å vektlegge innenfor bygningsmyndighetenes skjønnsmessige kompetanse til å bestemme bebyggelsens plassering og høyde. I vurderingen vil det kunne tas hensyn innenfor de formål bygningslovgivningen skal ivareta. Både offentlige hensyn og hensynet til den enkeltes private interesser kommer inn. Ordlyden i forslag til § 29-4 første ledd første punktum angir direkte at vurdering og godkjenning ligger til kommunen. Godkjenning etter første punktum er begrenset til bygningens plassering på tomta, og gir ikke hjemmel til å avgjøre om en søknad i det hele tatt skal tillates.

I forhold til vegloven gir bestemmelsen kommunen som bygningsmyndighet, plikt til å kontrollere om tiltaket som er beskrevet i søknaden, overholder veglovens bestemmelser om byggegrense og frisikt. I uregulert strøk eller der regulerings-

plan ikke inneholder bestemmelser om byggegrense, skal bygningsmyndighetene ikke vurdere veglovens materielle krav, men påse at nødvendig tillatelse fra vegmyndighetene foreligger. Kommunen har her en kontrollfunksjon ved å avgjøre hvorvidt det er nødvendig å forelegge saken for vegmyndighetene. Bygningsmyndighetene kan ikke gi tillatelse til et tiltak som er plassert i strid med vegloven. Der vegmyndighetene ikke har truffet vedtak eller gitt uttalelse, eller der vedtaket/uttalelsen går ut på at det omsøkte tiltak er i strid med vegloven, vil bygningsmyndighetene kunne treffe vedtak om å nekte byggetillatelse etter forslaget til § 29-4 første ledd andre punktum. Eventuell dispensasjon må gis av vegmyndighetene etter vegloven. Følger byggegrensen av reguleringsplan, vil dette slå igjennom overfor vegloven, jf. vegloven § 29 første ledd. I et slikt tilfelle må bygningsmyndighetene gi eventuell dispensasjon etter plan- og bygningsloven, med varslingsplikt til vegmyndighetene.

Biomangfoldlovutvalget foreslår en tilføyelse i bestemmelsen for å styrke hensynet til det biologiske mangfoldet. Bygningslovutvalget har ikke sluttet seg til forslaget. Kommunal- og regionaldepartementet viser til at det er en rekke hensyn som kan tillegges vekt ved anvendelsen av bestemmelsen, her innbefattet hensynet til naturvern og det biologiske mangfold. Departementet mener det bryter med bestemmelsens oppbygging å ta ett hensyn særskilt inn i lovteksten. Departementet påpeker at der naturvern hensynet særlig gjør seg gjeldende, kan det i reguleringsplan settes avstandskrav eller forbud mot plassering av hensyn til det biologiske mangfoldet på stedet. Departementet opprettholder derfor ikke forslaget fra Biomangfoldlovutvalget.

Departementets forslag til § 29-4 tredje ledd bokstav a gjelder samtykke fra eier (fester) av naboeiendom om at tiltak kan plasseres i mindre avstand fra nabogrensen enn lovens hovedregel fastsetter. Samtykke om mindre avstand kan medføre økte omkostninger, blant annet fordi det vil kunne stilles krav om branntekniske tiltak. Av denne grunn er det stilt krav om at samtykke skal være skriftlig for at det senere skal kunne dokumenteres. Samtykke skal foreligge på vedtakstidspunktet. Trekket samtykke senere tilbake av eier eller fester av naboeiendommen, er dette et forhold som i utgangspunktet ikke vedkommer bygningsmyndighetene, og som må løses privatrettslig. Dette svarer også til fortolkning av gjeldende bestemmelse.

Bygningslovutvalgets gjennomgang av gjeldende rett viser til at innholdet i «mindre bygning»

etter gjeldende lov § 70 nr. 2 andre ledd bokstav b, er utdypet i saksbehandlingsforskriften (SAK) § 9. Enkelte høringsinstanser har ønsket presisert om bestemmelsen er ment utvidet. Etter departementets mening må det legges til grunn at Bygningslovutvalget ikke har foreslått å utvide arealbegrensingen. Det understrekes at riktig henvisning for hva som er «mindre bygning» etter gjeldende rett er teknisk forskrift (TEK) § 4-4, og ikke saksbehandlingsforskriften (SAK) § 9. Departementet ser ikke behov for å klargjøre dette i lovtekst, forholdet vil belyses i forskrift og veiledning til forskrift. Selv om gjeldende lov § 70 nr. 2 andre ledd bokstav b ikke synes å ha skapt tolkningsproblemer, kan det språklig sett være naturlig å bruke «lignende mindre tiltak» istedenfor «lignende mindre bygning». Dette fordi gjeldende bestemmelse om bygningens plassering, høyde og avstand fra nabo-grense, også gjelder andre tiltak enn «bygning». Begrepet «mindre bygning» omfatter også andre mindre tiltak, som mindre forstøtningsmurer og fyllinger, og det er etter departementets mening hensiktsmessig å tilpasse lovens ordlyd. For å klargjøre bestemmelsen foreslår departementet at lovteksten endres til «lignende mindre tiltak». De nærmere grenser for innholdet vil klargjøres i forskrift. Gjeldende lov § 70 nr. 2 bokstav b gjelder ikke der del av garasje, uthus eller lignende mindre bygning innredes for beboelse. Departementet finner ikke grunn til å gjøre endring i forutsetningen for unntaket, og opprettholder dagens system hvor det ikke kan gjøres unntak for tiltak som er beregnet for beboelse.

Rettsikkerhetshensyn tilsier at lovbestemmelser som gir hjemmel til å gi forskrifter, klart angir hva hjemmelen skal omfatte. Etter departementets mening bør derfor forskriftshjemmelen opprettholdes i forslaget § 29-4 fjerde ledd.

### **19.5.3 Tekniske krav til byggverk og installasjoner til byggverk**

#### *Krav om boder og garasje*

Departementet konstaterer at det blant høringsinstansene ikke synes å være særlige innvendinger mot at plan- og bygningsloven § 76 oppheves. Departementet er enig med Bygningslovutvalget i at bestemmelsen framstår som foreldet, og at det ikke er behov for å videreføre denne. I tillegg vises det til at utvalget har foreslått å oppheve vedtekts-hjemmelen i plan- og bygningsloven. Gjeldende lov § 76 foreslås derfor opphevet i samsvar med Bygningslovutvalgets anbefaling.

#### *Påbud om vannklosett*

Høringsinstansene har ikke gitt tilbakemelding om at det er særlig behov for å videreføre plan- og bygningsloven § 75 om klosett. Departementet legger til grunn at bestemmelsen i dag er av mindre betydning og at den framstår som utidsmessig. Departementet kan derfor ikke se betenkeligheter ved å videreføre Bygningslovutvalgets forslag om å oppheve bestemmelsen. Det antas at det er tilstrekkelig å belyse krav til tekniske løsninger, type klosett og lovlig utslipp i forskrift eller veiledning til forskrift.

#### *Krav til installasjoner*

Departementet slutter seg i all hovedsak til Bygningslovutvalgets forslag, men foreslår likevel enkelte endringer og presiseringer i forslaget § 29-6.

Departementet er enig med Oslo kommune i at bestemmelsen bør utvides til også å omfatte anlegg da installasjoner og anlegg allerede brukes om hverandre i bestemmelsen.

Gjeldende lov § 92 om hvilke bestemmelser som gjelder for eksisterende byggverk, er foreslått opphevet, og de enkelte bestemmelser er tatt med i de aktuelle paragrafer. Dette gjelder også tekniske installasjoner. For § 29-6 om tekniske installasjoner vil departementet presisere at bestemmelsen skal ha selvstendig betydning. Rekkevidden av bestemmelsen bør således ikke begrenses av rammen for krav til byggverk. Tekniske installasjoner bør vurderes uavhengig av om kommunen kan gi pålegg om utbedring av byggverk etter § 31-3 og eventuelt § 31-4 (når det gis forskrift om slikt pålegg).

Reglene om drift og vedlikehold i § 29-6 andre ledd og tredje ledd om kommunens pålegg vurderes uavhengig av om det oppstår fare etter ny § 31-3, eller om det er gitt forskrift om at kommunen kan gi pålegg om dokumentasjon og utbedring etter § 31-4.

#### *Heis*

Bygningslovutvalget har antatt at kravet til sikkerhetskontroll i driftsfasen i sin helhet kan overføres til forskrift. Departementet mener imidlertid at dette bør framgå av lov som i dag, for å sikre et klart hjemmelsgrunnlag. Departementet foreslår derfor å videreføre gjeldende lov § 106a nr. 2 andre ledd, nr. 3 første ledd og nr. 4 første ledd i § 29-9.



### *Krav til produkter til byggverk*

Departementet slutter seg i det vesentligste til Bygningslovutvalgets vurdering. Departementet vil likevel foreslå å endre ordlyden i § 29-7 tredje ledd første punktum slik at krav med hensyn til produktegenskaper og hvordan disse skal dokumenteres, gjelder uavhengig av om produktet er CE-merket eller ikke. Dette begrunnes med at krav om CE-merking av produkter på det nåværende tidspunkt ikke er gjort obligatorisk, samt at flere av de produkter som i dag finnes på markedet ikke kan CE-merkes som følge av manglende tekniske spesifikasjoner. Departementet finner det derfor hensiktsmessig å presisere i loven at dokumentasjonskravene gjelder ethvert produkt som inngår i byggverk som omfattes av plan- og bygningsloven.

Departementet mener at miljøegenskaper er ett av de grunnleggende kravene til byggeprodukter og vil omfattes av «forsvarlige egenskaper» jf. forslaget til § 29-7. Krav til forsvarlig avfallshåndtering er regulert i forslaget til § 29-8. Departementet slutter seg derfor ikke til Fylkesmannen i Hedmarks forslag om at loven stiller et mer direkte krav om miljøvennlige bygningsmaterialer, og at avfall blir sortert og disponert på rett måte.

### *Tekniske krav til byggverk*

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre andre og fjerde ledd av Bygningslovutvalgets forslag til § 29-4 om tekniske krav, jf. § 29-5.

Paragraf § 29-5 første ledd er i det vesentlige en videreføring av gjeldende lov § 77 nr. 1. Bygningslovutvalget påpekte i NOU 2005: 12 Kapittel 19 at § 77 nr. 1 bør utvides til også å stille krav til prosjekteringen av byggetiltakene, slik at viktigheten av prosjekteringen og de prosjekterendes ansvar kommer klart fram. Departementet deler denne oppfatningen og foreslår i tillegg å utvide første ledd til å omfatte krav til energi. Paragraf 29-5 første ledd inkluderer de seks grunnleggende krav i byggeverdirektivets vedlegg 1.

I forslaget til § 29-5 andre ledd videreføres i det vesentligste gjeldende lov § 74 nr. 1. Bestemmelsen tar også inn elementer fra teknisk forskrift (TEK) § 10-33 om utsyn. Departementet foreslår også at det i loven stilles krav til «forsvarlig energibruk», som i det vesentlige er en videreføring av gjeldende krav til energiforsyning i teknisk forskrift (TEK) § 8-22.

### *Forsvarlig energibruk*

Bygningslovutvalget foreslo i NOU 2005: 12 Kapittel 25 om Miljøkrav i bygningsretten, å vurdere krav i bygningslovgivningen som kan bidra til å senke og deretter stabilisere de norske utslippene i perioden 2008–2012 til et nivå svarende til en prosent over 1990-nivå. Styring av energibruk i bygg er en viktig del av arbeidet med reduksjon av klimagassutslipp, og departementet peker på behovet for klare hjemler for forskrifter på dette området. Det vises blant annet til St.meld. nr. 34 (2006–07) Norsk klimapolitikk, der det vurderes å innføre forbud mot å erstatte gamle oljekjeler med ny i bestående bygg, og foreslår å innføre forbud med hjemmel i plan- og bygningsloven mot installering av oljekjel i nye bygninger. Departementet viser videre til at økt etterspørsel av elektrisk kraft kan medføre økt import av elektrisitet fra kullkraftproduksjon. Resultatet av dette vil ikke være en reduksjon av CO<sub>2</sub>-utslipp. I tillegg til hensynet til miljøet, vil omlegging av energibærere være svært viktig for å ivareta forsyningssikkerheten.

Med bakgrunn i ovennevnte, foreslår departementet som ett virkemiddel for å redusere utslipp av klimagasser at det i § 29-5 andre ledd stilles krav til «forsvarlig energibruk». Oppvarming i bygg utgjør en vesentlig andel av norsk energiforbruk. Over 80 % av verdens energiproduksjon i 2005 var ifølge Internasjonalt energibyrå basert på fossilt brensel. Det er en ambisjon at Norge skal overoppfylle Kyoto-avtalen med 10 %. Et viktig norsk bidrag for å redusere klimagassutslippene vil, etter departementets oppfatning, være å redusere energibruken i bygg og gjennom omlegging til alternative energikilder. For å ha tilstrekkelige virkemidler til å gjennomføre nasjonale mål og internasjonale forpliktelser om reduksjon av klimagassutslipp, er det behov for klare hjemler for de valg som anses egnet for å styre energibruk i bygg. På denne bakgrunn foreslås det i § 29-5 fjerde ledd en utvetydig hjemmel for styring av hvilke energikilder som benyttes. Forskrift vil kunne kreve tilrettelegging for bruk av for eksempel andre oppvarmingskilder enn olje og direkteoppvarming med elektrisitet som hovedoppvarmingskilde. Dette bygger på og styrker det som framgår av gjeldende teknisk forskrift (TEK) § 8-22 hvor det framgår at bygning skal prosjekteres og utføres slik at en vesentlig del av varmebehovet kan dekket med annen energiforsyning enn elektrisitet og/eller fossile brenslers hos sluttbruker (eksempelvis olje, gass og parafin). Utformingen av et eventuelt forbud mot bruk av bestemte energikilder vil gjøres i forskrift.

### *Forsvarlig planløsning og innemiljø*

Kravet til forsvarlig planløsning henger nært sammen med kravet til innemiljø, herunder særlig kravet til utsyn og lysforhold som er av stor betydning for menneskets helse og trivsel. Tilfredsstillende utsyn oppnås når vindusflater hindrer en innestengt følelse og gir brukeren god kontakt med det fri både sittende og stående. Forsvarlig planløsning er særlig viktig med hensyn til ivaretagelse av personsikkerhet. Forbindelsen fra ethvert arbeids- eller oppholdssted til rømningsvei må være oversiktlig, uten hindringer og ha færrest mulige retningsforandringer.

Det er i utgangspunktet ansvarlige foretak som har ansvar for at tiltaket oppfyller krav gitt i eller i medhold av plan- og bygningslovgivningen. Etter gjeldende lov § 95 nr. 2 skal kommunen ved behandling av søknad om tillatelse, i nødvendig grad kontrollere at tiltaket det søkes om, er i henhold til krav gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, se Ot.prp. nr. 39 (1993–94) punkt 6.4.1.2. Departementet foreslår ingen endringer i denne oppgaven. Kommunen har således fortsatt både adgang, og for så vidt også plikt, til å påse at byggverk utformes i samsvar med de materielle krav som oppstilles i forslaget til § 29-5 andre ledd. Departementet presiserer i denne sammenheng at § 29-5, i likhet med gjeldende lov § 74 nr. 1, er ment som en avslagshjemmel. Dette innebærer at kommunen kan gi avslag på søknad om tillatelse dersom eksempelvis den foreslåtte planløsningen må anses som åpenbart uforsvarlig eller er direkte i strid med de minimumskrav som oppstilles i forskrift. Departementet understreker imidlertid at spørsmålet om oppfyllelse av kravet til forsvarlig energibruk, planløsning eller innemiljø i det konkrete byggverket ikke bør være et tema i kommunens rutinemessige saksbehandling, men fortrinnsvis være gjenstand for tilsyn på samme måte som innen andre fagområder. Departementet anbefaler for øvrig at kommunen ikke legger en for streng norm til grunn ved vurderingen av planløsningen. Avslag bør i første rekke gis i de tilfeller der den foreslåtte planløsning har åpenbare svakheter med hensyn til lysforhold, utsyn og/eller rømningsmuligheter. Departementet anser ikke generell brukbarhet med hensyn til møblering og romlighet som relevant avslagsgrunn.

Opplysningene som blir gitt i søknaden skal kontrolleres opp mot plangrunnlag, lov, forskrift med videre, og danne grunnlag for kommunens tillatelse. Dersom det i forbindelse med et tilsyn viser seg at opplysningene som kommunen har mottatt ikke har vært riktige, innebærer dette at tillatelsen

ble gitt på bristende forutsetninger, med de rettslige konsekvenser dette kan få for tiltaket.

Forslaget til § 29-5 tredje ledd, som omhandler krav til byggverks levetid, er kun en presisering av gjeldende rett, jf. blant annet teknisk forskrift (TEK) § 7-32 som stiller krav om at byggverk har nødvendig og tilstrekkelig sikkerhet mot naturlaster, så som skred, flom, sjø, vind, jordskjelv og snø. Hvorvidt et byggverk får en tilsiktet og forsvarlig levetid, vil avhenge av flere forhold, deriblant naturgitte forutsetninger som klimaforhold.

Norge står i økende grad overfor store klimautfordringer. Det at man har forskjellige klimautfordringer i ulike deler av landet, må nødvendigvis få konsekvenser for hvilke løsninger som velges. En løsning som er velegnet i Sør-Norge vil ikke nødvendigvis være tilstrekkelig i Nord-Norge. For eksempel vil man i et område med mye nedbør måtte ta særlige hensyn til vegger, tak og lufting for å unngå fuktproblemer. Vindutsatte områder står overfor andre problemer. Klimautfordringene vil få betydning for oppfyllelse av de grunnleggende kravene til helse, miljø og sikkerhet som nevnt ovenfor, og spesielt i forhold til energi.

Klimaforholdene innebærer at det i regelverket må stilles strenge krav til prosjektering og utføring av byggverk, herunder korrekt valg av materialer og konstruksjoner. Da verken lov eller forskrift aldri fullt ut vil kunne sikre lokal tilpasning, vil departementet understreke at det er viktig at det ved prosjektering og utførelse benyttes lokalkunnskap om klimapåkjenninger og byggeskikk. Forhåndskonferanser vil i så måte kunne være et viktig verktøy for å få kjennskap til lokale klimaforhold.

I fjerde ledd gis det hjemmelsgrunnlag for utferdigelse av nærmere regler ved forskrift.

### **19.5.4 Krav til avfallshåndtering**

Departementet er enig i at krav til forsvarlig behandling av avfall som genereres av byggetiltak, bør overføres fra forurensingslovgivningen til plan- og bygningsloven. Videre bør krav til dokumentasjon i byggesaken følge av samme lov. De fleste aktører i byggebransjen er mer kjent med plan- og bygningslovens system og regler og foretrekker at plan- og bygningsloven anvendes. Departementet viser for øvrig til utvalgets begrunnelse, samt at slike krav allerede er innført i dag etter forurensingsloven. Overføring av reglene til plan- og bygningsloven ble støttet i høringen.

Det nærmere innholdet i plikten til forsvarlig håndtering av avfall og dokumentasjon og saksbehandling bør følge av forskrift. Utgangspunktet for

reglene må være at de faktisk sikrer en forsvarlig håndtering. Samtidig må kravene passes inn i byggesaksbehandlingen for øvrig, uten å skape unødvendig merarbeid i form av avvikende krav til dokumentasjon og saksbehandling.

Departementet anser at håndtering av avfall er ivaretagelse av et samfunnsmessig viktig forhold som fortsatt er forholdsvis nytt. Det er derfor naturlig at kommunen tar stilling til plan for avfalls-

håndteringen, senest før igangsettingstillatelse gis. Nærmere regler om dette vil bli gitt i forskrift.

Departementet anser ikke at det vil være hensiktsmessig at avfallshåndtering som ikke omfatter farlig avfall blir et eget ansvarsområde. Håndtering av byggeavfall vil i slike tilfeller inngå i de alminnelige kravene til foretakenes kompetanse, og synliggjøres i foretakenes rutiner.

## 20 Krav til særskilte tiltak

Kapittelet omfatter landbruksbygninger, bygninger som medfører særskilt ulempe, skilt- og reklameinnretninger, varige og midlertidige konstruksjoner og anlegg og fritidsbebyggelse.

### 20.1 Bakgrunn

#### 20.1.1 Landbruksbygninger

Bygningslovutvalget har foreslått en forenkling av søknadssystemet og har i den forbindelse gjennomgått dagens bestemmelser om tiltak som krever melding. Saksbehandling av landbruksbygninger var ikke nevnt i mandatet, men utvalget har funnet det naturlig med en gjennomgang av også disse bestemmelsene, jf. gjeldende lov § 81. I dette kapittelet er det de materielle kravene som skal behandles, men det er sammenheng mellom disse og behandlingen av landbruksbygninger i søknadssystemet.

Med driftsbygning i landbruket menes bygning som er et nødvendig ledd og et driftsmiddel i en tjenlig landbruksdrift på en bruksenhet. Dette vil for eksempel omfatte driftsbygninger for jordbruk, husdyrhold, skogsdrift, hagebruk, gartneri og pelsdyravl, så fremt disse er en del av landbruksdriften.

Driftsbygninger i landbruket er ofte store og kompliserte bygg hvor konsekvensene ved feil utførelse kan bli store. Det har vært foreslått fra mange hold, blant annet fra Universitetet for miljø- og biovitenskap, at driftsbygninger blir underlagt de samme krav som andre bygninger med tilsvarende kompleksitet. Det bygges i dag større bygninger beregnet på flere dyr og med mer mekanisering enn tidligere. Dette utløser større behov for søknadsbehandling av slike tiltak. Det vil blant annet medføre at foretak med ansvarsrett prosjekterer og utfører tiltaket og at det eventuelt stilles krav om uavhengig kontroll, jf. kapittel 6 om søknadssystemet og kapittel 11 om kontroll.

I Bygningslovutvalgets første delutredning ble det uttalt at gode grunner kan tale for å la flere av lovens bestemmelser gjelde for driftsbygninger, uten at temaet ble problematisert ytterligere. I høringsrunden ble det gitt støtte til dette synspunktet. Utvalget har foreslått at de materielle

bestemmelsene fortsatt skal gjelde «så langt de passer» for driftsbygninger i landbruket, jf. utvalgets forslag til § 30-1. Dersom disse tiltakene gjøres søknadspliktige, blir det nødvendig å vurdere om de materielle kravene i loven bør gjelde fullt ut.

#### 20.1.2 Bygning eller virksomhet som medfører fare eller særlig ulempe

Gjeldende lov §§ 78, 79 og 80 inneholder bestemmelser om særskilte byggverk. Utvalget mener disse bestemmelsene i dag dekkes av innholdet i arealplaner, og at de framstår som lite tidsmessige og unødvendige. Det kan derfor være aktuelt å oppheve §§ 78 og 79, slik utvalget foreslår, og eventuelt opprettholde § 80 om bygning og virksomhet som medfører fare eller særlig ulempe.

#### 20.1.3 Skilt- og reklameinnretninger

Skilt, reklameinnretninger og lignende er en viktig del av det visuelle inntrykk som omgir oss. De siste tiårene har det vært et stadig økende offentlig engasjement i forbindelse med oppsetting av skilt, reklameinnretninger og liknende som følge av at reklamen stadig har fått mer dominerende karakter. Gjeldende lov § 107 har materielle regler om skilt, reklameinnretninger og liknende, og regulerer primært de estetiske virkningene som oppsetting av slike innretninger kan medføre. Også trafikkhensyn kan etter omstendighetene ligge til grunn for håndheving etter plan- og bygningsloven.

Bestemmelsen er viktig for kommunenes adgang til å styre utviklingen med hensyn til oppsetting av skilt og reklame. Ved bruk av vedtekter kan kommunale myndigheter i dag gi potensielle tiltakshavere signaler om hvordan utforming og plassering av slike innretninger skal være.

Før lovendringen i 1997 fulgte det direkte av lovens ordlyd i § 107 at tillatelse til skilt og reklameinnretninger bare kunne gis inntil videre eller for et begrenset tidsrom. Ordlyden ble endret ved denne lovrevisjonen. Siden har det i noen kommuner oppstått uklarhet omkring kommunens adgang til å gi pålegg om å fjerne eller endre skilt,

reklameinnretning eller liknende som er i strid med lovens materielle krav, etter at tillatelse er gitt.

#### **20.1.4 Varige konstruksjoner og anlegg**

Gjeldende lov § 84 regulerer varige konstruksjoner og anlegg som ikke kan betegnes som bygninger, men som er søknadspliktige fordi de har mye til felles med bygninger og bør vurderes av bygningsmyndighetene. Formålet med bestemmelsen er blant annet at kommunen får anledning til å vurdere virkningen av tiltaket i forhold til blant annet terrenget og omgivelsene ellers. Ulike typer tiltak faller inn under bestemmelsen. For at regelverket skal være fleksibelt, er det i første ledd sagt at bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven gjelder så langt de passer.

Bestemmelsen regulerte tidligere varige konstruksjoner og anlegg som ikke var omfattet av søknadsplikten. Slike tiltak var meldepliktige fra 1965 fram til lovendringen i 1995 da de ble gjort søknadspliktige. Spørsmålet er om det fremdeles er behov for en samlebestemmelse for materielle krav for denne type tiltak, blant annet på bakgrunn av at bestemmelsen foreslås videreført av Bygningslovutvalget, jf. utvalgets forslag til § 30-4.

#### **20.1.5 Midlertidige og transportable innretninger**

Gjeldende lov § 85 omfatter i utgangspunktet de tiltak som er regnet opp i plan- og bygningsloven § 93 om søknadsplikt, men hvor det aktuelle tiltaket skal plasseres for et begrenset tidsrom. Bakgrunnen for at slike tiltak er tatt inn i loven, er behovet for å regulere midlertidig plassering av dem. Når slike tiltak plasseres varig, er det likevel ikke tvil om at de må vurderes som søknadspliktige. Det vil være forskjelligartede tiltak som faller inn under bestemmelsen. Noen typiske eksempler vil være campingvogn, salgsbod, brakke og husbåt. Større konstruksjoner som bygges opp eller monteres på stedet for en bestemt anledning, slik som et tivoli eller et tribueanlegg, er også typiske eksempler. Bestemmelsen om midlertidige og transportable tiltak har skapt mye tolkningstvil. Departementet har vurdert bestemmelsen nærmere på bakgrunn av Bygningslovutvalgets forslag. Utvalget foreslår ingen endringer i hvilke tiltak som skal omfattes av bestemmelsen, jf. utvalgets forslag til § 30-5, men mener tiltak som skal stå i mer enn to måneder i større grad bør følge reglene for søknadspliktige tiltak.

#### **20.1.6 Fritidsbebyggelse**

Fritidsbebyggelse er etter gjeldende lov § 82 unntatt fra noen av de materielle kravene i plan- og bygningsloven. Blant annet gjelder unntak fra tilknytningsplikten til hovedledning for vann- og avløp. Spørsmålet er her om det bør kreves tilknytning til vann- og avløpsledning også for fritidsbebyggelse i de tilfeller der kommunen gjennom plan har vurdert dette som hensiktsmessig, jf. utvalgets forslag til § 29-8.

### **20.2 Gjeldende rett**

---

#### **20.2.1 Landbruksbygninger**

Driftsbygninger i landbruket er etter gjeldende bestemmelser meldepliktige. Like bestemmelser for hele landet for oppføring av driftsbygninger ble tatt inn i plan- og bygningsloven av 1985, da meldeplikten ble innført. Ved lovrevisjonen i 1995 ble det foreslått å oppheve meldingsordningen for alle typer meldepliktige tiltak, men ordningen ble likevel videreført.

Meldingsordningen for landbruksbygninger omfatter bygninger som er nødvendige og tjenlige for landbruksdrift på en driftsenhet. Bygninger for fabrikkmessig produksjon og salg anses ikke som driftsbygning etter loven. Det er gjort unntak fra melde- og søknadsplikt for mindre frittliggende byggverk knyttet til drift av jordbruks-, skogbruks- og reindriftsområder.

For driftsbygninger er det gjort unntak fra bestemmelsene om tilknytningsplikt til veg, vann og avløp. For øvrig gjelder bestemmelsene i plan- og bygningsloven «så langt de passer». Dette innebærer at hvert tiltak må vurderes konkret. Bestemmelser som ikke har noen nødvendig eller fornuftig funksjon i forbindelse med driftsbygningen, kan ses bort fra. Det vises i denne sammenheng til veileder HO-2/2002 «Driftsbygningar i landbruket» utgitt av Statens bygningstekniske etat (BE).

#### **20.2.2 Bygning eller virksomhet som medfører fare eller særlig ulempe**

Gjeldende lov § 80 gir mulighet til å stille særskilte krav der en virksomhet vil kunne føre til fare eller særskilt ulempe i visse forhold. Kravene skal settes ut fra hva som er relevant ut fra en normalvurdering, for eksempel av brannsikring, lukt, støy, støv og så videre. Også §§ 78 og 79 har bestemmelser om særskilte tiltak, henholdsvis om plassering av bedrifter og anlegg og om uvanlig bebyggelse. For tiltak etter §§ 78 og 79 kan kommunen nedlegge

forbud, mens § 80 gir departementet en vidtgående forskriftshjemmel.

### 20.2.3 Skilt- og reklameinnretninger

Plan- og bygningsloven § 107 om skilt og reklame er i det vesentlige uendret siden bygningsloven av 1965. Ved lovendring i 1995 ble samtykkeregelen innarbeidet i den generelle søknadsbestemmelsen i § 93, og bestemmelsen ble gjort gjeldende i hele kommunen. Ved lovendring i 2003 ble det foretatt endringer slik at det åpnes for at skilt og reklameinnretninger gjennom forskrift kan omfattes av meldingsordningen etter § 86a. I § 3 gis kommunen anledning til å ha vedtekter til § 107. Skilt og reklame som tillates skal tilfredsstillende kravene til estetikk og «rimelige skjønnhetshensyn» i § 74 nr. 2.

Andre offentligrettslige bestemmelser som retter seg mot oppsetting av skilt og reklameinnretninger, finnes i vegloven, i naturvernloven og i lokale politivedtekter. Relevante bestemmelser i disse lovene vil i konkrete tilfeller kunne få selvstendig betydning, slik at tillatelse fra flere myndigheter kan bli nødvendig for oppsetting av skilt og reklameinnretninger.

Første ledd første punktum sier at skilt, reklameinnretninger og liknende skal godkjennes av kommunen før de settes opp. I vurderingen av om søknad skal godkjennes, skal det blant annet tas hensyn til om innretningen vil virke skjemmende eller sjenerende i seg selv, i forhold til omgivelsene eller for trafikken, se første ledd andre punktum.

Selv om ordlyden i bestemmelsen ble endret i 1997 er det antatt at tillatelse etter § 107 også kan gis midlertidig, se blant annet Carl Wilhelm Tyréns kommentarutgave til plan- og bygningsloven (5. utg.) side 433 og Karnovs kommentarer til plan- og bygningsloven side 179.

I § 107 andre ledd første punktum gis kommunen myndighet til ved pålegg å kreve innretning etter første ledd fjernet eller endret, når den etter kommunens skjønn strider mot kravene i første ledd. Bestemmelsen er formulert på en måte som legger få begrensninger på kommunens skjønnsutøvelse, men det har vært noe tvil om rekkevidden. Andre ledd andre punktum gir kommunen myndighet til å kreve innretning som antas å medføre fare, fjernet ved pålegg.

Bestemmelsen retter seg mot reklameinnretningen og regulerer ikke reklamens innhold. Ofte regulerer bestemmelsen heller ikke den konstruksjonen reklamen henger på, for eksempel en vegg, en lyktestolpe eller et nedstigningstårn. I slike til-

feller kan det gjelde forskjellige regler for reklamen og konstruksjonen den henger på.

### 20.2.4 Varige konstruksjoner og anlegg

Gjeldende lov § 84 er en samlebestemmelse for varige konstruksjoner og anlegg samt vesentlige terrenginngrep. Det framgår av bestemmelsen at den blant annet omfatter anlegging av veg og parkeringsplass. Etter forarbeidene (Bygningslovkomiteens innstilling fra 1960, side 165) omfatter bestemmelsen kaianlegg, moloer, dokker, broer, transformatorer, tank- og beholderanlegg, underjordiske anlegg, haller og bedrifter i fjell, tribuner og idrettsanlegg. Bestemmelsen er også tolket til å omfatte anlegg som flytebrygger. De forskjellige tiltak som omfattes av bestemmelsen er omfattet av opplistingen av søknadspliktige tiltak i gjeldende lov § 93. En del tiltak er unntatt fordi de behandles etter annet regelverk, slik som veger og jernbaner, anlegg i vassdrag, elektriske anlegg, fjernvarmeanlegg og oppdrettsanlegg.

Vesentlige terrenginngrep er ikke nærmere definert i loven. Det vises til forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 57 (1985–86) side 58 og Ot.prp. nr. 39 (1993–94) side 148. Eksempler på vesentlige terrenginngrep kan være gruvevirksomhet, steinbrudd og andre masseuttak, bakkeplanering og ellers anlegg av parker og hager, dambygging ved utgraving eller bruk av masse til oppdemming med videre. Større nyriddingstiltak, oppdyrkingstiltak, flatehogster med mer vil også kunne omfattes. Hva som er vesentlige terrenginngrep vil bero på en konkret vurdering. Inngrepets størrelse må også sees i forhold til omgivelsene der inngrepet skjer. Dette betyr at man ved vurderingen av om et tiltak er vesentlig eller ikke, ikke kan legge til grunn en rent objektiv vurdering. En må også vurdere inngrepet ut fra de stedlige forhold. Det er et overordnet mål at man må legge vekt på å bevare karakteristiske kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljøer. For å få en viss indikasjon på hva som kan anses å være en nedre terskel, kan man se til unntaket i saksbehandlingsforskriften (SAK) § 5 andre ledd nr. 3 bokstav g som gjelder fylling eller planering av terreng.

Forskriftshjemmelen i § 84 fjerde punktum er foreløpig ikke benyttet.

### 20.2.5 Midlertidige og transportable innretninger

I Ot.prp. nr. 57 (1985–86) side 61 framgår at «Hensikten med reglene i bygningslovens § 85 er primært å få midlertidige og transportable konstruks-

sjoner og anlegg m.v. så vidt mulig under effektiv kontroll av bygningsrådet». Regler om slike tiltak fantes også i bygningsloven av 1965 (§ 85). I innstillingen til revisjon av bygningsloven på side 166–167 (1960) står det følgende om transportable konstruksjoner og anlegg: «Utkastet sikter her til vogner, tilhengere («trailere»), telt, husbåter m.v. som er beregnet på å flyttes fra sted til sted, men som lett kan gjøres stasjonære og brukes mer eller mindre som vanlige hus (...) Regelen vil også gjelde flyttbare garasjer og lignende.» I 1995 ble bygninger tatt med i bestemmelsen for å fjerne eventuell tvil om at den skulle omfatte også slike tiltak.

Bestemmelsen ble endret med virkning fra 1. juli 2003, jf. Ot. prp. nr. 112 (2001–2002). Grensen for hvor lenge en midlertidig eller transportabel innretning kan plasseres før kommunen må gi samtykke, ble endret fra tre til fire måneder. Unntak for visse innretninger ble overført fra lov til forskrift og blant annet utvidet med vinteropplag av fritidsbåt på bebygget eiendom.

Meldeplikten for transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg etter plan- og bygningsloven § 85 gjelder først og fremst plassering. Etter første ledd gjelder at slike innretninger ikke må «plasseres slik at de hindrer allmenn ferdsel eller på annen måte føre til vesentlige ulemper for omgivelsene.»

Arealplaner har ikke direkte bindende virkning for tiltak etter § 85. For reguleringsplaner følger det likevel av gjeldende § 31 at grunnen innenfor planområdet ikke kan tas i bruk eller fradeles til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen. For kommuneplanens arealdel følger det av gjeldende § 20-6 andre ledd at tiltak ikke må være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen.

### 20.2.6 Fritidsbebyggelse

De materielle bestemmelsene i plan- og bygningsloven gjelder med noen unntak også for fritidsbebyggelse. De materielle bestemmelser om krav om tilfredsstillende adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann, jf. gjeldende lov § 65 første ledd, og krav om at bortledning av avløpsvann er sikret i samsvar med forurensningsloven, jf. gjeldende lov § 66 nr. 2 første ledd gjelder for fritidsbebyggelse. Det er imidlertid gjort unntak fra tilknytningsplikten for eksisterende bebyggelse til hovedledning for vann- og avløpsvann. Videre gjelder ikke hele teknisk forskrift (TEK) for fritidsbebyggelse. I forskriften er måleregler og kravene til

personlig og materiell sikkerhet gjort gjeldende fullt ut, mens flere spesifikke krav til blant annet miljøegenskaper og brukbarhet er unntatt. For fritidsbolig med én bruksenhet gjelder blant annet regler om grad av utnyttning, produkter til byggverk, personlig og materiell sikkerhet. Videre gjelder krav til energieffektivitet for fritidsbolig over 150 m<sup>2</sup> og mindre strenge energikrav for de mellom 50 og 150 m<sup>2</sup>.

## 20.3 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag

### 20.3.1 Landbruksbygninger

Bygningslovutvalget mener at det for driftsbygninger antakelig vil være behov for å gjøre unntak fra enkelte materielle bestemmelser. Ved å beholde dagens regel om at bestemmelsene i loven gjelder «så langt de passer», overlates mye skjønn til den enkelte kommune. Utvalget legger til grunn at innføring av søknadsplikt for landbruksbygg vil medføre en grundigere behandling av denne type saker, og at landbruksbygg dermed vil bli vurdert mot alle aktuelle krav i loven. Det foreslås derfor å beholde formuleringen om at loven gjelder «så langt den passer» for driftsbygninger.

Dagens unntak når det gjelder tilknytning til vann og avløp foreslås videreført. Utvalget mener på den ene side at det kan være grunner for at disse bestemmelsene bør gjelde for landbruksbygg. Når utviklingen går mot større industrielle driftsbygninger er det mindre urimelig å kreve tilknytning til vann og avløp ut fra investering og avkastning på disse byggverkene. Unntaket kan også undergrave kommunens økonomiske grunnlag for rasjonell drift av vann- og avløpsnett. På den annen side vil de fleste brukene ha vann- og arealressurser som gjør at de dekker egne behov på en økonomisk og miljømessig god måte. Etter utvalgets oppfatning bør likevel kravene til vann og avløp kunne gjøres gjeldende i regulerte strøk og i områder som er satt av til utbygging i kommuneplanens arealdel, jf. forslaget § 27-3. Utvalget foreslår ut fra dette at unntakene fra krav om tilknytning til vann og avløp videreføres.

Unntaket fra tilknytning til veg foreslås opphevet. Utvalget mener situasjonen vil være tilsvarende som for fritidsbebyggelse der det ikke er unntak fra krav om tilknytning til veg. For tiltak der det klart ikke er behov for tilknytning til veg, kan det gjøres unntak på bakgrunn av at bestemmelsene i loven gjelder «så langt de passer».

### 20.3.2 Bygning eller virksomhet som medfører fare eller særlig ulempe

Bygningslovutvalget mener bestemmelsen i gjeldende lov § 80 om «Bygning og virksomhet som medfører fare eller særlig ulempe» neppe har stor selvstendig betydning i dag. Utvalget mener at forskrifter til loven samt bestemmelser i forurensningsloven i stor grad kan dekke dagens behov. Gjeldende lov § 78 om «Plassering av bedrifter og anlegg med videre, innenfor kommunen», kan ha en viss betydning utenfor regulert strøk. Utvalget foreslår den likevel opphevet. Gjeldende lov § 79 gjelder uvanlig bebyggelse, og også denne bestemmelsen vil i utgangspunktet nå dekkes av plan. Alle disse bestemmelsene har utgangspunkt i behovet for å regulere tiltak der plangrunnlaget ikke var tilstrekkelig utviklet, men må i dag i stor grad anses for å være overflødige.

### 20.3.3 Skilt- og reklameinnretninger

Bygningslovutvalget foreslår å videreføre bestemmelsen i gjeldende lov § 107, og viser til at den er viktig i praksis. Utvalget påpeker at bestemmelsen kan virke noe vanskelig tilgjengelig og foreslår en vesentlig opprydding i den, jf. utvalgets forslag til § 30-3. Det materielle innholdet i bestemmelsen foreslås videreført. Saksbehandlingsreglene i bestemmelsen foreslås fjernet. Det vises til at hovedreglene om saksbehandlingen framgår av forslaget til nytt kapittel 21 i loven. Utvalget viser til at Biomangfoldlovutvalgets forslag om tilføyelse i bestemmelsen, innebærer en begrensning på oppføring av innretninger utenfor tettbygd strøk, og finner det ikke hensiktsmessig å trekke fram hensynet til biologisk mangfold som et særhensyn som skal ha innvirkning på plassering av skilt og reklame.

### 20.3.4 Varige konstruksjoner og anlegg

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende bestemmelse i § 84 uendret, jf. forslaget § 30-4.

### 20.3.5 Midlertidige og transportable innretninger

Utvalget mener det er et behov for at naboene får varsel om tiltak som plasseres ut over to måneder. Mange midlertidige innretninger har i størrelse og funksjon mye til felles med permanente tiltak, slik at det er behov for at naboene kan komme med merknader til plasseringen. I enkelte tilfeller kan dette bli for tidkrevende, og utvalget foreslår at

kommunen får en skjønnsmessig adgang til å gjøre unntak fra plikten til å varsle naboer.

Etter gjeldende bestemmelser er det et vilkår at midlertidige eller transportable innretninger ikke plasseres slik at de hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv eller på annen måte fører til vesentlige ulemper for omgivelsene. For øvrig gjelder bestemmelser gitt i eller i medhold av loven så langt de passer, jf. gjeldende lov § 85 første ledd. Utvalget mener det er behov for å videreføre disse bestemmelsene, selv om tiltakene gjøres søknadspliktige.

En reguleringsplan eller kommuneplan er, etter gjeldende regler, ikke straks bindende for tiltak etter § 85. Utvalget har vurdert om arealplaner også skal få direkte virkning for denne type tiltak. Det vil kunne gi kommunene et bedre styringsverktøy. På den annen side vil det kunne medføre relativt mange dispensasjonssøknader, siden mange midlertidige og transportable innretninger sannsynligvis vil være i strid med plan. Dette vil også gjelde tiltak som kun skal plasseres for inntil to måneder. Et alternativ kan være å la arealplaner få bindende virkning ved plassering over et visst tidsrom, for eksempel to måneder eller ett år. Dette mener imidlertid utvalget vil gi en uoversiktlig løsning, som ikke er forenkende og effektiviserende.

Utvalget mener at midlertidige og transportable innretninger som skal plasseres for inntil to år, ikke bør være direkte bundet av plan. Det antas at de styringsverktøy som ligger i dagens regelverk, hvor plassering av slike tiltak ikke skal være til hinder for gjennomføring av plan, er tilstrekkelige. Tiltak som skal plasseres inntil to måneder vil også lettere kunne unntas, noe som gir en fleksibel løsning.

### 20.3.6 Fritidsbebyggelse

Bygningslovutvalget foreslår å videreføre lovens utgangspunkt om at de fleste materielle bestemmelsene også gjelder for fritidsbebyggelse. Dagens unntak fra plikten til tilknytning til vann- og avløpsanlegg videreføres. Utvalget mener imidlertid det bør være mulig å kreve tilknytning til infrastruktur for fritidsboliger når kommunen gjennom plan har vurdert dette som hensiktsmessig. Bakgrunnen er blant annet at det blir stadig mindre skille mellom fritids- og helårsboliger både i bruk, og den standard de oppføres med. Hytter med høy standard brukes vanligvis mye i forhold til hytter med lavere standard, og benyttes i mange tilfeller store deler av året. Lokalisering av fritidsbebyggelse i felt gjør også at det er lett å sammenlikne med boligfelt.



Etter gjeldende regler er det gjort flere unntak i teknisk forskrift (TEK) for fritidsbebyggelse, jf. beskrivelsen foran av gjeldende rett. Bygningslovutvalget mener at omfanget av bygging av store fritidsboliger med høy standard tilsier at de tekniske kravene bør gjelde fullt ut også for slike boliger. Hjemmelen til å fravike krav gjennom forskrift bør likevel beholdes, slik at det er adgang til å bygge fritidsboliger uten den standard som loven i utgangspunktet krever.

Bygningslovutvalget mener videre det er unødvendig å videreføre forskriftshjemlene for egne saksbehandlingsregler, samt egne materielle regler for fritidsbebyggelse. Det er tilstrekkelig hjemmel for slike forskrifter i gjeldende lov § 6, som foreslås videreført, jf. forslaget § 1-16. Imidlertid foreslår utvalget en forskriftshjemmel om de tiltak som faller inn under bestemmelsen.

## 20.4 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn

### 20.4.1 Landbruksbygninger

Det er bred enighet blant høringsinstansene om at driftsbygninger i landbruket bør behandles på samme måte som andre typer bygninger. Uttalelsene spriker noe mer når det gjelder hvilke materielle krav som skal gjelde. Det er få høringsinstanser som har uttalt seg direkte til hvilke materielle krav som skal gjelde for driftsbygninger, eller til om bestemmelsene i loven fortsatt kun skal gjelde «så langt de passer». Flere høringsinstanser er inne på det positive ved at søknadsbehandling vil medføre en grundigere vurdering av landbruksbygg i forhold til materielle krav.

*Rissa kommune* viser til at det er mange fjøsbranner i løpet av året, og at konstruksjoner kolliderer. Disse tiltakene bør komme inn under samme bestemmelser som industribygningene. I tillegg bør det fastsettes krav som ivaretar luktproblematikk. *Fylkesmannen i Vestfold* mener landbruksbygninger bør behandles som andre byggverk både med hensyn til estetikk, nabomessige forhold med videre. *Oppland Fylkeskommune* sier det er positivt at det stilles strengere krav til landbruksbygg, og at det er viktig at det blir stilt krav til plassering og utforming av nye, store bygninger. *Norges Skogeierforbund* mener det må stilles krav slik at kvaliteten på driftsbygninger holder et tilfredsstillende nivå. Problemer med brann og mangel på redningsveier med videre, har ført til flere store dyretragedier de siste årene. Det er ved slike hendelser stadfestet en manglende oppfølging av forskriftenes krav til sikkerhet ved brann.

*Norsk brannbefals landsforbund* mener søknadsplikt for driftsbygninger må følges opp i teknisk forskrift (TEK) med bestemmelser om brannvern (brannseksjoner, brannceller med videre), og at bestemmelsen om «så langt de passer» oppheves. *Norges Bondelag* foreslår at innholdet i skjemaet for meldeplikt blir gjennomgått og revidert slik at det kan ivareta de hensyn som er viktige for å bedre byggets kvaliteter. *Reindriftsforvaltningen* viser til at reindriftens gjeterhytter bør nevnes sammen med husvære for seterbruk og skogsdrift i § 30-1 tredje ledd for å understreke at byggverkene likebehandles.

*Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB)* slutter seg til at unntaket fra krav om lovlig atkomst til offentlig veg kan oppheves for landbruksbygninger, og at eventuelle unntak kan håndteres med henvisning til passusen «så langt det passer». Det påpekes at dette ikke gir en god løsning på sikt, idet de materielle bestemmelsene i loven bør tilpasses slik at de ikke rammer galt for bygninger til husdyrhold eller planteproduksjon. Det vises videre til at det faglig og saklig sett er godt hold i argumentene for å opprettholde unntaket fra tilknytningsplikten til vann og avløp, blant annet fordi det er urimelig å pålegge noen å betale for en tjeneste de ikke har bruk for og ikke har bedt om. Det vises også til at landbruket normalt er alene om å ha areal- og vannressurser tilstrekkelig for egne behov, og å drive et bærekraftig kretsløp med sin plantenæring på eget areal. Universitetet mener at regelen om at bestemmelsene i loven gjelder «så langt de passer» bør gjøres overflødig. Dette medfører ikke nødvendigvis mer arbeid enn å ajourføre og vedlikeholde veiledningen for byggebestemmelsenes anvendelse på landbruksbygninger. Det vises også til at loven bør hjemle krav til brannklasse for bygninger som skal huse besetninger over en viss størrelse (tilpasset den enkelte dyreart), slik at slukning, evakuering av dyr og begrensnings av brannen blir mulig. Forskriftene kan gi nærmere detaljering av kravsnivå avhengig av besetningsstørrelse og dyreart.

*Statens landbruksforvaltning* stiller seg bak Bygningslovutvalgets forslag og mener at det er riktig å stille de samme krav til kompliserte landbruksbygg som til andre næringsbygg. Dette vil kunne sikre at kvalitets- og sikkerhetskrav blir ivarettatt, slik at ulykker og dyretragedier kan unngås. Samtidig vil det kunne stilles krav til plassering/lokalisering og til den estetiske utformingen av landbruksbyggene.

*Statens bygningstekniske etat (BE)* viser til en utvikling i retning av stadig større og mer komplekse driftsbygninger, og at dette stiller helt andre

krav til utførelse og kvalifikasjoner hos de som gjennomfører byggearbeidene enn hva som har vært tilfellet tidligere. Erfaring har vist at konsekvensene ved feil i forbindelse med eksempelvis brannprosjektering kan være dramatiske. BE ser ikke hensikten med å ha egne regler for driftsbygninger i forhold til andre næringsbygg, og er derfor ikke enig i å videreføre særregler for driftsbygninger. Det vises til at formuleringen om at lovens materielle regler gjelder «så langt de passer» er uklar og vanskelig å forholde seg til, både for brukerne og myndighetene. Det anbefales at en i stedet gir regler om forenklet behandling av slike bygninger i saksbehandlingsforskriften (SAK), og at teknisk forskrift (TEK) gis et eget kapittel om driftsbygninger hvor det går klart fram hvilke tekniske krav som stilles.

*Direktoratet for naturforvaltning* støtter forslaget om å unnta kravet til infrastruktur og vegtilknytning til enkelte driftsbygninger. Det vises til at opparbeiding av veg er tiltak som kan gjøre vesentlige inngrep i og medføre store konsekvenser for naturmiljøet. Man bør søke å unngå slike inngrep der det ikke er nødvendig. *Mattilsynet* viser til at det i gjeldende lov § 81 står at bestemmelsen om «så langt de passer» åpner for en byggutførelse som ikke har den sikkerhet som store bygg med store antall dyr må ha. For landbruksbygg mener direktoratet at denne passusen kan være aktuell angående krav om tilkobling til offentlig veg og vann/avløp, men at det bør vurderes om dette forbeholdet kan bygges inn i de paragrafene hvor det kan gjelde.

#### 20.4.2 Bygning eller virksomhet som medfører fare eller særlig ulempe

*Bærum kommune* er ikke enig i at gjeldende lov §§ 78 og 79 er overflødige. Det er riktignok slik at dersom kommunen har sørget for gode og oppdaterte reguleringsplaner, vil det ikke være behov for bestemmelsene. I virkeligheten sliter kommunene med mange gamle og umoderne planer. Dersom en mister det styringsredskap som disse to bestemmelsene representerer, vil behovet for å nedlegge byggeforbud og regulere området øke. Kommunenes kapasitet til å regulere er begrenset. Mange kommuner har også store uregulerte områder. En anser imidlertid at de to bestemmelsene kan forenkles vesentlig og gis et generelt grunnlag for å styre bedrifts- og næringsetableringer, dersom hensynet til trafikkforhold, beboere og estetikk gjør dette påkrevet.

*Miljøverndepartementet* mener utvalgets forslag til ny lov innebærer få nye materielle bestem-

melser, utover bestemmelsene om brukbarhet, tilgjengelighet/universell utforming og en bestemmelse om tilkopplingsplikt for fjernvarme. Ved at §§ 78 og 79 oppheves, fjernes noen direkte hjemler som nå eventuelt må ivaretas i plan. Da må plan, sammen med søknadssystemet, reglene for kontroll og tilsyn samt reglene for ulovlighetsoppfølging tilrettelegges slik at de reelt kan brukes for å oppnå samme resultat.

Til gjeldende lov § 80, det vil si utvalgets forslag til § 30-2, uttaler Bærum kommune at en ikke kan huske å ha benyttet seg av hjemmelen i annet punktum til å stille særskilte krav, og bestemmelsen kan trolig oppheves.

*Fylkesmannen i Hedmark* mener at hensynet til samfunnssikkerhet og miljø tilsier at dagens bestemmelser om bygninger og virksomhet som medfører fare eller særlig ulempe, blir videreført.

*Fiskeri- og kystdepartementet* viser til Bygningslovutvalgets forslag til § 30-2 første ledd andre punktum som fastslår: «Kommunen kan for slike bygninger stille de særskilte krav som finnes påkrevd utover det som følger av bestemmelsene i denne lov eller forskrift». Det stilles spørsmål ved rekkevidden av denne bestemmelsen, da det følger av legalitetsprinsippet at kommunen må ha klar hjemmel i lov for særskilte krav som medfører inngrep i borgernes rettssfare. Etter ordlyden gir bestemmelsen tilsynelatende en vid hjemmel for kommunen til å stille særskilte krav for bygning eller virksomhet som antas å medføre fare eller særlig ulempe. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 80. Det stilles spørsmål ved om det bør vurderes en presisering av ordlyden, slik at hjemmelsgrunnlag og skjønnsstema for eventuelle pålegg etter bestemmelsen, framkommer. En konkretisering av hva som ligger i «særlig ulempe», ved eksemplifisering i forarbeidene til bestemmelsen, vil også bidra til bedre rettssikkerhet. Det vises videre til at bestemmelsen ikke kommer til anvendelse dersom fare eller ulempe er forårsaket av forurensning eller avfall. Det kan derfor være hensiktsmessig med en eksemplifisering av hvilke tilfelle av «særlig ulempe» som ikke vil gå inn under dette unntaket, da definisjonen av forurensning etter forurensningsloven § 6 er svært vid.

*Statens bygningsstekniske etat (BE)* er i det vesentlige enig i at bestemmelsen videreføres. Det stilles spørsmål ved om formuleringen i første punktum om «fare eller særlige ulemper for dem som oppholder seg i bygningen eller for andre», bør utvides til å gjelde særlige ulemper for miljøet. Samtidig er hensynet til miljøet omfattet av forslaget § 31-2, og dette er antagelig tilstrekkelig. Tilføyselsen i andre ledd om eksisterende bebyggelse

synes hensiktsmessig ut fra et lovteknisk synspunkt.

#### 20.4.3 Skilt- og reklameinnretninger

Ni høringsinstanser har uttalt seg til utvalgets vurderinger og forslag vedrørende bestemmelsen om skilt og reklame. Alle er positive til at bestemmelsen om skilt og reklame videreføres i ny lov, men flere har merknader både til det materielle innholdet og til forslag til lovtekst.

*Norges Blindeforbund og Trondheim kommune* støtter forslaget til lovtekst.

Både *Statens bygningstekniske etat (BE)*, *Skilt- og dekorforeningen* og *Siv.ark. Morten Kerr* viser til at man opererer med begrepene «skilt og reklame o.l.», og at dette medfører å sammenblende tiltak som fysisk innretning og innretningens budskap.

*Clear Channel Norway AS*, *Skilt- og dekorforeningen*, *Morten Kerr* og *Direktoratet for naturforvaltning* har merknader til søknadsplikts omfang. *Bærum kommune* foreslår at kommunen kan forby frittstående reklameinnretninger, at kommunen uten ytterligere saksbehandling kan godkjenne reklame som en innebygd del av bestemte typer innretninger, og at sporadisk reklame i forbindelse med arrangementer ikke omfattes av bestemmelsen.

Videre er det flere som påpeker at den endring i ordlyden som skjedde i 1997 har medført uklarhet omkring kommunens adgang til å gi tillatelser inn- til videre eller for et bestemt tidsrom. I den forbindelse anbefaler *Oslo kommune* at det for reklame gis en eksplisitt hjemmel for å fastsette varigheten av reklame også til en midlertidig periode nærmere fastsatt av kommunen.

*Miljøverndepartementet* ber om at Kommunal- og regionaldepartementet vurderer Biomangfoldlovutvalgets forslag om følgende tilføyelse i § 107 første ledd: «Frittstående reklameskilt eller reklameinnretning eller innskrift, tegning eller innretning på hus, trær, berg, stein og lignende i reklameøyemed må normalt ikke anbringes utenfor tettbygde strøk».

*Bærum kommune* og *Statens bygningstekniske etat (BE)* viser til at påleggshjemmelen i andre ledd kan strykes siden skilt er søknadspliktig og kan kreves fjernet med hjemmel i plan- og bygningsloven § 113. *BE* viser til at det samme gjelder kommunens adgang til å gi pålegg om å fjerne tiltak som etter kommunens skjønn medfører fare. *BE* anbefaler derfor at utkastets § 30-3 andre ledd kun nevner hva som er regulert ellers i loven og foreslår andre ledd fjernet. *Bærum kommune* foreslår å stryke punktet om fare og sette «fare» inn

foran «skjemmende». *Oslo kommune* mener derimot at forslages ordlyd gir kommunen en sterk hjemmel til å gi pålegg om fjerning eller endring der innretningen er skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene eller trafikken.

#### 20.4.4 Varige konstruksjoner og anlegg

*Direktoratet for naturforvaltning* er enig i utvalgets vurdering av å videreføre bestemmelsen om andre varige konstruksjoner eller anlegg, og viser til at bestemmelsen har særlig betydning for tiltak i strandsonen, herunder brygger, kunstige sandstrender, vindkraftanlegg, oppdrettsanlegg med videre. Det vises til at det er uklart hva som ligger i begrepet «vesentlige terrenginngrep», og dette kan med fordel klargjøres i lovforarbeidene.

*Nærings- og handelsdepartementet (NHD)* mener de materielle byggesaksreglene i plan- og bygningsloven ikke nødvendigvis passer godt på uttak av mineraler, for eksempel regler om høyde og form på terreng.

#### 20.4.5 Midlertidige og transportable innretninger

*Miljøverndepartementet* uttaler at de selv vil vurdere om og i hvilken utstrekning tiltak som plasseres mindre enn to år er i strid med plan. De viser blant annet til at planbestemmelser i en del situasjoner vil kunne ramme direkte for eksempel salgsboder, friluftskafeer, brakker, pukkverk og lignende når disse settes opp i viktige natur- eller friluftsområder, slik at de kan være til stor ulempe for planformålet. Det samme kan gjelde tiltak som forstyrrer fugleliv i hekkesesongen og lignende. Midlertidige og transportable bygninger og konstruksjoner som skal stå i kortere tid enn to måneder og derved ikke krever søknad eller melding, vil også, hvis de er direkte i strid med planer, kunne kreve søknad om dispensasjon, eventuelt straks kreves fjernet etter reglene i sanksjonskapittelet.

*Direktoratet for naturforvaltning* er positiv til at de materielle kravene til midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg videreføres i forslaget til ny plan- og bygningslov. *Direktoratet* mener imidlertid at det er nødvendig å understreke i loven at man ved slike tiltak må ta hensyn til og ta vare på natur- og kulturmiljøet. De foreslår følgende tilføyelse i bestemmelsen: «Midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg, jf. § 20-1 første ledd bokstav m, må ikke plasseres slik at de hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv, medfører ulempe for natur- og kulturmiljøet eller på annen måte fører til vesent-

lige ulemper for omgivelsene.» Miljøverndepartementet foreslår også en slik presisering.

I en *fellesuttalelse fra ti kommuner* vises det til at dersom plassering av innretninger skal være noen år, må tiltaket være i samsvar med reguleringsplan.

*Norsk kommunalteknisk forening ved Forum for byggesak* er enig i at planer ikke skal være bindende for midlertidige tiltak som står kortere enn to år. De materielle bestemmelsene som er foreslått i § 30-5, gir god nok avslagshjemmel. Høringsinstansen viser til at dersom planen gjøres gjeldende for slike tiltak, blir det unødig byråkratisk, idet flere saker må behandles som dispensasjon fra planen.

*Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* ber departementet vurdere hvorvidt det også i saksbehandlingsregelen om unntak fra søknadsplikt bør vises til § 30-5, for å klargjøre at unntaket fra krav om søknad og tillatelse ikke gjelder plassering av tiltak i strid med den materielle bestemmelsen. Fylkesmannen mener dette vil være klargjørende for hvordan kommunene skal behandle slike saker.

*Regjeringsadvokaten* bemerker at en problemstilling som har vært oppe i praksis, er om bestemmelsen får anvendelse for visse installasjoner innen landbruket, blant annet når det gjelder mobile jordblandeverk. Det har vært antatt at disse kan plasseres uten hinder av plan- og bygningsloven, så lenge de ikke er kommersielt innrettet. Det kan være grunn til å klargjøre hvordan slike tiltak skal bedømmes etter lovutkastet.

#### 20.4.6 Fritidsbebyggelse

*Bærum kommune* viser til at utviklingen går i retning av at fritidsbebyggelse mer og mer tjener som bolig nummer to. Kommunen slutter seg til utvalgets anmodning om at teknisk forskrift (TEK) gjennomgås med sikte på å klargjøre hvilke bestemmelser som skal gjelde for fritidsbebyggelse. Den enkelte kommune bør gis anledning til å bestemme om det er områder i kommunen hvor lovgivningen bør gjelde uavkortet for fritidsbebyggelse.

*Trondheim kommune* deler utvalgets syn på at det ikke lenger er grunn til å stille andre (svakere) tekniske krav til fritidsbebyggelse enn til annen bebyggelse. Kommunen ser imidlertid at det kan være hensiktsmessig at bestemmelser i teknisk forskrift (TEK) gjennomgås av departementet med sikte på å finne et mer hensiktsmessig anvendelsesområde for de tekniske forskriftene for fritidsbebyggelse.

*NORVAR* mener unntaket fra tilknytning til vann- og avløpsanlegg ikke skal gjelde fritidsbe-

byggelse, med mindre annet er bestemt i arealplan. Nye områder som bygges ut for fritidsbebyggelse med høy standard, ligner i teknisk forstand mer og mer på områder for fast bebyggelse. Bebyggelsen ligger mye tettere enn før, og infrastrukturen er på samme nivå som i boligfelt. Den høye standarden fører til økt bruk og dermed økt områdebelastning. Nye fritidsboliger vil som regel bli tilknyttet offentlig vann- og avløp der det er mulighet for det. Problemet knytter seg først og fremst til eldre fritidsbebyggelse som rustes opp, og får økt bruksfrekvens, uten at den har tilfredsstillende vannforsyning eller avløp. I mange områder med eksisterende fritidsbebyggelse, skjer det en omfattende fortetting når det føres fram vann- og avløpsledninger. Hvis eksisterende bebyggelse da ikke tilknyttes, vil det være en sterkt økende risiko for forurensning av området generelt, og eksisterende lokale vannkilder spesielt. Det er derfor etter NORVARs oppfatning, av sentral betydning at kommunene nå gis klar hjemmel i plan- og bygningsloven til å stille tilsvarende krav om tilknytning til offentlig vann- og avløpsnett for bestående fritidsbebyggelse, der kostnadene ved slik tilknytning ikke blir uforholdsmessige. NORVAR er ikke enig i utvalgets vurdering om at det er lite hensiktsmessig dersom all fritidsbebyggelse skulle vært underlagt teknisk forskrift (TEK) fullt ut. Slik fritidsbebyggelsen nå utvikler seg i de områdene som har fullt utbygd infrastruktur, er det lite fremtidsrettet at hensiktsmessige virkemidler i plan- og bygningsloven ikke brukes. Der det likevel kan være gode grunner for at eksisterende fritidsbebyggelse ikke bør få krav om tilknytning, vil unntaksbestemmelsene i § 27-1 tredje ledd og § 27-2 nr. 2 andre ledd, være tilstrekkelig til å hjemle nødvendige unntak også for fritidsbebyggelse.

*Statens forurensningstilsyn (SFT)* viser til at utvalget foreslår at tilknytningsplikten både for vann og avløp utvides ved å gi hjemmel for kommunen til ved bestemmelse i arealdelen til kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan å kunne kreve tilknytning også for fritidsbebyggelse, jf. forslaget § 29-8. SFT oppfatter det som en klar mangel ved gjeldende regelverk at en slik adgang ikke finnes i dag. Med hensyn til standard, størrelse og faktisk bruk er skillet mellom fritids- og helårsboliger blitt stadig mindre. SFT mener imidlertid at det ikke er tilstrekkelig at tilknytningsplikt for fritidsboliger kun skal kreves i forbindelse med arealplanleggingen. Arealplaner er vanligvis begrenset til nye eller oppgraderte fritidsboliger. Det er i mange tilfeller behov for å rydde opp i gamle og mangelfulle avløpsløsninger. SFT

anbefaler derfor at tilknytningsplikten gjøres lik for fritids- og helårsboliger.

*Miljøverndepartementet* støtter at det gjennom plan kan bestemmes tilknytningsplikt til veg, vann og avløp for fritidsbebyggelse.

*Statens bygningstekniske etat (BE)* foreslår at bestemmelsen om fritidsbebyggelse flyttes til kapittel 30, hvor bestemmelsene om krav til særskilte tiltak er plassert.

## 20.5 Departementets vurderinger

### 20.5.1 Landbruksbygninger

Av høringen framkommer det at lovens materielle bestemmelser i utgangspunktet bør gjelde for driftsbygninger, og ikke bare «så langt de passer». Det er særlig vist til brannvern hensyn og generelt til at det ikke er grunn til å ha andre regler for driftsbygninger enn for næringsbygg for øvrig. Departementet er enig i at det ikke bør være særregler for driftsbygninger, særlig når disse blir søknadspliktige på lik linje med andre byggverk det er naturlig å sammenlikne med. En regel om at bestemmelsene i loven gjelder «så langt de passer» er uklar og til dels vanskelig å praktisere. En slik bestemmelse gir liten forutsigbarhet i saksbehandlingen. Departementet vil også peke på at driftsbygninger i landbruket ofte er store og kompliserte bygg hvor konsekvenser ved feil kan bli store. Det bør framgå av regelverket hvilke bestemmelser som eventuelt ikke skal gjelde for driftsbygninger. De materielle bestemmelsene bør gjennomgås med tanke på en slik sortering. Den nærmere presisering av hvilke krav som skal unntas, bør framgå av forskrift og veiledning. Departementet foreslår på denne bakgrunn å oppheve passusen «så langt de passer» i forslag til ny § 30-1, slik at lovens materielle krav i utgangspunktet gjelder for driftsbygninger. Departementet opprettholder samtidig forskriftshjemmelen om virkeområdet for bestemmelsen og hvilke krav som skal gjelde.

Ved oppføring av driftsbygninger vil det være krav til materialers egenskaper. Dette gjelder i stor grad også etter gjeldende regelverk. Så lenge disse kravene oppfylles, vil de nye bestemmelsene ikke være til hinder for å fortsette en tradisjon med å bruke materialer fra egen skog ved oppføring av driftsbygninger, også i større grad enn det gjøres i dag.

Det er i høringen oppslutning om Bygningslovutvalgets forslag om å videreføre unntaket fra tilknytning til vann og avløp for driftsbygninger. Det er særlig pekt på at landbruket normalt har tilstrekkelig areal- og vannressurser til å dekke eget

behov, og driver et bærekraftig kretsløp med plantenæring på eget areal, jf. uttalelse fra Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB). Departementet er enig i utvalgets vurderinger om å videreføre unntaket for driftsbygninger på dette området. Kommunens mulighet for rasjonell drift av vann- og avløpsnett tilsier likevel at kravene til vann og avløp kan gjøres gjeldende i regulerte strøk og i områder som er satt av til utbygging i kommuneplanens arealdel, jf. departementets forslag til § 27-3.

Unntaket som gjelder tilknytning til veg, er foreslått opphevet. Det er få merknader til dette forslaget i høringen, og ingen går mot at unntaket for tilknytning til veg oppheves. Det er nevnt at opparbeiding av veg kan gjøre vesentlige inngrep i, og medføre store konsekvenser for, naturmiljøet. Man bør søke å unngå slike inngrep der det ikke er nødvendig. Bygningslovutvalget har vist til at det gir en tilstrekkelig fleksibilitet i at det i det enkelte tilfelle kan gjøres unntak fra kravet om atkomstveg, ved at passusen «så langt de passer» videreføres. Når denne passusen oppheves, og materielle bestemmelser dermed ikke bare skal gjelde «så langt de passer», mener departementet likevel det er grunnlag for å videreføre unntaket for atkomst. Det vil blant annet være behov for å gjøre unntak fra atkomstkravet ved bygging av driftsbygninger i utmark eller på gårdsbruk på øyer. Dersom forslaget om å kreve sikret atkomst ved oppføring av driftsbygninger skulle videreføres, måtte det i mange tilfeller foretas en dispensasjonsvurdering, eventuelt en vurdering av unntak der vegforbindelse ikke kan skaffes uten uforholdsmessig vanske, jf. forslaget til § 27-4 andre ledd. Departementet anser imidlertid slike løsninger som lite hensiktsmessige. Departementet foreslår derfor at det fremdeles gjøres unntak for krav til atkomst ved oppføring av driftsbygninger.

### 20.5.2 Bygning eller virksomhet som medfører fare eller særlig ulempe

Bestemmelsene synes å være lite i bruk, og departementet er enig med Bygningslovutvalget i at bestemmelsene neppe har stor selvstendig betydning i dag. Høringssvarene gir ikke noe entydig svar på om gjeldende lov § 80 bør oppheves, heller ikke om det er risikofritt å oppheve gjeldende lov §§ 78 og 79.

Departementet foreslår på den bakgrunn en delvis videreføring av gjeldende lov §§ 78 og 80, samt utvalgets forslag til § 30-2 (som bare omhandler gjeldende lov § 80), i forslag til ny § 30-2. Bestemmelsen regulerer færre forhold enn gjel-

dende lov §§ 78 og 80. Reglene som ikke videreføres, er i overveiende grad avløst av planbestemmelser og anses i hovedsak overflødige. Det samme gjelder gjeldende lov § 79 om uvanlig bebyggelse, som foreslås opphevet.

Departementets forslag til § 30-2 er gitt en generell form for de tilfeller der plangrunnlaget er svakt eller gammelt, og for eksisterende boligstrøk. Det er naturlig å se de tre gjeldende bestemmelser (§§ 78, 79 og 80) i sammenheng. Departementets forslag til bestemmelse begrenses dermed til å beskytte allerede eksisterende boligstrøk. Det presiseres også at bestemmelsen skal gjelde plassering av bygning og virksomhet som berører boligstrøket, selv om bygningen eller virksomheten ikke plasseres innenfor selve boligstrøket. Dette kan av og til være et problem der nye planer har en sterk avgrensning mellom arealer med forskjellig formål. Bestemmelsen kan gi kommunen en mulighet til å se sammenhenger mellom de forskjellige arealene og arealbruksformålene, for eksempel der plangrunnlaget ikke gir tilstrekkelig grunnlag for vurderingen.

Bestemmelsen gir dermed kommunen en mulighet til å forby bestemte bygg eller virksomheter selv om den ikke kan gjøre det i medhold av plan. Det antas at bestemmelsen ikke vil bli mye brukt, ettersom det først og fremst bør være kommunens planverktøy som bør brukes for å regulere bebyggelsens sammensetning. Det kan også stilles spørsmål om det er nødvendig med en slik bestemmelse ved siden av muligheten til å stille krav i medhold av forurensningsloven. Bestemmelsen kan imidlertid ha selvstendig betydning for virksomhet av sjenerende karakter innenfor eller i umiddelbar nærhet av etablerte boligstrøk, for eksempel mindre industribedrifter med sjenerende lukt fra kjemikalier, bråk, kenneler eller staller og så videre. I svært mange tilfeller vil slike tiltak kreve bruksendring, og bestemmelsen vil være en understøttelse av kommunens adgang til å avslå søknad om bruksendring.

Bygningslovutvalgets forslag til § 30-2 om at kommunen kan stille krav ut over det som følger av bestemmelser i medhold av loven for bygninger som antas å medføre fare eller særlige ulemper for personer, videreføres ikke. En slik bestemmelse vil være generell, og det kan være tvil om rekkevidden av den, både faktisk og rettslig. En slik vid og noe upresis bestemmelse kan være problematisk i forhold til legalitetsprinsippet. Bygningsmyndighetene kan uansett stille vilkår i medhold av den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårlære, så lenge vilkårene er rimelige og saklige, og ikke medfører usaklig forskjellsbehandling.

Bestemmelsen foreslås gitt tilsvarende anvendelse for eksisterende bebyggelse, i likhet med gjeldende lov § 80. «Eksisterende bebyggelse» betyr her allerede etablert virksomhet eller eksisterende byggverk i allerede etablerte boligstrøk. I denne sammenheng må bestemmelsen tolkes innenfor rammen av forslaget til § 31-3 om sikring og istandsetting, som er videreføring av gjeldende lov § 89 første ledd. Det innebærer at virksomheten eller byggverket må underlegges den samme fare- eller ulempevurderingen som i § 31-3.

### 20.5.3 Skilt- og reklameinnretninger

Departementet viderefører i hovedsak gjeldende rett og Bygningslovutvalgets forslag i forslaget til ny § 30-3 Skilt- og reklameinnretninger. Som flere av høringsinstansene påpeker, kan begrepet «reklame» i bestemmelsens overskrift medføre en sammenblanding av tiltaket som fysisk innretning og innretningens budskap. Det framgår ikke av forarbeidene hvorfor man har operert med begrepene «skilt og reklame og liknende». Det antas at dette ble gjort for å kunne skille begrepene og på den måten stille ulike krav til dem, for eksempel ved å forby reklame i boligstrøk eller på fredede bygninger, eller for å kunne stille ulike krav til søknadsplikt.

Bygningslovutvalget har foreslått en noe endret ordlyd i bestemmelsens overskrift fra «Skilt og reklame» til «Skilt, reklame og lignende», uten at dette er kommentert nærmere.

Departementet er enig med høringsinstansene i at begrepet «reklame» kan virke uhenksom. Det vises til at bestemmelsen er tolket slik at det med hjemmel i plan- og bygningsloven, kan stilles krav til hvor skilt og reklame plasseres og hvordan skiltene og reklamen utformes. Men det er ikke hjemmel i dette lovverket til å stille krav til hva det skal reklameres for eller hva det ikke er tillatt å reklamere for. Det er bare den tekniske innretningen som er søknadspliktig. Utenfor faller selve reklamebudskapet som skiftes ut med jevne mellomrom. For eksempel er det i de senere år blitt mer vanlig å tilby reklameplass i form av innramming på fasader, gavlvegger eller frittstående innretninger som leskur på bussholdeplasser og jernbanestasjoner. Slike rammer (boards) og innretninger behandles etter gjeldende lov § 107, mens reklamebudskapet som skiftes med regelmessige intervaller, ikke behandles etter plan- og bygningslovgivningen. Heller ikke reklame på kommunikasjonsmidler, vegskilt og reklame innvendig i bygninger, for eksempel kjøpesentra omfattes av plan- og bygningsloven.

Videre vises det til at for eksempel reklametårn og leskur på bussholdeplasser kan være sammensatte konstruksjoner som kan ha flere formål. Dette kan føre til at reklameinnretningen som sådan må omsøkes etter gjeldende lov § 107, mens selve tårnet eller leskuret er en konstruksjon som omfattes av gjeldende lov § 84 eller midlertidige konstruksjoner som omfattes av gjeldende lov § 85.

Ved å presisere at bestemmelsen både regulerer skiltinnretninger og reklameinnretninger, mener departementet at begrepet «og lignende» kan utgå. Av tidligere forarbeider fremgår det ikke at tilføyelsen var ment å dekke noen spesielle typer innretninger som ikke kan defineres som en «skilt- eller reklameinnretning». Departementet påpeker at en endring i begrepsbruken ikke medfører en endring i gjeldende rett av hva som anses som en skiltinnretning eller en reklameinnretning. Imidlertid vil departementet presisere at for eksempel også en permanent reklame malt på en vegg, kan anses som en reklameinnretning. Her er innretningen veggen, mens fargene/bildet både er reklame etter § 30-3 og reklamebudskapet. Departementet mener at begrepsbruken i bestemmelsen blir mer presis ved å bruke begrepet «skilt- og reklameinnretninger» både i bestemmelsens overskrift og i selve lovteksten.

Selv om alle skilt- og reklameinnretninger i utgangspunktet nå foreslås å være søknadsplichtige, er endringen av mer formell art. Det er ikke hensikten at kommunens saksbehandling skal være mer omfattende enn den er etter gjeldende rett. De tiltak som er meldepliktige i dag, vil stort sett falle i kategorien søknadsplicht uten krav om ansvar og kontroll. De foreslåtte tidsfristbestemmelsene innebærer også at det blir liten forskjell i realiteten fra dagens ordning. Departementet finner ikke grunn til å endre søknadssystemet for skilt- og reklameinnretninger særskilt, og foreslår ingen endringer for skilt- og reklameinnretninger på dette punktet.

Bygningslovutvalget forslår å fjerne saksbehandlingsreglene i bestemmelsen og viser til saksbehandlingsreglene i nytt kapittel 21 i loven. I gjeldende lov § 107 første ledd første og andre punktum brukes uttrykket «godkjenning». Dette henspiller på at skilt- og reklameinnretninger er søknadsplichtige etter gjeldende lov § 93 første ledd bokstav g, som foreslås videreført i forslaget til § 20-1, eventuelt også søknadsplicht etter forslaget til § 20-2. Det vil si uten krav om ansvarlige foretak. Bruken av uttrykket «godkjenning» i gjeldende lov § 107 er i og for seg overflødig, fordi søknadsplichtige tiltak etter gjeldende lov § 93 i utgangspunktet

alltid krever godkjenning. Etter gjeldende lov § 107 første ledd andre punktum kan skilt og reklameinnretninger og liknende i noen tilfeller også settes opp etter melding. Slike tiltak blir nå søknadsplichtige, men det vil neppe være nødvendig med ansvarlige foretak, slik at disse går inn under § 20-2.

Man opererer altså ikke med noen egen «godkjenning» etter gjeldende lov § 107, og dette begrepet kan da virke misvisende. Departementet er derfor enig med Bygningslovutvalget i at «saksbehandlingsreglene» i bestemmelsen fjernes. Selv om begrepet «godkjenning» fjernes, vil § 30-3 likevel være en avslagshjæmel etter sitt materielle innhold. Etter departementets vurdering innebærer dette at kommunen for eksempel må kunne avslå søknad om frittstående reklameinnretninger på fortau, dersom de er til hinder for trafikken. Vurderingen av om de er til hinder, vil være et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves fullt ut.

Det vises også til at det kan gis særskilte planbestemmelser om skilt- og reklameinnretninger i medhold av forslaget til § 11-9. Det kan også gis særskilte forskrifter til denne bestemmelsen.

Før lovendringen i 1997 fulgte det direkte av lovens ordlyd i § 107 at tillatelse til skilt- og reklameinnretninger bare kunne gis inntil videre eller for et begrenset tidsrom. I Ot.prp. nr. 1 (1964–65) kapittel XIV vises det til at samtykke til å sette opp skilt og reklameinnretninger alltid vil være midlertidig, og at det av hensyn til avskrivingsmulighetene for mer kostbare innretninger, utrykkelig ble pekt på at samtykke kan gis for bestemte, begrensede tidsrom.

Bestemmelsens ordlyd ble altså endret i 1997, men forarbeidene omtaler ikke i hvilken grad tillatelsene til skilt- og reklameinnretninger fortsatt kunne eller skulle gis midlertidig, altså inntil videre eller for et begrenset tidsrom. Spørsmålet omhandles imidlertid indirekte i gjeldende lov § 107 andre ledd som sier at «Dersom det kan skje uten hinder av tillatelse som er gitt for et bestemt tidsrom(...)». Dette indikerer at det kan gis tillatelse for et bestemt tidsrom. Bygningslovutvalget viser til at skilt- og reklame og lignende vanligvis behandles som midlertidige, søknadsplichtige tiltak i kommunene. Forarbeidene til endringen i 1997 ikke gir holdepunkter for at det var ment å foreta noen endring på dette punkt. Departementet mener derfor at bestemmelsen fortsatt må forstås slik at det skal kunne gis tillatelse inntil videre eller for et bestemt tidsrom,

Departementet finner heller ikke nå grunnlag for å foreslå endringer på dette punktet, og viser blant annet til at mangelfullt vedlikehold kan med-

føre slitte og medtatte innretninger. Departementet viser også til at rehabilitering av bygningen eller området rundt, kan medføre at skjemmende eller sjenerende innretninger blir belastende i seg selv eller i forhold til omgivelsene. Departementet presiserer at en slik midlertidighet i utgangspunktet gjelder både for reklameinnretninger og for skilt, også virksomhetsskilt. Departementet ønsker likevel å presisere at det kan bestemmes tre former for varighet: Permanent, for et bestemt tidsrom eller for et ubestemt midlertidig tidsrom («inntil videre»). For tiltakshavers del antas det at kravet til midlertidighet ikke vil være noen stor belastning. I de fleste tilfeller må det antas å dreie seg om innretninger med relativt lav kostnad, eller i det minste innretninger som en er innstilt på å avskrive i løpet av en kortere periode.

Dette medfører at kommunen kan fastsette varigheten av en reklameinnretning som permanent, til en bestemt periode eller inntil videre. Departementet antar at hovedregelen bør være en bestemt periode, men at kommunen uttrykkelig må presisere i tillatelsen hvilket av de tre alternativene som skal gjelde, særlig av hensyn til bruk av pålegg, se nedenfor. Dersom tillatelsen er gitt for et bestemt tidsrom, vil den automatisk bortfalle når dette tidsrommet er over. Innretningen skal da fjernes av tiltakshaver uten at det er nødvendig med pålegg fra kommunen dersom det ikke er gitt tillatelse til forlengelse. Dersom innretningen ikke fjernes, inntreer et ulovlig forhold som kan forfølges med sanksjoner etter lovens kapittel 32. Det er imidlertid ingenting i veien for at kommunen i tillatelsen sier at innretningen etter det bestemte tidsrommet går over til å bli «inntil videre», med den virkning at den kan kreves fjernet dersom vilkårene i § 30-3 andre ledd tilsier det. En slik virkning må imidlertid fremgå uttrykkelig av tillatelsen, som ellers bortfaller.

Departementet peker på at lovforslagets § 20-3 andre ledd, som viderefører gjeldende lov § 85, om at plassering av midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg skal kunne settes opp i inntil to måneder uten krav til søknadsbehandling, ikke gjelder for skilt- og reklameinnretninger. Dette fordi lovforslagets § 30-3 er en særbestemmelse i forhold til § 20-3.

Unntaket for skilt- og reklameinnretninger som verken krever søknad eller melding i dagens forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) § 5 nr. 3 bokstav d, fokuserer på innretningens størrelse, ikke på varighet. Departementet foreslår en forskriftshjemmel som åpner for at kommunene også kan gis adgang til å unnta spora-

disk reklame i forbindelse med arrangementer, fra søknadsplikten.

Departementet foreslår å videreføre de materielle vilkårene i gjeldende lov § 107 første ledd.

Flere høringsinstanser anser påleggshjemmelen i bestemmelsens andre ledd som overflødig. Bygningslovutvalget viser til at det klare utgangspunkt her bør være at en særbestemmelse er overflødig i de tilfeller hvor den kun gir myndighetene hjemmel til å gi pålegg om retting av forhold i strid med plan- og bygningsloven.

Departementet foreslår å presisere at det skal kunne gis tillatelser permanent, inntil videre eller for et bestemt tidsrom. Departementet finner det derfor hensiktsmessig å videreføre bestemmelsens særskilte påleggshjemmel. Dette fordi det er behov for en egen adgang til å kreve fjerning eller endring der tillatelsen er gitt for et ubestemt tidsrom (inntil videre), der forholdet i seg selv ikke trenger å ha vært ulovlig. Det er nok at kommunen på vurderingstidspunktet finner at tiltaket ikke lenger oppfyller de materielle vilkårene.

Departementet finner ikke grunnlag for å opprettholde Bygningslovutvalgets forslag om at kommunen uten hensyn til tillatelse som er gitt for et bestemt tidsrom, kan kreve fjernet eller endret ethvert tiltak som er i strid med bestemmelsens materielle vilkår. Departementet legger her avgjørende vekt på hensynet til avskrivingsmulighetene for mer kostbare innretninger.

Dette innebærer at der tillatelsen er gitt inntil videre, kan det gis pålegg om fjerning dersom forhold som ble ansett lovlige på søknadstidspunktet, nå vil stride mot de materielle vilkår i tillatelsen grunnet etterfølgende utvikling. Et eksempel kan være at det i mellomtiden er innført nye planbestemmelser. Tiltakshavers rettsvern er dermed sterkere der tillatelsen er gitt permanent eller for et bestemt, avgrenset tidsrom. Ved en permanent tillatelse kan fjerning bare kreves dersom tillatelsen kan omgjøres i medhold av forvaltningsloven § 35 eller etter andre hjemler, for eksempel der innretningen utgjør en fare. Etter departementets vurdering bør tillatelser for et bestemt tidsrom være hovedregelen. Det er derfor viktig at kommunen er presis med angivelsen av hvilket av de tre alternativene som gjelder.

Når det gjelder skilt- og reklameinnretninger utenfor tettbygde strøk, ber Miljøverndepartementet om at Biomangfoldlovutvalgets forslag om følgende tilføyelse i gjeldende lov § 107 første ledd «Frittstående reklameskilt eller reklameinnretning eller innskrift, tegning eller innretning på hus, trær, berg, stein og lignende i reklameøyemed må normalt ikke anbringes utenfor tettbygde strøk»,



vurderes av departementet. Bygningslovutvalget påpeker at dette forslaget innebærer en begrensning på oppføring av innretninger utenfor tettbygde strøk. Forslaget må, etter utvalgets mening, oppfattes slik at innretninger omfattet av gjeldende lov § 107 som hovedregel ikke skal oppføres utenfor tettbygde strøk. Utvalget fremhever videre at formuleringen må forstås slik at godkjennelse bare skal gis dersom hensynene bak bestemmelsen ikke vil ta skade av en slik oppføring utenfor tettbygde strøk. Ved vurderingen må det således tas utgangspunkt i hensynet til biologisk mangfold. Vurderingen vil dermed ligge tett opp til den vurderingen som gjøres ved dispensasjon fra bestemmelser i plan- og bygningsloven. Utvalget finner det ikke hensiktsmessig å trekke fram hensynet til biologisk mangfold som et særhensyn som skal ha innvirkning på plassering av skilt- eller reklame. Departementet støtter Bygningslovutvalgets vurdering og går ikke videre med Miljøverndepartementets forslag.

#### 20.5.4 Varige konstruksjoner og anlegg

Departementet er enig med Bygningslovutvalget i at det er behov for en samlebestemmelse for materielle krav for varige konstruksjoner og anlegg, og at bestemmelsen om dette videreføres. Bestemmelsen regulerer søknadspliktige tiltak som ikke umiddelbart omfattes av andre bestemmelser i loven. Det er derfor i første ledd sagt at bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven gjelder så langt de passer.

Formålet med bestemmelsen er at kommunen får anledning til å vurdere virkningen av tiltaket i forhold til blant annet terrenget og omgivelsene ellers. Ved vurderingen av «så langt det passer» må det blant annet tas hensyn til krav om tilgjengelighet og miljøforhold. Miljøforhold vil også omfatte krav etter lov om naturmangfold, når den blir iverksatt. Det er likevel kommunen som må vurdere hvilke forhold som er relevante i den enkelte sak. I passusen «så langt det passer» ligger dermed et visst skjønn for kommunen til å vurdere hvilke forhold som må vurderes.

Det er ikke definert nærmere i loven hva som vil være et vesentlig terrenginngrep. Det vises til omtalen av gjeldende rett i punkt 20.2.4 for hvordan dette begrepet skal forstås. Det er ikke ment å gjøre endringer i denne forståelsen av begrepet. Departementet foreslår også å opprettholde forskriftshjemmelen om det saklige virkeområdet for bestemmelsen, og hvilke bestemmelser i loven som skal gjelde.

#### 20.5.5 Midlertidige innretninger

Departementets forslag til ny bestemmelse i § 30-5 omfatter i utgangspunktet de tiltak som er regnet opp i gjeldende lov § 93, men hvor det aktuelle tiltaket skal plasseres for et begrenset tidsrom. Det er ikke krav til nabovarsel etter dagens meldingsordning. Utvalget foreslår at det ikke skal være nødvendig med nabovarsel ved plassering av mindre tiltak eller ved plassering av tiltak inntil to måneder, jf. både utvalgets og departementets forslag til § 20-3.

Etter departementets forslag vil reglene om nabovarsel gjelde for plassering som blir søknadspliktig fordi den skal gjelde lenger enn to måneder. Nabohensyn vil ha noe begrenset vekt ved plassering av midlertidige tiltak, og det skal generelt noe mer til før nabohensyn får gjennomslag. På denne bakgrunn kunne det være hensiktsmessig og lite betenkelig å unnta midlertidige innretninger fra krav om nabovarsel. Det er imidlertid åpnet for å gjøre unntak fra nabovarsel i den enkelte sak, jf. forslagens § 21-3 andre ledd, der søkeren kan fritas fra å varsle naboer og gjenboere når deres interesser ikke eller i liten grad berøres av den aktuelle innretningen. Dette betyr at det kan tas hensyn til innretningens omfang og påvirkning, samt for hvor lenge det søkes plassering, noe som gir en fleksibel løsning. Departementet mener det er rimelig at naboer skal få anledning til å gi merknader ved plassering av større innretninger som skal bli stående i inntil to år. Departementet foreslår derfor at bestemmelsene om nabovarsel skal gjelde for plassering av midlertidige innretninger, og at unntak må vurderes fra sak til sak.

I utgangspunktet vil det være tiltakshaver selv som er ansvarlig overfor kommunen for midlertidige tiltak, slik at det normalt ikke kreves ansvarlige foretak. Ved særlig kompliserte eller risikofylte konstruksjoner må imidlertid kommunen som ledd i den ordinære søknadsdokumentasjonen, kunne kreve at tiltakshaver godtgjør at utføringen vil skje ved bruk av tilstrekkelig fagkompetanse. Det vil samtidig være mulig å kreve uavhengig kontroll i slike tilfeller, jf. forslaget til § 24-1.

De materielle vilkår for plassering av midlertidige innretninger videreføres i forslaget til § 30-5. Departementet er enig i at det fortsatt er behov for å vurdere plassering av slike tiltak i forhold til ulemper for omgivelsene. Dette vil også være et supplement i forhold til den vurdering som gjøres i forhold til arealplaner og eventuelle planbestemmelser.

Det er foreslått at hensynet til natur- og kulturmiljøet tas inn i bestemmelsen. Departementet

mener at dagens bestemmelse, hvor plassering ikke skal medføre «vesentlige ulemper for omgivelsene», vil omfatte de nevnte hensyn. Det er hensiktsmessig at bestemmelsen er generelt utformet på dette punktet. Det er ellers en fare for at bestemmelsen vil oppfattes slik at andre hensyn som ikke blir særlig nevnt i ordlyden, ikke kan være en del av kommunens begrunnelse for å avslå plassering av et tiltak.

Etter gjeldende regler gjelder bestemmelser gitt i eller i medhold av loven så langt de passer. Departementet mener at også denne bestemmelsen bør videreføres på samme måte som for varige konstruksjoner og anlegg. Regler om brannkrav, avstandskrav, tilgjengelighet, miljøforhold og arkittektisk utforming er eksempler på bestemmelser som i utgangspunktet får anvendelse på midlertidige innretninger. Departementet foreslår videre at forskriftshjemmelen videreføres, slik at det kan gis nærmere regler om plassering og hvilke andre krav som skal gjelde.

Når det gjelder rettsvirkning av arealplaner for midlertidige innretninger, mener departementet det er gode grunner for å opprettholde dagens regler. I dag er det slik at plassering av innretninger ikke må være til vesentlig ulempe for gjennomføring av kommuneplanens arealdel, og heller ikke vanskeliggjøre gjennomføring av reguleringsplan eller bebyggelsesplan, jf. gjeldende lov §§ 20-6 og 31. Om en innretning vil få slike virkninger i forhold til planen, vil bero på en konkret vurdering. Gjennomføring av en arealplan vil som regel gå over en viss tid. Derfor skal det normalt mye til før en kan si at en midlertidig plassering av en innretning får slike virkninger som nevnt. Departementet viderefører utvalgets forslag som innebærer at innretninger som skal plasseres for inntil to år, ikke skal kunne nektes med mindre planen eksplisitt forbyr tiltaket.

Det kan synes lite hensiktsmessig med en dispensasjonsbehandling for tiltak som plasseres for et kortere tidsrom enn to måneder. Departementet vil peke på at kommunen uansett har en mulighet til å kreve tiltak fjernet dersom den mener plasseringen er til vesentlig ulempe for omgivelsene. Ulempevurderingen som foreslås videreført, vil i stor grad kunne benyttes. Departementet mener derfor det ikke vil være behov for å måtte bruke bestemmelsene om dispensasjon.

En kan tenke seg en differensiert rettsvirkning i forhold til hvor lenge et tiltak skal stå, slik at dispensasjon kun er nødvendig ved plassering lenger enn et bestemt tidsrom. Departementet er enig med utvalget i at dette vil gi en uoversiktlig og lite hensiktsmessig løsning.

Arealplaner skal etter forslaget fra Miljøverndepartementet i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) være bindende for «bygge- og anleggstiltak, fradeling og andre tiltak og endringer av arealbruk», jf. forslagens §§ 11-6 første ledd og 12-4 første ledd. Videre kan tiltak, herunder midlertidige konstruksjoner, ikke være i strid med planenes arealformål og bestemmelser, jf. andre ledd i §§ 11-6 og 12-4. Dette skal forstås slik at tiltak i strid med planen og dens bestemmelser, ikke er tillatt selv om de ikke er søknadspliktige.

Midlertidige og flyttbare tiltak som skal stå i kort tid vil ikke være i strid med planer, med mindre det er gitt planbestemmelser etter §§ 11-9 nr. 6 eller 12-7 som begrenser eller forbyr slike tiltak, jf. § 11-6. Det vil bli gitt forskrift om hvilke typer tiltak som ikke kan forbyes i bestemmelser til planer. Det vises til merknadene til § 11-6 i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)

#### 20.5.6 Fritidsbebyggelse

Departementet er enig i at det bør være en sterkere regulering av tilknytningsplikt til vann- og avløsanlegg for fritidsbebyggelse. Det vises til den begrunnelsen som er gitt av Bygningslovutvalget om at fritidsbebyggelse oppføres med langt høyere standard, og brukes hyppigere, enn tidligere. Høringsinstansene har gitt uttrykk for liknende synspunkter.

I tråd med Bygningslovutvalgets forslag opprettholdes dagens utgangspunkt om at fritidsbebyggelse er unntatt fra tilknytningsplikt til vann og avløp, men slik at kommunen kan vedta planbestemmelser som sier at tilknytningsplikten også skal gjelde for bestemte områder lagt ut til fritidsbebyggelse. Dette vil også gjelde tilknytningsplikten for eksisterende bebyggelse der vann- eller avløpsledning «går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal», jf. forslagens §§ 27-1 andre ledd og 27-2 nr. 2 andre ledd.

En regulering som gir kommunene adgang til å vurdere når det er hensiktsmessig å innføre tilknytningsplikt, støttes av flere av høringsinstansene. Det er også innkommet forslag om at de materielle krav bør gjelde fullt ut for fritidsbebyggelse. Det er særlig ved fortetting i eksisterende hyttefelt, at det er vist til behov for en klar hjemmel for tilknytning. Det er også vist til at unntaksbestemmelsene i § 27-1 tredje ledd og § 27-2 nr. 2 andre ledd vil være tilstrekkelig til å hjemle nødvendige unntak for fritidsbebyggelse.

Departementet mener kommunens adgang til å regulere disse forhold i arealplaner gir en tilstrek-

kelig og god regulering av tilknytning til vann og avløp for fritidsbebyggelse. Dette gir også en fleksibel ordning der kommunene ved sin arealplanlegging, kan vurdere for hvilke områder det er aktuelt å kreve slik tilknytning. Departementet viser særlig til at noen kommuner legger opp til lavere standard for flere utbyggingsprosjekter, herunder forbud mot tilknytning, for å hindre at fritidsboliger brukes som helårsbolig, og for å minke presset på omgivelsene. Departementet viser videre til at de hyttefeltene som, på grunn av antallet enheter og tettheten i plassering, bør knyttes til

vann- og avløpsanlegg, i de aller fleste tilfeller vil omfattes av arealplan. Kommunen har således verktøy for å kreve tilknytning i disse tilfellene.

Departementet viderefører den særskilte hjemmelen til å gi forskrifter om saksbehandlingsregler og materielle krav for fritidsbebyggelse. Den generelle forskriftshjemmelen som er foreslått av utvalget, videreføres ikke. Av hensyn til rettssikkerhet og brukervennlighet gis derfor forskriftshjemmelen i tilknytning til den konkrete bestemmelsen forskriften gjelder.

## 21 Eksisterende byggverk

### 21.1 Bakgrunn

---

Det finnes en del bestemmelser i plan- og bygningsloven som angår eksisterende bebyggelse. Den viktigste bestemmelsen for myndighetenes muligheter til å gå inn med krav til eksisterende byggverk ligger i gjeldende lov § 89, som gir kommunen en viss myndighet til å gi pålegg på eget initiativ. I tillegg er gjeldende § 87 en sentral bestemmelse som gir kommunen mulighet til å stille tilsvarende krav som ved nybygging når det søkes om ombygging og bruksendring. I den sammenheng kan også nevnes gjeldende § 92 tredje ledd, som sier at bestemmelsen om estetikk i gjeldende § 74 nr. 2 også gjelder ved endring av bestående byggverk og oppussing av fasade.

En del problemstillinger er knyttet til hvilke krav som skal kunne stilles til ferdigattest, og som kan få betydning for byggets framtidige drift og vedlikehold. Dette kan dreie seg om sterkere dokumentasjonskrav, vedlikeholdsplaner og så videre. I dag er det ikke slike krav (bortsett fra til tekniske installasjoner). Lovens utgangspunkt er at den bare gjelder byggesaken, det vil si fram til ferdigattest. Lovens virkeområde er altså i stor grad avgrenset mot forvaltning, drift og vedlikehold (FDV), der det fra det offentliges side stilles noen krav gjennom annet regelverk, og som forøvrig er av privatrettslig karakter.

### 21.2 Gjeldende rett – de enkelte bestemmelser

---

Plan- og bygningsloven har noen bestemmelser som gjelder eksisterende byggverk (eller «bestående» byggverk – begrepene brukes litt om hverandre). Disse er samlet i lovens kapittel XV, som i hovedsak er enkeltstående spesialbestemmelser med varierende grad av mulighet for å stille krav til byggverkets kvalitet. I tillegg finnes det enkelte spredte bestemmelser og tolkninger gjennom praksis, som har betydning for eksisterende byggverk. Loven har ingen generelle bestemmelser om krav til eksisterende byggverk.

#### 21.2.1 Vedlikehold og utbedring

Gjeldende § 89 er den sentrale bestemmelsen for eksisterende byggverk, og angir hvor langt kommunale myndigheter skal kunne gå i å gi pålegg til byggverk i tilfeller der eier/tiltakshaver ikke selv setter i gang arbeider som utløser kravene i loven. Hvor langt kommunen skal kunne gå har vært mye diskutert. Bestemmelsen er todelt. Den første delen handler om at eieren skal holde eiendommen i en slik stand at det ikke oppstår fare eller vesentlig ulempe. Kommunen har en rett, men neppe noen plikt, til å gi pålegg om utbedring etter visse kriterier (fare eller vesentlig ulempe for person og eiendom, skjemmende). Etter lovendringer i 1997 er det nå også klargjort at overordnet organ (fylkesmannen og departementet) kan gi et slikt pålegg. Kriteriene er imidlertid ikke helt klare, og bestemmelsen brukes i noen kommuner, og først og fremst i de større byene.

Andre ledd i bestemmelsen gjelder utbedring. Dette er en forskriftshjemmel, der departementet er gitt mulighet til å gi forskrift om utbedring «*når hensyn til helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet gjør det nødvendig*». Utbedringen må innebære vesentlig forbedring av bygningsmessige funksjoner, og i vurderingen skal det legges vekt på en del kriterier (kostnader, antall brukere, farer eller ulemper, avstanden mellom den aktuelle tilstand og gjeldende krav). Det har vært en omfattende diskusjon omkring dette temaet, som munnet ut i Ot.prp. nr. 44 (1994–95), som var grunnlag for den gjeldende lovformulering. Det er imidlertid ikke gitt forskrift i medhold av denne hjemmelen. Problemstillingen har vært reist i mange andre sammenhenger, blant annet i forhold til tilgjengelighet. På oppdrag fra departementet utarbeidet Byggforsk en oversikt over forholdet mellom krav, kostnader, type bygninger og så videre. Denne oversikten førte imidlertid ikke til noen ytterligere videreføring av problemstillingen enn Ot.prp. nr. 44.

Spørsmålet om kommunens mulighet til å gi pålegg om utbedring har også sammenheng med i hvilken grad andre myndigheter har tilsvarende muligheter, og om disse reglene eventuelt er samordnet med hensyn til hvilke og hvor strenge krav

som stilles, og hvordan de forskjellige myndigheter utøver sine muligheter.

Bestemmelsen har i tillegg den litt misvisende overskriften «Vedlikehold og utbedring», siden bestemmelsen gjelder avverging av fare og en mulighet for forskrift om utbedring.

### **21.2.2 Endring, reparasjon eller bruksendring med videre av bestående byggverk**

§ 87 gjelder nivået for innslag av kravene i plan- og bygningslovgivningen. Bestemmelsen gjelder forhold der et byggverk er i strid med plan (for eksempel ved et senere planvedtak), og presiserer at nye tiltak ikke må medføre ytterligere strid med plan. I tillegg angir bestemmelsen når bygningsregelverket kommer inn, det vil si ved hovedombygging, endring eller reparasjon, tilbygg med videre, og tekniske installasjoner. Bestemmelsen har som utgangspunkt at reglene for nybygg bare kommer til anvendelse på den delen av tiltaket søknaden omfatter, ikke de resterende deler, bortsett fra ved hovedombygging. § 87 er fulgt av en egen dispensasjonsbestemmelse i § 88, som er lite brukt fordi den i stor grad anses som unødvendig i forhold til den generelle dispensasjonsbestemmelsen i § 7.

§ 87 må også vurderes i forhold til den generelle forvaltningsrettslige vilkårlæren, som sier at det kan stilles vilkår til et vedtak, så lenge vilkårene ikke innebærer usaklig forskjellsbehandling, ikke er urimelig tyngende og har saklig sammenheng med tiltaket. Det må ikke foreligge myndighetsmisbruk. Det kan altså her være et spørsmål om hvor langt bygningsmyndighetene kan gå i å stille vilkår til for eksempel utbedring av eksisterende bygg når det søkes om tillatelse til tilbygg.

Bestemmelsen om bruksendring i § 91a, jf. § 93 bokstav c må sees i denne sammenheng. Kommunen må kunne stille krav om at den nye bruken skal tilfredsstillende de krav Teknisk forskrift (TEK) stiller til denne bruken, og også her kommer spørsmålet om kommunens adgang til å stille vilkår inn. Tilsvarende vil også gjelde dispensasjonsvurderingen etter §§ 7 og 88, der kommunen er gitt uttrykkelig adgang til å stille vilkår. Når bruksendring og endring/utvidelse av drift er nevnt uttrykkelig i § 87, innebærer det at bygningsmyndighetene har adgang til å stille de vilkår som er nødvendige for å ivareta kravene til den planlagte bruken. Her vil andre myndigheters medvirkning etter § 95 være sentral. Det som sies i særlovgivning eller av de særlige myndigheter som forvalter regelverket for den planlagte bruk, vil da bli lagt til grunn for bygningsmyndighetenes vurdering av en søknad

om endret eller utvidet bruk, og hvilke vilkår som skal stilles i den forbindelse.

### **21.2.3 Andre bestemmelser i plan- og bygningslovgivningen**

#### *Plan- og bygningslovens regler om bestående byggverk*

Kapittel XV (Bestående byggverk) inneholder bestemmelser om at kommunen kan kreve riving eller fjerning (§ 91) om utbyggingsprogram som grunnlag for fornyelse og ekspropriasjon (§ 89a), og regler om kontroll og oppfølging, som kommer i tillegg til lovens generelle regler.

Etter § 91 kan kommunen kreve byggverk revet dersom det ikke kan settes i stand uten hovedombygging, jf. § 87. Riving er i og for seg det motsatte av vedlikehold, og det forekommer at huseiere lar husene forfalle i en slik grad at riving er eneste mulighet. På den annen side gir bestemmelsen kommunen en mulighet for å gripe inn, og et pålegg kan derfor virke som et incitament for at huseieren tar skritt for å gjennomføre utbedring.

§ 89a om utbedringsprogram er en videreføring av §§ 13 og 14 i tidligere lov om fornyelse av tettbygde strøk. Utbedringsprogram kan i prinsippet brukes som et virkemiddel for hele strøk uten at det stilles krav til de enkelte byggverks standard etter utbedringen. Utbedringsprogrammet anses som et virkemiddel basert på samarbeid mellom kommune og grunneier, og kan også være utformet mer konkret for bestemte eiendommer og tiltak på disse, og med frister slik at ekspropriasjonshjemmelen i plan- og bygningsloven § 36 nr. 3 kommer til anvendelse.

Bestemmelsen i § 89a er plassert ved siden av § 89 for å synliggjøre at intensjonen er å få brakt i orden forhold som kan utgjøre fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom, eller som virker skjæmmende. Et utbedringsprogram framstår imidlertid ikke som noe pålegg på samme måte som bestemmelsen i § 89 annet ledd. Utbedringsprogrammet vil derfor ikke kunne tvangsgjennomføres etter plan- og bygningsloven kapittel XIX eller medføre straffeansvar etter plan- og bygningsloven kapittel XVIII.

#### *Forholdet mellom kravene i plan- og bygningslovgivningen og annet regelverk*

Forholdet mellom kravene i plan- og bygningslovgivningen og annet regelverk vil ha betydning for muligheten til å stille krav til teknisk nivå. I forhold til annet regelverk er bygningsmyndighetenes

ansvar begrenset til et generelt (formelt) koordineringsansvar etter § 95. Bygningsmyndighetene skal her se til at de aktuelle andre myndighetene blir hørt, og at uttalelser (eventuelt vedtak der det er nødvendig etter annet regelverk) foreligger før bygningsmyndighetene kan gi igangsettingstillatelse. Det er anledning til å gi rammetillatelse med forbehold, men før igangsettingstillatelse gis, må de nødvendige tillatelser eller uttalelser foreligge.

#### *Brannkrav*

En spesialregel for brannkrav finnes i § 108, der brannmyndighetene er gitt plikt til å rapportere til bygningsmyndighetene der de finner ulovlige forhold. Noen kommuner har innarbeidet rutiner for felles befaringer i forbindelse med ferdigattest. I praksis er det et utstrakt samarbeid mellom plan- og bygningsmyndighetene og andre myndigheter, men det foreligger lite av formelle krav, bortsett fra §§ 95 og 108.

#### *Kontroll med bestående byggverk*

Paragraf 92b inneholder en egen regel om kontroll med bestående byggverk, og retter seg i hovedsak mot ulovlig bruk. I så fall foreligger det opplysningsplikt overfor kommunen, som kan gi pålegg til eieren om opphør av bruken eller annen retting av det ulovlige forhold.

#### *Tekniske installasjoner*

Etter sin ordlyd gir § 106 en relativt sterk hjemmel for å gi pålegg om drift og vedlikehold av tekniske installasjoner som har betydning for helse, miljø og sikkerhet. Dette skulle bety at bygningsmyndighetene for eksempel kan gi pålegg om ventilasjonsanlegg i eksisterende bygg (driftsfasen), og at påleggenes innhold kan være vidtrekkende. I praksis er imidlertid bestemmelsen ikke blitt brukt slik ordlyden åpner for.

Både § 92b og § 106 går etter sin ordlyd langt i å gi kommunen mulighet til å stille krav i forbindelse med drift. Paragraf 92b sier at «plan- og bygningsmyndighetene kan kontrollere byggverk som ikke er underlagt kontroll etter § 97 og arealer for å påse at det ikke foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter denne lov, som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom.» § 106 gjelder bygningstekniske installasjoner generelt, og sier at disse «skal føres opp eller installeres, drives og vedlikeholdes slik at krav til helse, miljø sikkerhet og energiøkonomi blir oppfylt.»

Ingen av bestemmelsene er imidlertid brukt eller tolket så vidt som ordlyden muligens kan tyde på. I Ot.prp. nr. 39 (1993–94) framgår det på s. 152–153 at hovedhensikten er at slike installasjoner skal planlegges og oppføres slik at de gir grunnlag for driften. Dette er gjerne praktisert slik at det ved ferdigstillingen av bygget skal dokumenteres at installasjonene fungerer på den måten de skal, og at de fyller kravene i teknisk forskrift (TEK), slik at de kan gi grunnlag for drift. Videre er ordlyden i § 106 svært skjønnsmessig utformet, noe som sannsynligvis er en grunn til at bestemmelsen i praksis ikke benyttes så langt ordlyden kan antyde. Annet regelverk (for eksempel opplæringslova og arbeidsmiljøloven) har langt klarere bestemmelser vedrørende oppgradering i henhold til teknisk forskrift (TEK), som også blir brukt i praksis.

#### *Undersøking på fast eiendom*

Etter gjeldende § 102 plikter eier og rettighetshaver av fast eiendom å finne seg i at det foretas undersøkning av mer teknisk karakter på eiendommen i forbindelse med saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Reglene i lov om overføring av fast eiendom (overføringsloven) 23. oktober 1959 nr. 3 §§ 4 og 19 gjelder tilsvarende for slike undersøkelser, jf. § 102 tredje punktum. Dette innebærer blant annet at eier eller bruker skal varsles før undersøkelsen blir satt i gang. For øvrig vises til Bygningslovutvalgets gjennomgang av gjeldende rett i NOU 2005: 12 Kapittel 19.

#### *Drift, vedlikehold og renhold*

Teknisk forskrift (TEK), har i § 8-6 bestemmelser om drift, vedlikehold og renhold. § 8-62 lyder: «Byggverket og dets tekniske installasjoner skal vedlikeholdes slik at det i sin økonomiske levetid vil oppfylle de krav som stilles i denne forskriften». Særlig for byggverk synes forskriften vidtrekkende, siden gjeldende lov § 89 kun peker på at bygget skal holdes i en slik stand at fare eller vesentlig ulempe unngås, og § 106 kun retter seg mot tekniske installasjoner, jf. ovenfor. I tillegg stiller § 8-3 krav om «at innemiljøet oppleves tilfredsstillende», noe som i og for seg gir mulighet for krav til vedlikehold. I tillegg har teknisk forskrift (TEK) også et eget kapittel om brukbarhet, som etter sin ordlyd kan tyde på at det gir muligheter til å følge opp bruken, men som også må tolkes innenfor plan- og bygningslovens generelle ramme.

Når det gjelder nærmere utdyping av gjeldende rett, vises til omfattende framstillinger i Bygnings-

lovutvalgets NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II, og Eiendomsforvaltningsutvalgets NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle.

#### 21.2.4 Ferdigstillelse

Gjeldende § 99, som står i kapittel XVI om saksbehandling, ansvar og kontroll, gjelder ferdigattest og midlertidig brukstillatelse. Som plasseringen tilsier er bestemmelsen en saksbehandlingsregel som sier at det ferdige bygg skal være i overensstemmelse med tillatelsen og de vilkår som er stilt der før ferdigattest utstedes. Det har vært diskutert hvorvidt bestemmelsen skal utvides til å kunne stille andre krav i forbindelse med ferdigattest, der for eksempel bruk, brukbarhet, bruksanvisning, vedlikeholdsplan, planer for endring av bruk og så videre, tas med.

En del problemstillinger kan reises i forbindelse med ferdigattest, med tanke på at man i forbindelse med ferdigstillelse legger premisser for drift. Slike krav vil naturligvis være begrenset til nybygg og tiltak der bygningsmyndighetene kan stille krav, men på sikt vil disse kunne ha betydning etter hvert som bygningsmassen byttes ut.

Dette gjelder for eksempel reglene om ansvar. Det er i dag ingen generelle regler om foreldelse av ansvar, og de ansvarlige kan dermed bli ansvarlige i lang tid etterpå dersom for eksempel funksjonskravene i teknisk forskrift (TEK) ikke er oppfylt. I driftsfasen er det først og fremst de kontraktsrettslige forhold som er avgjørende for videreføring av ansvaret.

Oppbevaringsplikten etter arkivloven vil kunne ha betydning for driftsfasen. Det er av stor betydning for effektiv og rasjonell FDVU (forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling) at det foreligger god nok «som-bygget»-dokumentasjon, som kanskje bør omfatte mer eller være mer detaljert enn det som kreves i forbindelse med kommunens byggesaksbehandling. Dette kan dreie seg om statikk, tekniske løsninger, brannløsninger, ledningsnett og så videre.

I tillegg til at ulovlige forhold ikke foreldes, og derfor kan være gjenstand for bygningsmyndighetenes tilsyn, gir gjeldende plan- og bygningslov § 92b kommunen en mulighet til å føre kontroll med bestående byggverk og arealer. Slikt kommunalt tilsyn kan likevel bare foretas der det er grunn til å anta at det foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom, eller det skal vurderes tiltak etter plan- og bygningsloven § 89. Eier har riktignok plikt til selv å melde fra om slike

forhold, men det er ikke grunn til å tro at det skjer i noe vesentlig omfang.

Det kan også føres tilsyn etter annet regelverk. Andre myndigheter har i mange tilfeller større adgang til å føre tilsyn med og gi pålegg til eksisterende byggverk. En del slike tilsyn er organisert under kommunens paraply, som for eksempel helsemyndighetene, brannmyndighetene eller forurensningsmyndighetene. Andre tilsyn er organisert under andre myndigheter, som i stor grad er statlige, og derfor uavhengig av kommunal instruksjon eller kommunale prioriteringer. Dette gjelder for eksempel Arbeidstilsynet, som er et statlig tilsyn, organisert distriktvis. Fylkesmannen er også tillagt tilsynsmyndighet på visse områder, blant annet for skolebygg.

### 21.3 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag

Bygningslovutvalget går i utgangspunktet inn for en videreføring av gjeldende rett, men foreslår noe skjerping av påleggshjemmelen i § 89. Når det gjelder § 87, foreslår utvalget ingen endring, og bestemmelsen foreslås videreført i forslaget § 31-1 tredje ledd, der utvalget i NOU 2005: 12 har en grundig gjennomgang av bestemmelsen og dens rekkevidde. Denne er i hovedtrekk gjengitt i særmerknaden til departementets forslag til § 31-2 (som tilsvarende utvalgets forslag til § 31-1).

Når det gjelder § 89, mener utvalget at hjemlene for pålegg om vedlikehold og standardheving i det øvrige regelverk (brannlovgivning, arbeidsmiljølovgivning, forskrift om miljørettet helsevern med videre) i utgangspunktet antas å være tilstrekkelige, og ser av den grunn ikke behov for å styrke hjemmelen i plan- og bygningsloven. Spesialregelverket kan i mange tilfeller stille strengere krav til bruken av bygg (for eksempel skoler og arbeidsplasser) enn det plan- og bygningsloven kan, som i hovedsak gjelder krav til nybygg og byggeprosess.

Utvalget foreslår likevel at bevaring skal være et nytt formål det kan stilles krav om ivaretagelse av i en ny bestemmelse om utbedring. Utvalget anbefaler at departementet utarbeider forskrift til gjeldende § 89 andre ledd. Denne bestemmelsen foreslås delt i to paragrafer for å synliggjøre forskjellen mellom avverging av fare og behov for utbedring. Utvalget skriver om dette at todelingen i § 89 ikke kommer klart fram slik bestemmelsen er formulert, og at en bedre systematisering eller deling i to paragrafer vil tydeliggjøre at bestemmelsen dekker to ulike situasjoner. Det er etter utval-

gets vurdering mindre behov for å utvide vilkårene for pålegg om vedlikehold ut over fare eller vesentlig ulempe. Etter det utvalget kjenner til er bestemmelsen lite brukt.

Eiendomsforvaltningsutvalget foreslo i NOU 2004: 22 mer omfattende generelle hjemler for at kommunene skal kunne stille krav til eksisterende bebyggelse, blant annet mulighet til å gi pålegg om utbedring dersom ikke tekniske standarder er fulgt, mulighet til å kreve tilstandsvurdering, pålegg om drift og vedlikehold, krav om vedlikeholdsplan og krav til dokumentasjon i forbindelse med brukstillatelse/ferdigattest. Eiendomsforvaltningsutvalgets utredning gjelder i utgangspunktet kommunale og fylkeskommunale bygg, men utvalget har likevel valgt å fremme generelle lovforslag. Bygningslovutvalget viderefører ikke disse forslagene, bortsett fra krav om dokumentasjon i forbindelse med brukstillatelse/ferdigattest.

## 21.4 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er i hovedsak enige med Bygningslovutvalget. En del instanser ønsker særskilte hensyn ivaretatt, som hensynet til bevaring, tilgjengelighet og sikring av bygg etter brann.

*Bærum kommune* mener det er uriktig å oppheve dispensasjonshjemmelen i § 88, fordi den vil ha selvstendig betydning. *Trondheim kommune* mener det er uriktig å oppheve bestemmelsen i § 89 om utbedringsprogram, fordi den brukes som et viktig virkemiddel for standardheving av bygningsmassen, særlig i forbindelse med seksjonering. *Oslo kommune* uttrykker behov for hjemmel til å gi pålegg om utbedring etter brann, for å unngå riving, og at kommunen gis tilstrekkelig adgang til å føre kontroll med eksisterende byggverk. Det bør også kunne stilles krav om å plugge ledninger ved opphør av bruk.

*Justisdepartementet* mener det er viktig å koordinere kravene i brannvernlovgivningen og plan- og bygningsloven, og anbefaler at plan- og bygningslovens regler endres. Det samme mener *Finansnæringens hovedorganisasjon* og *Brannfaglig fellesorganisasjon*. *Statens bygningstekniske etat (BE)* oppfatter utvalgets utforming av reglens ordlyd som skjerpning av kravene, mens omtalen i NOU-en ikke tyder på det, og det bør derfor klargjøres om forslaget er en skjerpning eller ikke.

*Miljøverndepartementet* mener at loven fortsatt skal hjemle krav om istandsetting av bygning ut fra bevaringsverdi, og at dette bør presiseres i selve lovteksten, for å minne om kulturminnenes plass i

miljøvernet. Miljøverndepartementet mener i denne sammenheng videre at plan- og bygningslovens krav i til eksisterende byggverk ikke utelukker muligheten for pålegg etter forslaget til § 31-3 om istandsetting ut fra det særskilte miljøhensyn, som bevaringsverdi eller «kulturhistorisk verdi» er. Under enhver omstendighet burde byggverkernes bevaringsverdi som grunnlag for pålegg betones bedre.

*Riksantikvaren* mener forslaget gir et dårligere kulturminnevern enn tidligere. Det er blant annet vanskelig å se hvordan riving av verneverdig bebyggelse kan hindres uten å gå veien om bygge- og deleforbud, og foreslår særskilte vernebestemmelser i byggesaksdelen av loven. *Fortidsminneforeningen* mener det bør innføres ekspropriasjons hjemmel for kommunen for å sikre bevaring.

*Deltasenteret* er bekymret over dårlig oppgradering med hensyn til tilgjengelighet, og mener det er et altfor svakt virkemiddel at lovens krav om brukbarhet bare utløses ved hovedombygging og vedlikeholdsplikt. Tilsvarende kommentar kommer også fra *Statens råd for funksjonshemmede*, *Statens seniorråd* og *Norges Handikapforbund*.

*NHO og Byggnæringens Landsforening* framhever utvalgets forslag om at det bør lages forskrift om utbedringsplikt.

## 21.5 Departementets vurderinger

Årlige nybygg utgjør i underkant av 2 % av den totale bygningsmassen i landet. Det betyr at nye krav i utgangspunktet får liten virkning i forhold til den totale bygningsmassen. En stor del av byggesakene gjelder imidlertid utbedring, tilbygging, påbygging, ombygging av eksisterende byggverk. I disse sakene er det krav til at nye deler skal omfattes av reglene for nybygg, og ved hovedombygging skal hele bygget omfattes. I hovedsak bør ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) fortsatt ligge hos eier, og departementet ønsker ikke å innføre noen generell plikt om dette, eller mulighet for kommunen til å kunne gi slike generelle pålegg. Departementet ønsker likevel å foreta noen mindre skjerpinger i forhold til dagens regelverk, i hovedsak i tråd med utvalgets forslag.

Departementet ønsker å synliggjøre at kulturelle verdier skal ivaretas ved søknadsplichtige endringer på eksisterende byggverk, ved å flytte videreføringen av gjeldende § 92 tredje ledd helt fram i kapitlet, som ny § 31-1. Verken denne bestemmelsen eller de andre bestemmelsene i kapitlet medfører noen vesentlige endringer av gjeldende rett. Kravet om at kulturelle verdier skal ivaretas gjel-



der således bare når det skal utføres tiltak på eksisterende byggverk, men ikke som en generell utbedringshjemmel.

### 21.5.1 Videreføring av gjeldende § 89

Departementet viderefører Bygningslovutvalgets forslag, slik at dagens bestemmelser i hovedsak videreføres, og slik at departementet tar sikte på å utarbeide forskrift om utbedring etter ny § 31-4 (gjeldende § 89 annet ledd). Departementet ønsker også å presisere at kommunene ikke får noen generell lovhjemmel til å gi pålegg om vedlikehold, men at pålegg skal avgrenses til for det første avverging av fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom, og for det andre til den forskriften som skal gis av departementet om utbedring.

Departementet vil følge opp utvalgets forslag til systematisering av gjeldende § 89, ved blant annet å dele den i to bestemmelser. Den første erstatter gjeldende første ledd, men departementet ønsker her å sløyfe begrepet «vedlikehold». Begrepet forekommer bare i overskriften, og første ledd er tolket til å gjelde avverging av fare eller ulempe, og gir ikke hjemmel for pålegg om vedlikehold ut over den aktivitet som er nødvendig for å hindre fare. Loven sier heller ikke noe om generelt vedlikehold. I overskriften til ny § 31-3 er foreslått brukt formuleringen «Sikring og istandsetting». Istandsetting betyr her ikke tilbakeføring til den stand det hadde da det var nytt, men kun at byggverket ikke lenger kan medføre fare.

Bestemmelsen tolkes slik at kriteriet «ikke virker skjemmende» ikke er noe selvstendig kriterium for å gi pålegg, men et tilleggs-kriterium der det konstateres mulighet for fare eller ulempe. Bestemmelsen er altså i hovedsak en hjemmel for pålegg om sikring. Når det gjelder utvalgets uttalelse om at hjemmelen synes lite brukt, virker det etter departementets vurdering som om hjemmelen er en del brukt i de større byene, der en del bygårder står og forfaller, mens det utover i landet synes å ha vært mindre behov for bestemmelsen.

Departementet ønsker samtidig å betone at bestemmelsen også gir hjemmel til å gi pålegg for å sikre materielle verdier, og viderefører dette tilleggs-kriteriet.

Utvalget har gått inn for å bruke begrepet «bevaringsverdighet», som av departementet er endret til «bevaringsverdi», men dette begrepet er etter departementets vurdering avgrenset til antikvariske interesser. Det bør være en mulighet til å sikre at et bygg som et minimum klarer å fylle sin funksjon. Departementet mener likevel at bestemmelsen bare skal brukes i særskilte tilfeller, og

ikke for å sikre ivaretakelsen av generell bevaringsverdi.

Departementet mener det er mest hensiktsmessig å reservere påleggshjemmelen i § 31-3 til de situasjoner der det konstateres fare eller vesentlig ulempe, og anser at en slik forståelse også ligger i loven i dag. En generell adgang til sikre bevaringsverdi, og dermed kunne gi pålegg om vedlikehold om utbedring, er etter departementets vurdering å gå inn i eiendomsforvaltning, noe som i all hovedsak ligger utenfor plan- og bygningslovens virkeområde. Her bør annet regelverk kunne brukes i sterkere grad, særlig kulturminnelovgivningen. Annet regelverk har, som nevnt under punkt 21.2.3, større muligheter til å kunne stille krav overfor eksisterende byggverk innenfor sine områder, enn det plan- og bygningsloven kan gjøre.

Etter departementets vurdering bør krav til bevaringsverdi heller kunne være et kriterium etter forskriftshjemmelen i § 31-4, som åpner for en vurdering av ulike interesser i forhold til forskjellige typer bygg, brukergrupper, økonomiske forhold, utbedringsnivå og så videre. Det vil da være naturlig å vurdere utvidelse av plan- og bygningslovens virkeområde i den forbindelse, i samarbeid med antikvariske myndigheter og andre fagmyndigheter.

I ordlyden til forslaget til § 31-3 er det derfor valgt betegnelsen «virker særskilt skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene» som et tilleggs-kriterium. Et byggverks kulturelle verdi ivaretas først og fremst når det igangsettes tiltak på eksisterende byggverk, gjennom krav om at historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi som knytter seg til et byggverks ytre så vidt mulig blir bevart, jf. ny § 31-1. «Besvaringsverdi» foreslås derimot tatt inn som kriterium i forskriftshjemmelen i § 31-4.

Departementet ønsker å videreføre utvalgets forslag med hensyn til ansvarssubjektet, det vil si hvem som er ansvarlig for sikringen etter § 31-3. Dette kan i tillegg til eier også være leietaker eller fester, eventuelt andre som kan ha et ansvar for byggverket.

Departementet tar sikte på å utforme forskrift om dokumentasjon og utbedring etter § 31-4 i tråd med utvalgets forslag, og i samarbeid med berørte departementer. Forskriften vil gjelde særskilte krav til særskilte bygg, for eksempel tilgjengelighetskrav til publikumsbygg, bevaring av bestemte bygg og så videre. Forskriften må imidlertid avpasses til hvilke typer bygg som skal omfattes, hvilken (lav) standard kommunen kan gripe inn på, hvil-

ken (høy) standard det skal utbedres til, økonomi og så videre. Det vises til utvalgets omtale.

Det vises likeledes til utvalgets omtale av behovet for å kunne kreve dokumentasjon, for eksempel i form av omprosjektering av visse kategorier bygg som erfaringsmessig har vært utsatt for plutselige skader uten forvarsel. Slik dokumentasjon kan deretter gi grunnlag for pålegg etter forskriften. Utvalget mener at et slikt dokumentasjonskrav kanskje inngår i dagens bestemmelse. Her kan et dokumentasjonskrav også begrunnes i muligheten til å føre tilsyn, men departementet ønsker likevel å synliggjøre dette særskilt.

### 21.5.2 Andre bestemmelser

Departementet viderefører gjeldende § 87 i § 31-2, i tråd med utvalgets forslag. Utvalget har en grundig omtale av denne bestemmelsen, som er tatt inn i merknad til § 31-2. Departementet foreslår også å videreføre gjeldende bestemmelse i § 91 om riving i § 31-5. Det samme gjelder § 92b om kontroll med bestående byggverk og arealer der det er grunn til å anta at det forekommer ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold som kan medføre fare eller vesentlig ulempe, se ny § 31-7. Også gjeldende § 91 a om bruksendring og riving av bolig videreføres, i § 31-6.

#### *Særskilt dispensasjonshjemmel – gjeldende § 88*

Departementet har også vurdert utvalgets forslag om å sløyfe den særskilte dispensasjonshjemmelen i gjeldende § 88 fra gjeldende § 87. Hjemmelen anses av utvalget som unødvendig, og burde av den grunn inngå i den generelle dispensasjonsvurderingen etter forslaget § 19-1. Departementet mener imidlertid at det kan være behov for en særskilt unntakshjemmel, først og fremst for å sikre at gammel bebyggelse fortsatt kan brukes på en hensiktsmessig måte i stedet for å forfalle. Unntakshjemmelen er derfor tatt inn direkte i § 31-2 siste ledd. Det skal ved søknad om bruksendring, nødvendig ombygging og rehabilitering kunne gis unntak fra tekniske krav, slik at blant annet mindre bygningsmessige endringer kan tillates for at for eksempel et verneverdig hus skal kunne brukes til verksted, butikk, kafé med videre.

#### *Bruksendring og riving av bolig – gjeldende § 91a*

Gjeldende § 91a om bruksendring og riving av bolig hjemler vedtekter om at det må foreligge tillatelse for bruksendring og riving av bolig. Bygningslovutvalget viser til at bestemmelsen har selv-

stendig betydning som avslagshjemmel ved siden av regulering av arealdisponeringen for området. Utvalget mener kommunene fortsatt bør ha denne muligheten til å styre boligpolitikken, men antar at dette kan ivaretas ved at bestemmelsen omredigeres slik at det for eksempel bare står at «kommunestyret kan bestemme». Departementet støtter utvalget i at hjemmelen bør videreføres, men er noe i tvil om adgangen til å «bestemme» skal følge direkte av lov slik utvalget foreslår, eller om det fortsatt skal kreves vedtakelse av lokale planbestemmelser for å innføre adgangen. På den ene siden kan disse forhold i stor grad allerede vedtas i plan. En lovhjemmel for å innføre adgangen til slike kommuneplanbestemmelser vil ha mindre selvstendig betydning. På den annen side inneholder gjeldende § 91a anvisning på et samlet sett virkemidler som går langt, jf. særlig første ledd i bokstav b og d som går lenger enn mulighetene i plan. Adgangen til å legge slike føringer bør derfor følge av en særbestemmelse i lov, og innføringen av slike restriksjoner bør være et resultat av en konkret vurdering i kommunen. Det foreslås derfor at § 91a føres videre som ny § 31-6, og at lovbestemmelsen gir kommunen hjemmel for kommuneplanbestemmelser. Et eventuelt behov for byggeforbud for tiltak i overensstemmelse med plan ivaretas gjennom muligheten for midlertidig dele- og byggeforbud etter § 33. Vilkårene i loven tilsvarende dagens bruk av lokal vedtekt etter § 91a foreslås videreført.

#### *Opphevelse av samlebestemmelsen i gjeldende § 92a*

Departementet er enig i at gjeldende § 92a om endring eller fjerning av tiltak må anses overflødig sett i forhold til de andre lovhjemlene som finnes, og viderefører utvalgets forslag om å oppheve bestemmelsen. Departementet er også enig med utvalget i forslaget om å oppheve gjeldende § 92 Andre bestemmelser. Det er i stedet synliggjort i de aktuelle bestemmelsene at de også gjelder for bestående byggverk.

#### *Utbedringsprogram – gjeldende § 89a*

Departementet er ikke enig med Bygningslovutvalget når det gjelder forslaget om å oppheve gjeldende § 89a om utbedringsprogram. Grunnen til at Bygningslovutvalget foreslo bestemmelsen opphevet, var at den syntes unødvendig. Utbedringsprogram vil kunne fastsettes i reguleringsplan, og opplysninger kan kreves framlagt i den enkelte byggesak. Departementet viser til høringsuttalelsen fra

Trondheim kommune, og har også fått signaler om at andre kommuner likevel vil kunne bruke hjemmelen som grunnlag for avtaleinngåelse med eierne, særlig fordi det ikke finnes sterke hjemler for å gi pålegg om utbedring av bygårder som forfaller. Departementet finner derfor ikke grunn til å oppheve bestemmelsen begrunnet i at den er lite brukt eller kan innarbeides i reguleringsplan, og viderefører derfor bestemmelsen i forslag til ny § 31-8 med samme ordlyd som i gjeldende § 89a.

#### *Tekniske installasjoner – gjeldende § 106*

På ett punkt går departementet lenger enn utvalgets forslag. Departementet ønsker å beholde og tydeliggjøre lovens spesialhjemler om drift og vedlikehold av tekniske installasjoner med videre, i ny § 29-6, jf. gjeldende §§ 92b og 106. Det er i dag uklart om disse kan gå lenger enn rammen av «byggesaken» i § 89, eller om de kan gjelde for eksisterende bygg uavhengig av § 89. Departementet ønsker å presisere at disse hjemlene ikke skal begrenses til byggesaken, men også gjelde drift og vedlikehold. Vedlikeholdsplikten og kommunes tilsyns- og påleggsmyndighet kan dermed stadfestes. Også for slike krav vil det være aktuelt med en forskriftshjemmel. Det vil imidlertid ikke her være nødvendig med endringer i lovteksten, ettersom ordlyden i gjeldende § 106 dekker det departementet mener skal være innholdet, men som er blitt tolket innskrenkende.

#### *Undersøkelse på fast eiendom – gjeldende § 102*

Når det gjelder bestemmelsen om undersøkelse på fast eiendom i gjeldende § 102, foreslår departementet at denne bestemmelsen videreføres uendret i ny § 33-2, i tråd med Bygningslovutvalgets forslag. Ingen av høringsinstansene har hatt merknader til dette forslaget.

#### *Annet regelverk*

Når det gjelder annet regelverk enn plan- og bygningsloven, vises til utførlige framstillinger i Bygningslovutvalgets og Eiendomsforvaltningsutvalgets utredninger. Departementet støtter disse utvalgenes konklusjoner om at regelverkene fungerer ved siden av hverandre, og ønsker ikke å endre dagens rettsstilling. I byggesaken har kommunen en koordineringsplikt overfor andre myndigheter, og selve kontakten ivaretas som regel av utbygger. Kommunen kan gi rammetillatelse med forbehold om samtykke fra andre myndigheter, men kan ikke gi igangsettingstillatelse uten at de

nødvendige forhold er avklart. For eksisterende bygg foreligger ingen koordineringsplikt, og de forskjellige myndigheter kan derfor gi separate pålegg etter sine regelverk. I praksis skjer det imidlertid ofte koordinering, samtidig som det er viktig at de enkelte myndigheter selv har mulighet til å ivareta sine interesser fullt ut uten å være avhengig av samordning. Det anses derfor ikke nødvendig å endre rettsstillingen på dette området når det gjelder forholdet mellom plan- og bygningslovgivningen og lovgivningen for andre offentlige organer.

#### **21.5.3 Ferdigstillelse**

Eiendomsforvaltningsutvalget foreslo i NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle, en utvidet plikt til dokumentasjon ved ferdigstillingen av byggverk med sikte på forvaltning, drift og vedlikehold. Det ble blant annet foreslått at det skulle utarbeides vedlikeholdsplan og angis årskostnadsberegninger ved ferdigstillingen og overtakelsen. Bygningslovutvalget har ikke ønsket å videreføre dette forslaget, men støtter Eiendomsforvaltningsutvalgets forslag om at det stilles krav til dokumentasjon av byggverket og betryggende oppbevaring av dokumentasjonen som grunnlag for eiendomsforvaltningen.

Departementet ønsker å videreføre Bygningslovutvalgets forslag på dette punktet i forslaget til § 21-10 andre ledd. Det stilles krav om dokumentasjon av byggenes egenskaper ved ferdigstilling, som grunnlag for framtidig drift og vedlikehold, men uten å stille direkte krav til drift og vedlikehold ut over det som følger av loven ellers (se for eksempel ny § 29-6 om tekniske installasjoner). Det siktes i den forbindelse særlig til sikkerhetskrav i forbindelse med brann. Statens bygningstekniske etat har utredet problematikken, og har konkludert med at det er et slikt behov, og at byggets eier bør ha oppbevaringsplikten og eierretten til dokumentasjonen. Dokumentasjonen bør følge bygget ved eierskifte.

Departementet foreslår en egen lovhjemmel for fremleggelse av dokumentasjon i forbindelse med ferdigattest i ny § 21-10 andre ledd, og hjemmel til å gi nærmere regler i forskrift om innhold, avlevering og oppbevaring av dokumentasjon. Se for øvrig omtale av ferdigstillingen i kapittel 7.5.7.5.

Etter departementets forslag til § 21-10 andre ledd vil plikten til å avgi dokumentasjon ligge hos utbygger, og kommunens rolle i byggesaken blir ved utstedelse av ferdigattest å påse at dokumentasjon er avlevert. Kommunen vil i alle fall ha plikt til oppbevaring etter arkivloven, og det kan etter

departementets vurdering være mulig å forskriftsfeste oppbevaringsplikt også etter plan- og bygningsloven. Departementet mener imidlertid at spørsmålet bør utredes nærmere, og velger derfor ikke å fremme noe forslag om dette nå. Tiltakshaver og de ansvarlige bør også oppbevare dokumentasjon. Forslaget til ny § 23-3 siste ledd om at kommunen kan rette pålegg om retting av feil under prosjektering og utførelse til ansvarlig foretak innen 5 år etter at det er utstedt ferdigattest, vil således ha betydning for foretakenes oppbevaring av dokumentasjon.

Det vil i nær framtid være fullt mulig å ivareta behovet for oppbevaring i større databaser, slik at oppbevaring teknisk sett ikke vil være problematisk eller spesielt kostnadskrevenende. Det vil for eksempel i forbindelse med ByggSøk, systemet for elektronisk søknadsbehandling, Bygningsinformasjonsmodeller (BIM) og den tekniske kommunikasjonsstandarden IFC, være mulig å etablere omfattende og billige databaser for oppbevaring av teknisk dokumentasjon.

I dag er det ingen spesielle krav til dokumentasjon, men noen utbyggere tilbyr vedlikeholdsplan. Det foreligger mulighet for tilstandsvurdering i henhold til Norsk Standard, og koordinering og registrering i stiftelsen Norsk Byggsertifisering, som er en felles plattform for registrering av byggenes fysiske beskaffenhet. Koordineringen mellom de forskjellige muligheter, samt hensynet til forbrukere og boligkjøpere vil kunne bli atskillig bedre ivaretatt dersom det stilles klare krav til dokumentasjon som vilkår for brukstillatelse og/eller ferdigattest, på linje med andre produkter. I forslaget til ny § 21-10 andre ledd fremgår også at dokumentasjonen skal være grunnlag for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV). Med dette menes ikke noe eget krav om for eksempel bruksanvisning for bygget, men bygget bør være så godt dokumentert og funksjonstestet at det er klart at det kan fungere som forutsatt. Departementet tar sikte på å gi nærmere krav i forskrift.

## 22 Opparbeidelsesplikt

### 22.1 Bakgrunn

Hensynet til forurensing, helseproblemer og en best mulig utnyttelse av ressursene, tilsier at ingen bør få bygge uten at tomta har tilfredsstillende veg, vann- og avløpsforhold. I gjeldende plan- og bygningslov må en tomt tilfredsstillende krav om at slik infrastruktur er til stede for å anses bebyggelig. Dersom ingen andre sørger for etablering av slik infrastruktur i et område, vil den som skal bygge selv måtte forestå opparbeidelsen. I motsatt fall vil han måtte vente til andre har sørget for at området er blitt utbyggingsklart. Reglene om opparbeidelse må ses i sammenheng med refusjonssystemet, som skal kompensere en utbygger eller kommune for den del av investeringer andre eiendommer nyter godt av, ved at de blir bebyggelige eller at deres forpliktelser til selv å opparbeide, bortfaller.

Gjeldende § 67 fastsetter en opparbeidelsesplikt for hovedavløpsledninger og offentlige veger. Bestemmelsen i gjeldende § 67a omhandler felles avkjørsler og annet fellesareal som er fastsatt i plan, og som skal betjene et avgrenset område. Bygningslovutvalget har foreslått mindre endringer i reglene som omhandler opparbeidelsesplikten.

### 22.2 Gjeldende rett

For en mer utførlig gjennomgang av gjeldende rett vises til NOU 2005: 12 kapittel 21.2.

Etter gjeldende lov § 67 kan fradeling av ny eiendom eller bygging i regulert strøk ikke skje uten at veg og vann- og avløpsledninger er opparbeidet. Der det ikke foreligger anlegg i overensstemmelse med kravene, påhviler det tiltakshaver å sørge for opparbeidelse av dem om han ønsker å fradele tomt eller bygge. Når veg, vann og avløp er etablert i samsvar med kravene i bestemmelsen, overtar kommunen ansvaret for driften mot å overta anlegget vederlagsfritt. Utgiftene for opparbeidelsen fordeles gjennom refusjon eller avtale mellom de grunneierne som drar fordel av den. Der kommunen selv opparbeider anleggene skjer finansiering ofte gjennom tilknytningsavgifter, jf. lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31.

mai 1974. Drift og vedlikehold av anlegg (både de kommunen selv har opparbeidet, og de som er opparbeidet av andre og overtatt av kommunen) finansieres gjennom tilknytningsavgifter. Kommunale avgifter kan bare brukes for vann og avløp, ikke for veg.

Opparbeidelseskravet i § 67 gjelder ved bygging på eller fradeling av tomt som er lagt ut som byggeområde i regulerings- eller bebyggelsesplan. Kravet kan også gjøres gjeldende i områder avsatt til bebyggelse eller råstoffutvinning i arealdel til kommuneplan, men da må det i så fall pålegges i den enkelte byggesak, jf. § 67 nr. 2.

Bestemmelsen forutsetter at også veg som kreves opparbeidet inngår i planvurderingen gjennom regulerings- eller bebyggelsesplan. Strøket vegen går gjennom trenger imidlertid ikke være regulert, det er tilstrekkelig at vegen i planen er vist som atkomstveg for tomtene i det planvurderte strøket.

Etter § 67 kan tomta etter ordlyden bare deles eller bebygges der veg, vann og avløp allerede er opparbeidet. For deling er dette utgangspunktet modifisert ved at det kan gis delingstillatelse på vilkår av at opparbeidelse skjer før tomta bebygges, jf. § 67 nr. 1 andre ledd. Opparbeidet veg, vann og avløp skal etter ordlyden i § 67 foreligge før tomta bebygges. Dette er ikke alltid hensiktsmessig, blant annet fordi masser fra utbyggingen skal kunne brukes ved anlegg av veg. Videre kan vegen brukes som anleggsveg, og vil kunne skades i anleggsperioden. Det forekommer derfor ikke sjelden at kommunen aksepterer at veg ikke ferdigstilles før etter at bebyggelsen er ferdig. En slik adgang er akseptert i teori og praksis og forutsatt i forarbeidene.

Gjeldende lov § 67 setter absolutte rammer for hva som kan kreves opparbeidet. Opparbeidelsesplikten kan ikke utvides ved forskrifter, kommunale vedtekter eller planbestemmelser. Selv om planen for eksempel angir en bredere veg enn § 67 legger opp til, kan tiltakshaver ikke pålegges opparbeidelse ut over rammene i bestemmelsen.

Kommunen kan gi nærmere regler om utførelsen av veg, vann og avløp etter § 67 nr. 3. Bestemmelsen åpner for at kommunen kan detaljere standardkrav innenfor rammene i § 67 nr. 1 første ledd bokstav a–c. Det er vanlig å stille slike krav til stan-

dard gjennom vegnormaler, VA-normer eller liknende, i stedet for gjennom vedtekt.

Vegen skal bygges slik det er vist i planen, fram til og langs tomta. Hvor det skal bygges fra, følger ikke av bestemmelsen, men det er lagt til grunn at veg skal bygges fra nærmeste offentlige veg som tilfredsstillende kommunale krav. Det kan bare kreves tilknytning fra én tidligere opparbeidet veg.

Det er ikke krav om at plasseringen av vann- og avløpsledninger er regulert. Det er tilstrekkelig at de kreves opparbeidet for å tjene et planvurdert strøk. Vann- og avløpsledninger kan kreves lagt fram til og langs, eller over tomta. Grunnen til at ledningen også kan kreves over tomta, er for å sikre en god gradvis forlengelse av anleggene til tomtene innenfor. At ledningen går over tomta kan også hindre u hensiktsmessig lange stikkledninger fra bebyggelsen til hovedanlegget. Det kan også eksproprieres bruk av annen grunn til disse formålene. Etter gjeldende § 37 (lovforslaget § 16-4) kan kommunen ekspropriere til vann- og avløpsanlegg, og etter gjeldende § 38 (lovforslaget § 16-5) kan grunneieren med samtykke av kommunestyret ekspropriere til atkomst og avløpsanlegg, men ikke til vannledning.

Etter § 67 nr. 4 har kommunen rett og plikt til å overta anlegg som er opparbeidet i samsvar med § 67. Anlegget går over i kommunens eie uten vederlag, og kommunen får da samtidig ansvar for å drive og vedlikeholde anlegget. Vegene blir offentlige i veglovens forstand, og vann- og avløpsledningene inngår i de kommunale anleggene. Det skal holdes overtakelsesforretning ved overtakelsen.

Anleggene må være opparbeidet i tråd med § 67 for at plikten til å overta inntre. Kommunen plikter ikke å overta veg som ikke er opparbeidet i full bredde. Det samme gjelder retten til å overta anleggene. Hvis kommunen ønsker å overta et uferdig anlegg, må den i så fall ekspropriere til gjennomføring av plan etter gjeldende § 35 nr. 1 (lovforslaget § 16-2). Refusjon kan kreves etter overtakelsen. Det er imidlertid ikke en forutsetning for kommunens rett til å overta at utbyggeren kan kreve refusjon for opparbeidelsen. Hvis adgangen til å kreve refusjon er falt bort, påvirker dette ikke utgangspunktet i § 67 nr. 4.

Når forutsetningene i bestemmelsen er oppfylt, foreligger det etter § 67 en absolutt plikt til å opparbeide anleggene. Inntre opparbeidelsesplikten etter § 67, kreves det dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7 for å unnta fra opparbeidelsesplikten. Dette gjelder enten opparbeidelse overhodet ikke skjer, eller ved opparbeidelse i mindre skala enn regulert, for eksempel smalere vei. Etter § 7 andre ledd kan det gis midlertidig dispensa-

sjon, noe som er kurant og vanlig. Denne kan være tidsbestemt eller gis for ubestemt tid, mot at kravene oppfylles når dispensasjonstiden er ute eller kommunen krever det. Det kan kreves tinglyst erklæring om at kravene da oppfylles. En slik erklæring får også rettsvern i forhold til panthaver, senere kjøpere og så videre. Adgangen til å gi midlertidig utsettelse av opparbeidelseskrav er også forutsatt i refusjonsreglene. Etter gjeldende § 49 nr. 1 andre ledd (lovforslaget § 18-6 tredje ledd) skal refusjon også belastes bebygd areal som har fått midlertidig utsettelse med opparbeidelse.

Plan- og bygningsloven § 67a gir kommunen rett til å stille vilkår om erverv, klausulering og opparbeidelse av fellesareal og parkbelte i industriområde i samsvar med reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Denne muligheten er avgrenset til å gjelde felles avkjørsel, felles gårdsrom eller annet fellesareal for flere eiendommer. Dette kan for eksempel gjelde felles gårdsrom og arealer for lek eller sport. Kravet gjelder som vilkår for tillatelse etter gjeldende § 93, noe som innebærer at det er i sammenheng med deling eller bebyggelse av eiendom at kravet kan utløses. En søker kan pålegges opparbeidelse av fellesareal for flere eiendommer. Imidlertid samsvarer opparbeidelsesplikten med en refusjonsplikt etter gjeldende § 46 nr. 2 (lovforslaget § 18-2).

I industriområde hvor det i reguleringsplan eller bebyggelsesplan er fastsatt parkbelte, kan kommunen stille som vilkår for tillatelse etter § 93 på de tilgrensende tomtar, at parkbeltet erverves og opparbeides langs tomta i samsvar med planen. Grunneier kan da med kommunestyrets samtykke ekspropriere grunn til parkbelte i industriområde i medhold av gjeldende § 38 siste ledd (lovforslaget § 16-5 siste ledd) der kommunen har stilt vilkår om slikt erverv i medhold av gjeldende § 67a (lovforslaget § 18-2). Kravet gjelder bare for eiendommer som støter til område som er regulert til parkbelte. Ut fra betraktningen at det er tilfeldig hvem i industriområdet som blir stilt overfor dette kravet, kan det kreves refusjon av alle eiendommer i industriområdet, jf. gjeldende lov § 46 nr. 2.

Hvis vegen er regulert til felles avkjørsel etter gjeldende lov § 25 nr. 7, eller spesialområde privat veg etter gjeldende lov § 25 nr. 6, oppstår ikke opparbeidelsesplikt for vegen etter § 67. Felles avkjørsler faller imidlertid inn under tilsvarende bestemmelse i § 67a, og kan kreves opparbeidet etter denne bestemmelsen. Grunneier kan også ekspropriere til felles avkjørsel i medhold av gjeldende lov § 38 andre ledd. Private veger ellers kan tenkes å måtte opparbeides for å oppfylle krav til atkomst i § 66.

## 22.3 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag

Bygningslovutvalget har vurdert endringer for å fange opp større anlegg enn det i dag er adgang til å kreve opparbeidet, men finner at dette er godt nok ivaretatt gjennom regler om rekkefølgebestemmelser i plan og reglene om utbyggingsavtaler. Utvalget har også vurdert om det bør settes rammer for når vann- og avløpsanlegg skal opparbeides som offentlige, slik at kommunen får plikt til å overta dem. Utvalget anser det imidlertid for å være opp til kommunen å foreta vurderingen av hvor anleggene skal legges, og hvordan de skal utformes. Utvalget foreslår ingen gjennomgripende endringer i reglene om refusjon eller opparbeidelse, men foreslår enkelte justeringer og presiseringer innenfor gjeldende regelverk.

### 22.3.1 Krav om selvstendig bebyggelse

For å synliggjøre at § 67, jf. utvalgets forslag til § 27-3, ikke kan benyttes der det er tale om tilbygg, påbygg eller lignende, men alene gjelder ved etablering av selvstendige bruksenheter, foreslår utvalget at nr. 1, første punktum, får følgende endring/tilføyelse: «deles eller bebygges selvstendig (...)». Dette er for å tydeliggjøre at opparbeidelsesplikten ikke oppstår ved påbygg, tilbygg og underbygging.

### 22.3.2 Krav om at vegen skal være offentlig

For så vidt gjelder veg, oppfattes § 67 slik at opparbeidelsesplikten kun gjelder offentlig veg. Dette bør etter utvalgets forslag framkomme direkte av lovteksten, ved at «offentlig» settes inn i utvalgets forslag til § 27-3 nr. 1 første ledd bokstav a. Det foreslås videre at bestemmelsen om veg i § 46 nr. 1 tredje punktum tas ut, og inkorporeres i utvalgets forslag til § 27-3 nr. 1 første ledd bokstav a, slik at definisjonen på veganlegg framgår av bestemmelsen.

### 22.3.3 Vegbredde og rørdimensjoner

Utvalget har vurdert om de nærmere grensene i § 67 nr. 1 første ledd bokstav a–c for anlegg som skal opparbeides, bør framkomme i forskrift. Utvalget viser til at dagens lovtekst, med angivelse av vegbredde og rørdimensjoner, er en lovteknisk uheldig løsning. Detaljer av denne typen bør som hovedregel gis i forskrift. § 67 er imidlertid en spesiell bestemmelse, i det den pålegger en absolutt plikt til opparbeidelse som vilkår for dele- eller

byggetillatelse. Dette medfører etter utvalgets syn en ufravikelig økonomisk forpliktelse for utbygger og eiere av refusjonspliktige eiendommer. Å trekke grensene i forskrift innebærer en større mulighet for at grensene utvides i framtiden. Av hensyn til rettssikkerhet og forutberegnelighet har utvalget derfor kommet til at rammene fortsatt bør framgå direkte i loven.

### 22.3.4 Sikring av senere opparbeidelseskostnader

Utvalget anser at det i dag er usikkert om § 67 gir hjemmel for avslag på tillatelse til tiltak. Dette har i de fleste tilfeller liten praktisk betydning, men det kan tenkes tilfeller der kommunen har grunn til å være usikker på om opparbeidelse vil bli gjennomført. Det kan på den annen side være unødvendig å gi bestemmelsen så stor rekkevidde hvis formålet kan oppnås på andre måter. I dag kan krav om opparbeidelse stilles som vilkår for tillatelse til tiltak, og ferdigattest/brukstillatelse kan ikke gis før opparbeidelsen er ferdig. Opparbeidelse kan tvinges gjennom ved forelegg etter gjeldende § 114.

I enkelte tilfeller kan det tenkes at kommunen ser behov for ytterligere sikkerhet, for eksempel der anlegget skal tjene andre eiendommer, slik at kommunen må ta byrden med opparbeidelse hvis tiltakshaver ikke ferdigstiller anlegget i tide. I slike tilfeller anser utvalget at kommunen bør kunne stille krav om sikkerhet. Dette forekommer i dag, og er antagelig lovlig innenfor den forvaltningsrettslige lære om at det kan stilles saklige vilkår for å gi en tillatelse dersom alternativet ville være å avslå søknaden. Adgangen bør imidlertid presiseres i bestemmelsen, for eksempel i nr. 1 andre ledd i utvalgets forslag til § 27-3.

I forbindelse med utsatt opparbeidelse ved deling etter § 67 nr. 1 andre ledd, jf. utvalgets forslag til § 27-3 nr. 1. andre ledd, kreves ofte tinglyst erklæring for plikten til opparbeidelse. Siden forpliktelsene kan gjøres gjeldende etter mange år, bør utsettelse gjøres betinget av tinglyst erklæring som en ufravikelig ordning som gjelder der det gis midlertidig utsettelse fra opparbeidelsesplikten. En midlertidig utsettelse vil oftest være avgjørende for om tiltaket blir refusjonspliktig ved eventuell senere opparbeidelse. Det vises til gjeldende lov § 49 nr. 1 andre ledd, jf. utvalgets forslag til § 36-4 nr. 1 andre ledd. Utvalget mener at det i disse tilfellene bør være et ufravikelig krav at opparbeidelsesplikten er tinglyst. Er allerede midlertidig utsettelse gitt, vil krav om tinglysing innebære en etterfølgende skjerpning av lovverket som kan ha negativ økonomisk betydning for finansiering av nødven-

dige fellestiltak. I overgangsbestemmelsene til en slik lovendring bør det derfor bestemmes at kravet bare kan gjøres gjeldende for utsettelse utferdiget etter lovens ikrafttreden. Dette forutsettes ivaretatt i det videre lovarbeid.

### 22.3.5 Bortfall av hjemmel til å stille krav til teknisk kvalitet på anleggene

Etter gjeldende § 67 nr. 3 kan kommunen gi regler om utførelse av veg, vann og avløpsledninger som opparbeides etter paragrafen. I forbindelse med at utvalget foreslår å fjerne adgangen til å fastsette kommunale vedtekter, jf. de generelle merknader i kapittel 5 i NOU 2005: 12, har utvalget også vurdert § 67 nr. 3.

Ut fra det klare behovet kommunen har for å kunne stille lokale krav, mener utvalget at denne adgangen bør videreføres. Slike krav til utførelse kan tenkes stilt gjennom planbestemmelser. Utvalget har imidlertid tatt utgangspunkt i at kravene kan være teknisk kompliserte, samt at de ikke er av en rent lokal karakter, men regulerer anlegg over hele kommunen. Reglene vil kunne være et unødvendig kompliserende element i reguleringsbestemmelsene, samtidig som de bør gjelde uavhengig av plangrep, blant annet ut fra hensyn til forutberegnelighet. Utvalget har imidlertid likevel kommet til at hensynet til opprydding og forenkling tilsier at også denne vedtektshjemmelen utgår etter en overgangsperiode på 8 år, hvoretter den i det alt vesentlige må påregnes å kunne være erstattet av forskrift som inneholder nasjonale standarder for det den regulerer.

### 22.3.6 Kommunal overtakelse av anlegget

Kommunen har rett og plikt til å overta anlegg opparbeidet etter § 67, jf. nr. 4 i paragrafen. Det forekommer imidlertid at private unnlater å ferdigstille anleggene helt, slik at kommunen ikke kan overta etter bestemmelsen. Tanken er at en kan få mer ut av anlegget økonomisk når det forblir privat, blant annet ved å kreve kompensasjon for opparbeidelsen for rett til tilkobling og bruk fra andre grunneiere. Framgangsmåten kommer i stedet for eller som supplement til refusjon eller avtalt kostnadsfordeling. Ferdigstillingen forskyves, slik at en kan få et tilstrekkelig pressmiddel overfor de naboer som ønsker å knytte seg på. Dette alternativet til refusjon representerer etter utvalgets mening ikke en beskyttelsesverdig interesse. Den allmenne interesse tilsier at anleggene ferdigstilles snarest mulig. Anleggene kan være en nødvendig del av infrastrukturen for å realisere den reguleringsplan

kommunestyret har godkjent. Poenget med å gi pålegg om opparbeidelsesplikt etter § 67 er nettopp å sikre en sammenhengende utbygging av veg-, vann- og avløpssystemet i utbyggingsområdene. I slike tilfeller er ekspropriasjon en tungvint måte å gjennomføre overtakelse på.

Med bakgrunn i dette foreslår utvalget at § 67 nr. 4 endres slik at kommunen gis rett til å overta anlegget også før ferdigstilling. En slik tidligere overtakelse kan reise spørsmål om tidspunkt for overtakelsen og det økonomiske ansvaret for ferdigstillingen. Velger kommunen å overta før ferdigstillingen, vil kommunen sitte med det økonomiske ansvaret. Er bebyggelsen etablert og tatt i bruk uten at anlegget er ferdigstilt, kan kommunen alternativt kreve bebyggelsen revet dersom vilkåret om opparbeidelse ikke er oppfylt. I så fall bør kommunen kunne gjøre det mindre, som å overta anlegget mot at vedkommende utbygger selv dekker utgiftene til ferdigstillingen.

### 22.3.7 Opparbeidelse av regulert fellesareal og av parkbelte i industriområder

Bygningslovutvalget har ikke funnet grunn til å foreslå endringer i gjeldende lov § 67a og foreslår den videreført med samme innhold.

## 22.4 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. Særlig kommunene har hatt utfyllende kommentarer til forslagene og forslag til alternative bestemmelser. De fleste forslagene går ut på presiseringer og til dels utvidelser av opparbeidelsesplikten. Fylkesmennene som har uttalt seg er gjennomgående positive til utvalgets vurderinger. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* påpeker imidlertid at reglene ikke er særlig egnet for å dekke behovet for teknisk infrastruktur ved fortetting. *Byggenæringens Landsforening* og *NHO* bemerker generelt at reglene for opparbeidelse av teknisk infrastruktur og refusjonssystemet er kompliserte og ønsker en forenkling.

### 22.4.1 Krav om selvstendig bebyggelse

*Bærum kommune* har påpekt at å stille krav om «selvstendig bebyggelse» er en uheldig formulering. Refusjonskravet overfor andre eiere er avhengig av at opparbeidelsesplikten er oppfylt. Etter dagens regler kan det kreves refusjon fra eiendommer som har utnyttet 1/3 eller mindre av tillatt



bebyggelse. I de fleste tilfeller vil ikke en utbygging av den siste resten utgjøre en «selvstendig» bebyggelse og refusjonsplikten faller bort. Bærum kommune foreslår at man skifter ut «selvstendig» med «vesentlig».

#### 22.4.2 Krav om at vegen skal være offentlig

*Bærum kommune* slutter seg til presiseringen av at vegen skal være offentlig, men vil at «veg» utvides til også å være offentlig gatetun, busslommer med videre. *Trondheim* ønsker å ha med «tilhørende fortau», for å klargjøre at fortauet ikke er et eget refusjonstiltak.

#### 22.4.3 Vegbredde og rørdimensjoner

*Bærum, Bergen, Oslo og Skien kommuner* påpeker at det er uheldig at hjemmelen for kommunen til å stille lokale krav til vann- og avløpsledninger i vedtekt, bortfaller. Lokale vannegenskaper og eksisterende løsninger kan tilsa at det stilles særlige krav til nye VA-anlegg som ikke dekkes opp av sentrale bestemmelser. Instansene påpeker at det er kommunene som overtar vedlikeholdsansvaret for anleggene. Med ansvaret følger også driftsutgifter. Alle utbyggere antas derfor ikke å prioritere investeringskostnader som reduserer driftskostnader like høyt, ettersom kommunen overtar den delen av ansvaret.

Det påpekes også at både reglene om begrensninger til 6 meter effektiv vegbredde, 10 meter med fylling og skjæring, og begrensningene i rørdimensjonene er lite tidsmessige og at det bør være rom for utvidelse.

#### 22.4.4 Sikring av senere opparbeidelseskostnader

*Trondheim kommune* påpeker at tinglysning av en erklæring om å delta i senere opparbeidelse sikrer forpliktelsen notoritet og publisitet, men sikrer ikke pengekravet slik kommunen forstår begrepet tinglyst erklæring. *Trondheim kommune* ber departementet vurdere å supplere bestemmelsen med muligheten til å sikre pengekravet for eksempel ved hjelp av en pantobligasjon.

#### 22.4.5 Kommunal overtakelse av anlegget

*Norvar* framholder i sin uttalelse at det synes naturlig at dersom kommunen benytter seg av sin rett til å overta et halvt ferdig anlegg vederlagsfritt mot selv å ferdigstilte anlegget, bør den kunne kreve å få sine utgifter refundert.

#### 22.4.6 Opparbeidelse av regulert fellesareal og av parkbelte i industriområder

Det foreligger en uttalelse fra *Statens bygningstekniske etat*, som anbefaler at overskriften presiseres. Overskriften gir inntrykk av at bestemmelsen kun omfatter industriområder, mens ordlyden i første ledd er generell og synes å omfatte alle typer areal.

### 22.5 Departementets vurderinger

Etter departementets syn er reglene om opparbeidelsesplikt sentrale for praktisk gjennomføring av arealplaner. Bestemmelsen skaper bindeledd mellom realisering av utbyggingspotensialet i arealplaner og utbygging av den tekniske infrastrukturen. Ved å kreve at tiltakshaver opparbeider nødvendig infrastruktur før eiendom kan opprettes, endres eller bebygges, sikrer man en utbyggingstakt i samsvar med behovet. I tillegg har regelen en side til refusjonsreglene. Opparbeidelsesplikten medfører ofte at tiltakshaver utfører infrastrukturtiltak som kommer andre eiendommer til gode. Utgiftene kan etter refusjonsreglene fordeles forholdsmessig mellom eiendommene, slik at tiltakshaver får dekning, med fratrekk av den del av utgiftene som kommer ham til del.

Departementet anser at regelen naturlig hører hjemme i gjennomføringsdelen av loven. Bestemmelsen foreslås derfor som første bestemmelse i kapittel 18 om opparbeidelsesplikt og refusjon av utgifter til veg, vann og avløp med videre.

Departementet slutter seg i utgangspunktet til Bygningslovutvalgets forslag til bestemmelse. Imidlertid finner departementet på bakgrunn av høringsuttalelsene at det er behov for å foreta noen endringer og justeringer.

#### 22.5.1 Krav om selvstendig bebyggelse

Departementet slutter seg ikke til Bygningslovutvalgets forslag om å stille krav om at eiendommen skal bebygges «selvstendig» for at opparbeidelsesplikten skal inntre. Etter dagens regler vil det oppstå opparbeidelsesplikt der byggearbeider på bestående bygg medfører en ny boenhet eller utvidelse av virksomheten. I tillegg vil en bruksendring kunne medføre en ny trafikksituasjon eller endringer av betydning for vann og avløpsforhold som utløser en opparbeidelsesplikt. Departementet foreslår derfor at gjeldende rett videreføres. *Bærum kommune* har foreslått å erstatte «selvstendig» i forslaget fra utvalget med: » eller eksisterende bebyggelse utvides vesentlig eller gis en

vesentlig endret bruk». Departementet anser at en slik formulering vil opprettholde og presisere gjeldende rett.

Det foreslås derfor å erstatte «selvstendig» som vilkår for at plikten skal oppstå med formuleringen som er foreslått av Bærum kommune. Presiseringen er ikke ment som en endring av gjeldende rett. Departementet anser at en regel om at tilknytningsplikten kan oppstå for en bebygd eiendom ved påbygg eller tilbygg, uten at det medfører flere boenheter eller en utvidelse av bruken, vil være et brudd med gjeldende rett og vil føre til urimelig resultater.

### 22.5.2 Krav om at vegen skal være offentlig

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om presiseringen i lovteksten av at opparbeidelsesplikten er begrenset til offentlig veg. Hva som vil være offentlig veg vil framgå av reguleringsplanen. Når det gjelder hva som går under begrepet veg, presiseres det i lovteksten at vegbegrepet også omfatter busslommer og gatetun i lovteksten, jf. § 46 og forslag til ny § 18-1. I tillegg finner departementet at å legge til «tilhørende» før fortau i lovteksten gir en nyttig presisering.

### 22.5.3 Vegbredde og rørdimensjoner

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets konklusjon om at vegbredde og rørdimensjoner av rettssikkerhetsmessige grunner bør stå i lovteksten. Rettssikkerhetshensyn tilsier at rammene for et så vidt inngripende krav bør fastsettes i lov.

### 22.5.4 Sikring av senere opparbeidelseskostnader

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag om at det skal kreves tinglyst erklæring ved vedtak om utsettelse av opparbeidelseskostnader. Når det gjelder forslaget fra Trondheim kommune om å spesifisere at kravet kan sikres ved pantobligasjon, anser departementet det lite hensiktsmessig å innføre en slik regel. Det vil i slike tilfeller være vanskelig å fastsette det maksimumsbeløp obligasjonen skal gjelde for, ettersom omfanget av kravet ikke er fastsatt og forfallstidspunktet ikke er klarlagt på det tidspunkt tinglysning skal finne sted.

Flere kommunale høringsinstanser har påpekt at det er behov for å kunne fastsette lokale krav til

kvalitet og utforming av VA-anlegg. Det er inntatt bestemmelser i teknisk forskrift (TEK) til plan- og bygningsloven § 11-4 som gir kommunen hjemmel til å stille vilkår om løsninger og produktvalg så langt det er nødvendig for å sikre rasjonell drift og vedlikehold av anlegget. De lokale kravene kan fastsettes som areaplanbestemmelser. Høringsinstansene har påpekt at slike tekniske krav er vanskelig å formulere hensiktsmessig som planbestemmelser.

Departementet er enig i at det er et reelt behov for kommunene å kunne stille kvalitetskrav til VA-anlegg ut fra lokale hensyn og behov.

Departementet er også enig med de høringsinstanser som mener det kan være vanskelig å formulere presise tekniske krav som planbestemmelser. Departementet foreslår derfor en hjemmel i forslaget til § 18-1 andre ledd for kommunen til å stille særlige krav i den enkelte sak der spesielle lokale forhold tilsier det, og viderefører dermed gjeldende rett. Kravene må ligge innenfor rammen av teknisk forskrift (TEK) kapittel 11 sine maksimumsbegrensninger og må begrunnes i lokale faktiske forhold. De relevante forhold vil være at eksisterende anlegg og systemer tilsier at nye anlegg må oppfylle visse spesifikasjoner, eller at andre lokale forhold tilsier at det må stilles særskilte krav. Bestemmelsen i forslaget til § 18-1 andre ledd legger ikke opp til en lokal skjønnsutøvelse. Kravene må begrunnes i faktiske forhold i kommunen eller de relevante deler av den.

### 22.5.5 Kommunal overtakelse av anlegget

Departementet slutter seg i utgangspunktet til Bygningslovutvalgets forslag om at kommunen kan overta anlegget før det er ferdigstilt, jf. departementets forslag til § 18-1 siste ledd annet punktum, men med en presisering av at kommunen kan kreve sine utgifter dekket av tiltakshaver, eventuelt at den kan tre inn i et etterfølgende refusjonskrav. Selv om bebyggelsen er etablert og tatt i bruk uten at anlegget er ferdigstilt, kan kommunen alternativt kreve bebyggelsen revet dersom vilkåret om opparbeidelse ikke er oppfylt. I så fall bør kommunen kunne gjøre det mindre, det vil si overta anlegget mot at vedkommende utbygger selv dekker utgiftene til ferdigstillingen. Departementet anser det som mer hensiktsmessig at det gis en bestemmelse som gir en direkte adgang for kommunen til å tre inn i utestående refusjonskrav, eller kreve sine utlegg refundert av tiltakshaver dersom det ikke er anledning til å kreve refusjon.

### **22.5.6 Opparbeidelse av regulert fellesareal og av parkbelte i industriområder**

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets vurdering om at det ikke kan ses å være behov for endringer i bestemmelsen, se departementets forslag til § 18-2. Det er likevel foreslått et par språklige endringer. I tillegg endres ordlyden i

gjeldende lov § 67a ved at det kreves bindende reguleringsplan. Bebyggelsesplaner fjernes som plantype i Miljøverndepartementets forslag til ny plandel av loven. Endringen er gjort for å tydeliggjøre at også fellesarealer og parkbelter i eksisterende bebyggelsesplaner, omfattes av opparbeidelsesplikten.

## 23 Refusjon

### 23.1 Bakgrunn

---

Når en privat utbygger eller kommunen opparbeider tekniske anlegg som veg, vann og avløp i tråd med gjeldende lov §§ 67 og 67a, vil andre grunneiere kunne nyte godt av tiltaket. Andre eiendommer langs traseene vil også få oppfylt sin opparbeidelsesplikt og bli byggeklare. Norsk rett har ingen alminnelig bestemmelse om at den som blir begünstiget av andres arbeid og utlegg får en plikt til å refundere en forholdsmessig andel til den som har stått for berikelsen. En slik ordning krever en særskilt hjemmel. Refusjonsreglene i plan- og bygningsloven gir den som har opparbeidet teknisk infrastruktur hjemmel for et slikt krav overfor eiere av eiendommer som gjennom tiltaket har fått oppfylt plan- og bygningslovens krav om teknisk infrastruktur, og som derved kan bebygges.

Bestemmelsene om refusjon kom inn i bygningslovgivningen i Christiania-loven av 26. mai 1896. Reglene har sin opprinnelse i ekspropriasjonsretten. Grunneiere som måtte avstå grunn fikk samtidig fratrukket i erstatningen for den verdistigningen opparbeidelsen tilførte eiendommen (kompensasjonsprinsippet). Grunneiere som ikke måtte avstå grunn til opparbeidelse av veg og ledninger, fikk derimot nyte godt av den verdistigning som opparbeidelsen medførte uten at de ble økonomisk belastet. Hensikten med å innføre refusjonsordningen for fellesinnretninger var å åpne for en mer rettferdig fordeling av medgåtte utgifter. Bestemmelsene om refusjon i Christiania-loven (og tilsvarende bestemmelser i bygningslovgivningen for Bergen og Trondheim) ble videreført i bygningsloven av 22. februar 1924. Denne loven var felles for alle byene, og for de strekninger utenfor som uttrykkelig ble lagt inn under loven. Reglene ble ytterligere revidert ved innføringen av bygningsloven av 1965. De någjeldende bestemmelser om refusjon for utgifter til anlegg av veg, vann og avløp skriver seg fra en omfattende lovendring ved lov 20. juni 1986 nr. 37. Loven trådte i kraft 1. juli 1986. Små justeringer ble foretatt ved lov 5. mai 1995 nr. 20. Bestemmelsene er inntatt i plan- og bygningsloven kapittel IX.

Reglene søker å skape balanse mellom hvilke utgifter den enkelte grunneier kan belastes og tiltakshavers beskyttelsesverdige interesse i å få

refundert en andel av sine utgifter så langt andre nyter godt av det. Reglene regulerer hvilke utgifter som kan kreves dekket, hvem som er refusjonspliktige, fordelingen av utgifter, forfallstidspunkt og hvordan refusjonssaken skal behandles.

Refusjonsreglene i loven har vært gjenstand for kritikk. Kritikken retter seg imidlertid ikke mot det grunnleggende hensyn at den som har anlagt veg, vann- og avløpsledninger skal kunne kreve at eiendommer som får nytte av vegen eller ledningene blir belastet med en del av utgiftene. Kritikken går i stedet på at reglene er tungvinte, lite forutberegnelige og vanskelige å praktisere.

Bygningslovutvalget har gått inn for at man beholder refusjonsordningen, men har fremmet noen endringsforslag for å forenkle systemet.

### 23.2 Gjeldende rett

---

Når andre bygger vegen eller ledningsanlegget, blir tomte gjort byggeklar. Det følger av plan- og bygningsloven § 67 at det offentlige har både rett og plikt til å overta vegen ved ferdigstilling. Og med offentlig overtakelse har enhver rett til å knytte seg til eller koble seg på, uavhengig av eendomsforholdet til anlegget. Dermed vil andres investeringer i veg-, vann- og avløpsanlegg representere en økonomisk fordel, idet man fritas for de tyngende forpliktelser plan- og bygningsloven § 67 representerer for å gjøre tomte byggeklar. Utgifter til dette kan det kreves refusjon for etter gjeldende plan- og bygningslov § 46 nr. 1.

Opparbeidelse av regulerte fellesarealer vil som regel være en betingelse for fradeling og bygging etter plan- og bygningsloven § 67a. Når slike fellesanlegg er opparbeidet og klausulert, oppnår også øvrige grunneiere en økonomisk fordel gjennom andres investeringer. Utgifter til dette kan det kreves refusjon for etter gjeldende plan- og bygningslov § 46 nr. 2.

Også den som har lagt private anlegg for transport av vann og avløp (stikkledninger) kan kreve refusjon, jf. plan- og bygningsloven § 46 nr. 2. Vilkåret er at ledningen er lagt i et område som inngår i regulerings- eller bebyggelsesplan.

Der det etableres private anlegg som faller utenom reglene i plan- og bygningsloven §§ 67 og 67a, og § 46 nr. 2 har man ikke grunnlag for refusjon. Hvis det heller ikke er inngått avtale om at disse anleggene skal være felles mot en eller annen form for kostnadsinndekning, vil tilknytning i tilfelle bare kunne skje gjennom ekspropriasjon. Da er det ekspropriasjonsrettens vederlagsregler som i utgangspunktet bestemmer hva som skal betales for å knytte seg til. Vederlaget er i dette tilfellet ikke begrenset til den fordel tiltaket representerer for den enkelte. I stedet skal det som utgangspunkt betales vederlag etter markedsmessige prinsipper.

I Høyesteretts kjennelse inntatt i Rt. 2004 side 221 ble forholdet mellom plan- og bygningslovens refusjonsregler og veglova § 54 andre ledd, som gir den som har foretatt arbeidet med en veg rett til å få fastsatt en kostnadsdeling, vurdert. Høyesteretts kjæremålsutvalg uttalte blant annet følgende:

«Etter kjæremålsutvalgets syn må vegloven § 54 andre ledd samordnes med plan- og bygningslovens refusjonsregler på den måte at i den utstrekning plan- og bygningsloven gir hjemmel for refusjonskrav, må plan- og bygningslovens regler gå foran. Dersom det ikke er anledning til å kreve refusjon etter plan- og bygningsloven, må derimot vegloven § 54 andre ledd komme til anvendelse som den alminnelige bestemmelse på området.»

Dreier det seg om tilkobling til et eksisterende avløpsanlegg, bestemmer forurensningsloven § 23 at vederlaget skal fastsettes etter refusjonsprinsippet, samtidig som det er plan- og bygningsmyndigheten som fastsetter retten til tilkobling. Tilsvarende regler er ikke gitt for vannledninger. For tilknytning til privat veg gjelder særlige regler i veglova § 53. Her bestemmes at vederlaget kan fastsettes som en forholdsmessig andel av utgiftene til anlegg av vegen.

Plan- og bygningsloven § 46 lister uttømmende opp hvilke tiltak det kan kreves refusjon for. Hovedregelen er at offentlige veger som anlegges, omlegges eller utvides i offentlig regi, er refusjonsberettigede, jf. plan- og bygningsloven § 46 nr. 1 første punktum. Offentlige veger og ledningsanlegg for vann og avløp som bekostes av det offentlige eller av private, og som er pålagt det etter § 67, og er også refusjonsberettigede tiltak, jf. § 46 nr. 1 første og annet punktum. Gjennomfartsveger der private avkjørsler ikke er tillatt er ikke refusjonsberettigede, ettersom de ikke innebærer noen fordel for grunneierne. Privat eiendom som er opparbeidet eller i henhold til plan lagt ut til felles privat avkjørsel, felles privat gårdsplass eller annet felles

privat areal for flere eiendommer i regulert område og parkbelte i industriområde, er refusjonsberettigede tiltak, jf. § 46 nr. 2.

Utgangspunktet er at alle nødvendige utgifter til den strekning hvor det skjer en sammenhengende opparbeidelse, omlegging eller utvidelse skal dekkes. Strekningen er i loven betegnet som «refusjonsenheten». Felles for alle refusjonsberettigede tiltak er at refusjonsplikten er begrenset til det som maksimalt kan kreves opparbeidet etter de relevante bestemmelser. Utgifter som kan kreves dekket er blant annet utgifter til grunnverv, utførelsen av tiltaket, erstatning for bygninger som må fjernes, ulempeerstatning og utgifter for å ha ledninger på annen manns grunn. Dersom fordelingen av utgiftene innenfor en slik enhet blir «klart urimelig», kan kommunen i den enkelte sak fravike disse retningslinjene, og treffe vedtak om at fordelingen skal skje etter andre prinsipper.

Loven bruker betegnelsen «refusjonspliktig areal» om den grunn som inngår i refusjonsutlikningen. Bestemmelse om dette er inntatt i § 49. Forutsetningen er alene at eiendommen fritas for den tyngende forpliktelse plan- og bygningsloven § 67 representerer.

Ubebygde areal som på denne måten blir byggeklart på grunn av tiltaket, er imidlertid kun refusjonspliktig dersom det er teknisk mulig å føre opp bygning på eiendommen og nødvendige tillatelser fra myndighetene kan påregnes. Det er bare den delen av eiendommen som kan nyttiggjøre seg tiltaket som anses som refusjonspliktig areal. Bebygde eiendom som ikke kan deles, faller i utgangspunktet utenfor refusjonssystemet. Kan eiendommen reelt sett likestilles med ubebygde areal (i refusjonssammenheng), er den derimot refusjonspliktig. Det er tilfelle dersom eiendommen er så stor at det kan fradeles en selvstendig tomt. Det samme gjelder for saneringsmoden bebyggelse eller der bebyggelsen har en klart lavere verdi enn tomta. I tillegg anses bebygde eiendom refusjonspliktig dersom den etter gjeldende arealplan kan utbygges med ytterligere 1/3 eller mer, jf. § 49 nr. 1 tredje punktum. I alle disse tilfeller betales refusjon for den byggemulighet som ikke er utnyttet.

Plan- og bygningsloven § 50 regulerer den innbyrdes fordelingen av det refusjonspliktige beløp på de refusjonspliktige areal. Den ene halvparten av beløpet fordeles etter størrelsen på det refusjonspliktige nettoareal. Den andre halvparten fordeles etter eiendommens tillatte utnyttning. Kommunen har etter § 50 nr. 1 andre ledd adgang til å gi bestemmelser om en annen fordelingsnøkkel enn det første ledd gir anvisning på, men det må

gjøres generelt og ikke i forbindelse med en konkret refusjonssak.

Refusjonskravet til den enkelte eiendom skal ikke overstige den verdistigning som oppstår som følge av tiltaket jf. § 50 nr. 2 første punktum. Dette kalles verdiøkningssprinsippet. Regelen skal sikre at grunneierne ikke blir avkrevet et større beløp enn det oppfyllelse av kravet om opparbeidelse av infrastruktur utgjør. Som hovedregel vil dette tilsvare eller overstige det beløp refusjonskravet utgjør, ettersom en samlet utbygging vil være mer rasjonell enn om den enkelte grunneier skulle opparbeide sin del. Grunneier kan i medhold av § 50 nr. 2 andre punktum kreve at antatt verdistigning fastsettes ved takst.

Hovedregelen er at refusjonsbeløpet forfaller til betaling fem uker etter at refusjonsvedtaket etter § 55 er fastsatt og meddelt de refusjonspliktige, jf. § 56 første ledd. Forfallstidspunktet utskyttes imidlertid for ubebygd del av bebygd eiendom inntil deling eller bygging finner sted, jf. § 56 andre ledd. Bestemmelsen i § 56 femte ledd hjemler renteplikt og adgang til å indeksregulere refusjonsbeløp ved utsatt forfall.

#### *Saksbehandlingen*

Utbygger (privat/offentlig) sender inn tekniske planer og kostnadsoverslag for tiltaket til godkjenning i kommunen, jf. § 52. Gjenpart sendes berørte grunneiere. For grunneierne vil kostnadsoverslaget kunne være avgjørende for om de skal kreve takst etter § 50 nr. 2. Med godkjenningen gis utbygger klarsignal til å påbegynne tiltaket. Etter § 54 faller normalt retten til å kreve refusjon bort dersom arbeidene påbegynnes før godkjenning har funnet sted. Når materialet er godkjent, skal kommunen utarbeide oversikt over refusjonsenheten, refusjonspliktig areal og antatt tillatt utnyttning, jf. § 53. Deretter orienteres de berørte grunneierne om forslag til fordeling av utgiftene.

Forslaget til fordeling av utgiftene etter § 53 første ledd er foreløpig. Når grunneiernes marknadsfrist er utløpt, skal kommunen etter § 53 andre ledd fatte endelig vedtak om refusjonspliktig areal, tomteutnyttelse og refusjonsenhet. Et slikt vedtak er et enkeltvedtak som kan påklages til fylkesmannen. Avgjørelsen er bindende. Det betyr at den skal legges til grunn for den endelige refusjonsutlysning.

Grunneier/fester kan, innen tre uker etter at melding om kommunens vedtak etter § 53 andre ledd er mottatt, kreve at verdiøkningen på eiendommen skal fastsettes ved takst, jf. § 50. Dersom reglene om fordeling i § 50 nr. 1 og nr. 2 første

punktum medfører at refusjonskravet etter den foreløpige beregningen ikke dekkes fullt ut, kan tiltakshaver/refusjonskreditor kreve at det udekede beløp blir fordelt på refusjonspliktige areal der verdiøkningen overstiger det refusjonsbeløpet som i første runde ble fastsatt, begrenset oppad til verdiøkningen.

Etter at tiltaket er ferdig, oversender tiltakshaver regnskap med tiltakets faktiske utgifter til kommunen, jf. § 55. Kommunen kontrollerer regnskapet, fordeler refusjonskravet på refusjonspliktige areal og sender den foreløpige fastsettelse av refusjonsbeløp og fordeling på arealet til uttalelse hos de berørte, jf. § 55 andre ledd.

Kommunen treffer deretter endelig refusjonsvedtak, basert på eventuelt fastsatt verdiøkning og avgjørelsen om refusjonsenhet, refusjonspliktig areal og utnyttning, jf. § 55 andre ledd. Godtar ikke grunneier vedtaket, kan det påklages til fylkesmannen.

#### *Forholdet til avgifter*

Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 nr. 17 regulerer kommunens adgang til å finansiere bygging, drift og vedlikehold av kommunale vann- og avløpsanlegg gjennom avgifter/gebyrer. Det finnes i dag ikke en tilsvarende adgang til å finansiere bygging, drift og vedlikehold av vegger gjennom avgifter. Loven fastsetter at eiendom som er tilknyttet kommunal vann- og/eller kloakkledning (jf. plan- og bygningsloven § 67), eller som har plikt til å knytte seg til ledningsnett, er avgiftspliktig, jf. § 1 første ledd. Eiendom som gjennom privat ledning har slik tilknytning, er også avgiftspliktig. Avgiftsplikten bestemmes av hva slags offentlig ledningsnett eiendommen er tilknyttet. Ordningen er delt i tilknytnings- og årsavgift for vann og tilknytnings- og årsavgift for kloakk, jf. lovens § 2. Selv om lov om kommunale vass- og kloakkavgifter ble innført som et supplement til reglene om refusjon, er det forutsatt i forarbeidene at kommunene må kunne bruke avgiftsordningen til å få dekket inn utgifter som kunne ha vært dekket etter plan- og bygningslovens refusjonsregler. I tråd med dette, praktiserer enkelte kommuner avgiftsordningen slik at det ikke kreves refusjon for kommunens utgifter til etablering av hovedledninger for vann og avløp.

#### *Forholdet til utbyggingsavtaler*

En alternativ finansieringsordning for kommunal infrastruktur har utviklet seg gjennom ordningen med utbyggingsavtaler. Dette er en type avtaler der

utbygger binder seg overfor kommunen til å opparbeide eller finansiere deler av kommunal infrastruktur som forutsetning for å få bygge etter planen. Infrastrukturtiltakene vil som regel framgå av rekkefølgebestemmelser i kommunale arealplaner. Rekkefølgebestemmelser er hjemlet i plan- og bygningsloven § 26. Disse forutsetter at utbygging ikke skjer før teknisk eller sosial infrastruktur er på plass for å betjene den nye bebyggelsen. Infrastrukturtiltakene kan være veg, eller hovedavløpsystemer, barnehage, skole med videre. Utbyggingsavtalene kan omfatte infrastrukturtiltak som ikke reguleres av opparbeidelsesplikten, eller som går utover de plikter som følger av plan- og bygningsloven §§ 67, 67a, og 45. Den kan også tre i stedet for refusjonsordningen. Det ligger forøvrig ikke noen rettslige hindre for at en tiltakshaver kan inngå en avtale med andre grunneiere om kompensasjon for opparbeidelse av infrastruktur.

Avtale kan ikke gi rett til å kreve refusjon eller frata andre retten til å kreve refusjon. Hvis tiltakshaver ønsker å opprettholde muligheten for å kreve refusjon parallelt med at det inngås avtale, må saksbehandlingsreglene i §§ 52 følgende, følges. Dette kan for eksempel tenkes der en rekke grunneiere som berøres av tiltaket ikke ønsker å inngå avtale. I et slikt tilfelle vil refusjonssaken løpe som normalt, uten å påvirkes av avtalen. Hvis en eller flere refusjonsdebitorer har inngått avtale, vil avtalen kunne erstatte selve oppgjøret etter refusjonssaken. Stortinget vedtok i april 2005 lovregulering av utbyggingsavtaler. Lovvedtaket er basert på regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) Om endringer i plan- og bygningsloven – Utbyggingsavtaler. Bestemmelsene med tilhørende forskrifter trådte i kraft fra 1. juli 2006. I lovens kapittel XI-A er det gitt regler om saksbehandling og forbud om bruk av utbyggingsavtaler for opparbeidelse av sosial infrastruktur, det vil si barnehager og skoler med mer. Det er anledning til å inngå avtaler om teknisk infrastruktur, det vil si veg, vann og avløp, med tilhørende anlegg.

### **23.3 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag**

#### *Erstatning av refusjonsordningen med avgifter*

I sin første utredning, NOU 2003: 24, la Bygningslovutvalget fram to forslag til modeller for et enklere system for finansiering og kostnadsfordeling av utgifter til veg, vann og avløp. Begge modeller inneholdt forslag om å innføre tilknytningsavgift for veg, enten til erstatning for eller som supplement til refusjon. Blant høringsinstansene som

uttalte seg til dette temaet var det bred støtte til forslaget om å innføre tilknytningsavgift for veg. Også utenom høringen var det flere som overfor utvalget har gitt uttrykk for at et avgiftssystem ville kunne være et hensiktsmessig og forenkende alternativ til refusjonssystemet. På denne bakgrunn vurderte utvalget mulighetene for å etablere et system for finansiering og kostnadsfordeling av utgifter til veg, vann og avløp via avgifter, fortrinnsvis i form av en engangs tilknytningsavgift.

En forutsetning for å innføre tilknytningsavgift for veg som erstatning for eller supplement til refusjonsreglene var etter utvalgets oppfatning at dette klart ville bidra til forenkling og effektivisering, jf. utvalgets mandat. Ved vurderingen av om refusjonssystemet kan erstattes eller suppleres med en utvidelse av eksisterende avgiftslov, la utvalget blant annet lagt vekt på å undersøke i hvilken grad anvendelsesområdet for avgiftsloven dekker anvendelsesområdet for refusjonsreglene. Dersom en innfører en vegavgift med sikte på kostnadsinndekning for utgifter til veger som ikke er områdeinterne, slik vann- og avløpsavgiftene finansierer hovedanlegg for vann og avløp, må finansieringsordningene for vegutbyggingen endres i sin alminnelighet. Videre vurderte utvalget om innføring av vegavgift er et hensiktsmessig virkemiddel for kostnadsfordeling av utgifter til vegutbygging tatt i betraktning en samfunnsutvikling i retning av økt privat initiert utbygging. I likhet med hva som har vært konkludert, blant annet i juridisk litteratur og i tidligere utredninger om å innføre vegavgift, kom utvalget til at kommunalt fastsatte avgifter synes å harmonere dårlig med privat initiert utbygging. Et avgiftssystem er i utgangspunktet basert på situasjoner der kommunen står for utbyggingen, og hvor det dermed er rimelig og hensiktsmessig at avgiftene innkreves og innbetales til kommunen.

Et system der en privat tiltakshaver overtar kommunens krav på tilknytningsavgiften eller får refundert sine utlegg fra avgiftssystemet (jf. Forenklingutvalgets forslag), ville ta hensyn til nevnte innvending. I tillegg ville særlig muligheten for tiltakshaver til å få sine utgifter direkte refundert eller forskuttert fra kommunen, innebære en vesentlig forenkling sammenlignet med å måtte få utgiftene dekket gjennom en refusjonssak. Det ville også innebære en fordel for tiltakshaver at kommunen overtar risikoen for ikke å få dekning på grunn av manglende betalingsevne eller -vilje hos refusjonsdebitor/avgiftsdebitor.

Å etablere et avgiftssystem reiste imidlertid en rekke andre problemstillinger. Utvalget fant det ikke hensiktsmessig å gå nærmere inn på en drøftelse av disse, men nøyde seg med å peke på spør-

målet om hvordan man skal sikre at det faktisk er midler tilgjengelig til utbygger når situasjonen er aktuell. Ville det være utbygger eller kommunen som skulle bestemme om det er avgift eller refusjon som skal kreves, dersom man innfører et tosporet system med både refusjon og avgifter? Ville et system med vegavgifter være egnet til å finansiere og fordele utgifter til vegutbygging i fortettingssituasjoner, eller kun/hovedsakelig i tilfeller der det finner sted nybygging på jomfruelig grunn? I fortettingsområder vil det være begrensede avgifter som kan innkreves fordi området i hovedsak er utbygd fra tidligere, og bebyggelsen dermed allerede har tilknytning til offentlig veg. En full kostnadsinndekning gjennom vegavgift betyr derfor at de som etablerer seg på nye felt, vil måtte betale for vegutbygging andre steder. Når avgiften ikke lenger er relatert til kostnadene, vil avgiftssystemet i en viss utstrekning komme som et alternativ til beskatning for finansiering av fellesgoder, noe som kan lede til at det oppstår dobbeltbeskatningsspørsmål. Da blir det også en avveining av hvor rimelig det er å legge byrden ved vegutbygging på de som skal etablere seg med ny bebyggelse i stedet for å fordele kostnadene på alle.

Bygningslovutvalget fant etter en samlet vurdering at innføring av vegavgift som virkemiddel for finansiering og kostnadsfordeling av utgifter til vegutbygging, er enda mindre aktuelt i dag enn ved tidligere vurderinger. Dette særlig fordi vegutbygging i stadig større grad initieres og foretas av private tiltakshavere. Det ble derfor ikke foreslått innføring av avgiftsfinansiering av vegutbygging fra utvalgets side.

### *Generelt*

Plan- og bygningslovens refusjonsregler har vært kritisert. Det er bred enighet om at den som har opparbeidet teknisk infrastruktur som andre grunneiere nyter godt av, bør få sine utlegg refundert av disse. Imidlertid anses refusjonsreglene for å være kompliserte og tunge å praktisere, slik at resultatet kan være vanskelig å forutse. Bygningslovutvalget foreslo å beholde refusjonsinstituttet, men å forenkle reglene i noen grad.

### *Ett vedtak om refusjonsfordeling*

Gjeldende regler legger opp til at det treffes ett vedtak etter plan- og bygningsloven § 53, som er den foreløpige refusjonsberegningen, og ett etter § 55 som er den endelige fastsettelsen. Bygningslovutvalget har tre alternative forslag til forenkling av dagens saksbehandlingsregler ved å redusere

antall vedtak som treffes i forbindelse med refusjonssaken.

Utvalget foreslår som første alternativ at antallet reelle vedtak i refusjonssaken reduseres til ett. Dette vedtaket skal treffes etter at tiltaket er fullført. De vurderinger kommunen etter dagens regelverk skal gjøre som vedtak etter § 53, skal etter forslaget nå kun gjøres som et ledd i saksbehandlingen. Det innebærer at foreløpig refusjonsberegning ikke blir et eget vedtak, men et beslutningsgrunnlag for det den endelige refusjonsfastsettelsen.

Som en mulighet for ytterligere forenkling peker utvalget på at den foreløpige refusjonsberegningen kommunen foretar etter § 53 i sin helhet kan utgå. Dette alternativ er innarbeidet som alternativ to i lovforslaget. Det vil i så fall innebære at forslaget til ny bestemmelse som alternativ én utgår. Man står da igjen med følgende kommunal behandling av refusjonssaken: Kommunen skal før tiltaket påbegynnes godkjenne tiltakshavers planer på kart med kostnadsoverslag, eventuelt bindende pristilbud, jf. utvalgets forslag til § 36-6. Når tiltaket er fullført, skal kommunen fastsette refusjonen, jf. utvalgets forslag til § 36-9. Gode grunner kan etter utvalgets mening tale for denne løsningen.

Et mindretall i utvalget foreslår ytterligere forenklinger. Disse medlemmenes prinsipale forslag er at kommunen skal vurdere og avgjøre om et tiltak er refusjonsberettiget, hva som er refusjonsenheten, hvem som omfattes av refusjonen (refusjonspliktig areal), samt hvilken prosentvis andel av kostnadene den enkelte av disse vil få, samtidig som kommunen behandler den søknaden som begrunner pålegget etter plan- og bygningsloven § 67, jf. lovforslaget § 27-3 (søknaden om for eksempel å få bygge boligene – vedtak I). Dette innebærer at kommunen ved et pålegg etter § 67 (forslagets § 27-3) varsler berørte grunneiere om at den vurderer å pålegge opparbeidelse og at et eventuelt pålegg gir utbygger rett til refusjon fra de berørte som gjennom tiltaket får eller kan få etablert lovlig tilknytning til veg, vann- eller avløpsledninger. Videre må den orientere om at utbygger, naboer og andre berørte kan uttale seg innen en nærmere fastsatt frist (for eksempel tre uker) om både pålegget og refusjonskravet det utløser. Kommunen skal samtidig gi en orientering om hvordan refusjon generelt sett beregnes, og be om særskilte kommentarer dersom noen av partene mener at en eller flere av unntaksbestemmelsene i refusjonskapitlet kommer til anvendelse. Deretter treffes vedtak på vanlig måte, men med det tillegg at kommunen i et særskilt punkt knytter pålegget etter plan- og bygningslov § 67 sammen med refu-



sjonskravet det utløser. Vedtaket kan påklages på vanlig måte. Fastsettelsen av hvor mye den enkelte faktisk skal betale finner sted når tiltaket er gjennomført og utbygger har levert sin dokumentasjon over medgåtte kostnader til kommunen, jf. gjeldende lov § 55.

Mindretallet framholder at forslaget kan implementeres ved å innta et nytt ledd samsvarende med ovennevnte i lovforslaget § 27-3, som erstatter § 67. Det antas at ordlyden i plan- og bygningsloven § 46 (utvalgets forslag til § 36-1) må endres tilsvarende. I tillegg bør man kommentere forslaget i forhold til gjeldende fristregler for byggesaker.

Ved gjennomføring av forslaget vil innholdet og begrunnelsen for eksisterende §§ 52-54 i det vesentlige kunne erstattes gjennom de aktuelle endringer i plan- og bygningsloven § 67. Bestemmelsene foreslås derfor opphevet i dette alternativet.

Subsidiært kan de samme spørsmål avgjøres i forbindelse med den søknaden som er resultatet av pålegget (søknaden om tillatelse til bygging av vegen eller VA-anlegget – vedtak II), eller alternativt som en del av igangsettingstillatelsen til vedtak I eller II.

Mindretallet påpeker videre at fordelen med sitt forslag om å behandle disse spørsmål i forbindelse med vedtak II eller igangsettingstillatelsen, er at vedtak I ikke blir utsatt/forsinket. Ulempen er at man blant annet mister noe av parallelliteten mellom pålegget hjemlet i plan- og bygningsloven § 67 og refusjonsvedtaket, forutberegneligheten og kommunens aktive rolle i refusjonsspørsmålet.

Utvalgets forskjellige alternativer innebærer da kort at 1) dagens vurdering etter § 53 ikke gjøres som et vedtak, eller 2) at dagens vurdering etter § 53 ikke foretas, men at det bare treffes ett refusjonsvedtak, eller 3) (foreslått av mindretallet) at det ikke treffes et refusjonsvedtak etter egne saksbehandlingsregler, men i forbindelse med avgjørelse av søknad om opparbeidelse av de tekniske anleggene, rammetillatelse eller igangsettingstillatelse.

Utvalget foreslår videre at godkjent kostnadsoverslag utarbeidet av tiltakshaver skal gjøres bindende, med en ramme på 15 % påslag. Kommunene skal etter forslaget også være restriktive med å akseptere forbehold knyttet til kostnadsoverslaget. Alternativt skal godkjent bindende tilbud for utførelsen legges til grunn for fastsettingen. Hensikten med dette er at de priser som oppgis på det stadiet planene skal godkjennes av kommunen, skal være realistiske. Viser det seg når regnskapet foreligger at poster er vesentlig overskredet, er det en presumsjon for at utgiftene ikke har vært nød-

vendige og ikke bør anerkjennes som ledd i refusjonsberegningen.

Utvalget har presisert at godkjenningen av tiltakshavers planer må anses som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og som kan påklages. Det samme gjelder dersom kommunen ikke godkjenner planene. Antakelig praktiseres bestemmelsen ikke slik i dag, men etter utvalgets syn faller disse kommunale avgjørelsene inn under definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

#### *Opphevelse av takstinstituttet*

Utvalget foreslår videre at adgangen til å kreve verdistigningen fastsatt ved takst etter § 50 nr. 2 oppheves. Takst var ment å være et enklere system for overprøving av verdistigningsspørsmålet. Dessuten ble reglene om refusjonspliktig areal utformet slik at refusjonen bare skulle omfatte grunn som ble tilført verdistigning som følge av tiltaket. Innspill utvalget har mottatt tyder imidlertid på at systemet for fastsettelse av refusjonsbeløpet er for komplisert totalt sett. Takst, som normalt er en enkel og effektiv måte å få en fastsetting/overprøving av en verdi/verdistigning på, fungerer etter utvalgets oppfatning ikke etter intensjonen. Inntrykket fra praksis er at systemet med taksering skaper atskillige problemer. Det skyldes blant annet at verdiøkningsspørsmålet lett misforstås, med den konsekvens at rettsanvendelsen ved taksering blir uriktig. Dessuten er saksbehandlingen ikke lagt opp slik at partene i tilstrekkelig grad kan gjøre sine synspunkter gjeldende. Etter utvalgets forslag skal verdistigningsspørsmålet i stedet avgjøres av kommunen på skjønnsmessig grunnlag, og være gjenstand for rettslig prøving dersom det reises søksmål etter lovforslaget. Innløsningsretten etter § 51 foreslås opphevet. Når verdistigningsbegrensningen foreslås opprettholdt, er det etter utvalgets syn ingen grunn til å beholde innløsningsadgangen.

Bygningslovutvalget nevner et ytterligere bidrag til forenkling utover det foreslåtte. Det kunne tenkes at også verdistigningsbegrensningen i gjeldende lov § 50 nr. 2 (utvalgets forslag til § 36-5 nr. 2 ), oppheves. Begrunnelsen for dette ville i så fall være at dersom grunneier selv skal oppfylle vilkårene i gjeldende lov § 67 (utvalgets forslag til § 27-3), er dette ikke undergitt noen verdistigningsbegrensning. Når en annen oppfyller denne plikten, vil det også som regel kunne gjøres mer kostnadseffektivt fordi det etableres infrastruktur for et større område. Det tenkes situasjoner hvor det ikke oppstår verdistigning. Det vil for eksempel være tilfellet dersom utbygger igangset-

ter etablering av infrastruktur i et fallende marked. Det er verken rimelig eller rettferdig at enkeltpersoner skal bli økonomisk skadelidende for andres feilvurderinger. De problemer dette representerer vil i tilfelle verdistigningsbegrensningen bortfaller, kunne løses gjennom bestemmelser om forfall. Hvis den enkelte grunneier slipper å betale før bebyggelse eller deling finner sted, har han selv hånd om hvorvidt han vil nyttiggjøre seg infrastrukturen og de verdier som er etablert. Da er i så fall utbygging som utløser refusjon, grunneierens eget valg. Ulempen er imidlertid at et slikt system kan lede til at utbyggingen av regulerte områder blir forsinket eller endog kansellert, hvilket igjen kan få negative konsekvenser for øvrig infrastruktur etablert i tillit til gjeldende arealplaner. Utvalget har derfor ikke foreslått dette som noe alternativ.

En opphevelse av verdistigningsbegrensningen har vært foreslått tidligere, jf. NOU 1984: 9 Forenklinger i bygningslovgivningen mv. II. Imidlertid tok departementet den gang allerede i høringsbrevet avstand fra forslaget, se Ot.prp. nr. 57 (1985–86) kapittel 4.2.5. Dagens holdning til forenkling og standardisering generelt, samt det forhold at refusjon ikke lenger knyttes så nært opp til ekspropriasjon som på midten av 1980-tallet, taler imidlertid for at ideen igjen kunne være moden for vurdering. Når utvalget likevel valgte å beholde verdistigningsbegrensningen i lovforslaget, hang dette sammen med at verdistigningsbegrensningen etter utvalgets vurdering burde beholdes som en sikkerhetsventil. Presumsjonen for verdistigning vil antakelig gjøre seg gjeldende for de aller fleste saker, ved at verdiøkningen på eiendommen overstiger refusjonsbeløpet. Utvalget forutsetter at høringsinstansene eventuelt tar stilling til dette spørsmålet. Oppheves verdistigningsbegrensningen, anser utvalget imidlertid at innløsningsretten i gjeldende lov § 51 beholdes.

#### *Refusjon basert på normalkostnader*

Et annet forenklinggrep utvalget foreslår er å gi kommunene adgang til å fastsette refusjon basert på normalkostnader, se utvalgets forslag til ny § 36-5 nr. 3. Tanken er å forenkle behandlingsprosessen vesentlig ved at kommunen slipper å ta detaljert stilling til utbyggers kostnadsforslag. Utgangspunktet er at man benytter normale utgifter for denne type anlegg, og foretar en fordeling etter refusjonssystemet. Velger kommunen å fastsette slike faste satser, skal dette erstatte beregningen etter §§ 36-7 følgende. Det forutsettes at departementet gir forskrifter til denne bestemmelsen.

Utvalget antar høringen vil belyse behovet for et slikt system samt anvendbarheten av dette.

#### *Ytterligere reformforslag*

Utvalget peker på at refusjonsplikten etter gjeldende regelverk er en personlig forpliktelse som hviler på eieren av det refusjonspliktige areal. Kravet er sikret med panterrett i det refusjonspliktige areal. Slik ordningen er i dag, får pantet først prioritet fra dagbokføringen, jf. panteloven § 6-1 nr. 4, andre punktum. Da er det for så vidt logisk at kravet korresponderer med en personlig forpliktelse for refusjonsdebitor. Utvalget vurderer om den personlige forpliktelsen skal bortfalle ved at kravet alene sikres gjennom legalpant, og i tilfelle på best prioritet. Forutsettes en verdistigning som er minst like stor som kostnadsinndekningen, vil en slik ordning ikke være til skade for andre panthavere. Samtidig vil hensynet til refusjonskreditor (utbygger) være godt nok ivarettatt, selv om grunneiers personlige forpliktelse bortfaller. Det er bare i de tilfeller der refusjonen er satt høyere enn verdistigningen at en slik ordning i prinsippet representerer noe problem for debitor. Det kan løses ved domstolskontroll av refusjonsfastsettelsen. Utvalget foreslår ingen endringer i bestemmelsen, men nevner problemstillingen slik at departementet får anledning til å foreslå endringer dersom gjeldende rett er å anse som utilstrekkelig. Det må da gjøres en endring i panteloven § 6-1, for eksempel ved å innføre et nytt fjerde og femte ledd for refusjonskrav for å sikre at legalpantet får best prioritet. Samtidig må man ta ut den personlige forpliktelsen fra plan- og bygningsloven § 57 første ledd (forslaget § 36-11 første ledd).

Utvalget mottok innspill om at andre fellesinnretninger enn veg, vann og avløp bør inngå i refusjonskapitlet. Innspillene tok opp at også offentlige friområder, skoler og barnehager bør gjøres til gjenstand for refusjonsutlikning. Det er utvalgets syn at dersom andre typer fellesinnretninger omfattes av refusjonsplikten, vil dette ikke bidra til forenkling av regelverket. Det er i disse tilfellene ingen sammenheng mellom opparbeidelsesplikt og utbygging. Private har ikke plikt til å etablere offentlig friområde utover regulert fellesareal, eller skoler eller barnehager.

#### *Tidsfrister for refusjonssaker*

For øvrig inneholder lovforslaget § 21-7 tidsfrister for kommunens behandling av refusjonssaken. Hensikten er å sikre framdriften og forutberegneligheten for tiltakshaver, blant annet av hensyn til

anbud innhentet fra underentreprenører og vedståelsesfrister (utvalgets forslag til § 36-6).

#### *Videreføring av øvrige bestemmelser*

Lovforslaget inneholder også en rekke presiseringer og klargjøringer av de øvrige bestemmelsene, se for eksempel §§ 36-1 og 36-4. Det er ikke foreslått endringer i gjeldende rett fra utvalgets side, men en del prisinger i lovteksten.

#### *Utarbeidelse av normdokument*

Utvalget anbefaler at departementet utarbeider et normdokument for hvilke utgifter som kan kreves refundert i medhold av gjeldende lov § 48, jf. utvalgets forslag til § 36-3. Dette fordi det i praksis viser seg å være en omfattende oppgave for kommunene i hver enkelt sak å gjennomgå og godkjenne kostnadsoverslagene, jf. gjeldende lov § 52 og utvalgets forslag til § 36-6. Et slikt normdokument vil lette arbeidet for så vel tiltakshaver som kommune og skape forutsigbarhet, og er et viktig grep med tanke på forenkling. Normdokumentet bør etter utvalgets mening fastsettes i forskrift.

### **23.4 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn**

#### *Generelt*

*Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Østfold, Bergindustriens fellesekretariat og NBBL* er positive til at forslaget går ut på å forenkle refusjonsinstituttet, og gjøre det lettere for brukerne å anvende de nye refusjonsreglene.

*Miljøverndepartementet* ser behov for å vurdere en ytterligere styrking av gjennomføringsvirkemidlene i loven både i forhold til transformasjonsområder, andre innfyllingsområder og i områder som skal nybygges. *Selvaagbygg* uttaler at refusjonsordningen som den i dag framstår, er lite egnet til urban transformasjon. Problemene oppstår når nye prosjekter planlegges i byområder. I dag finnes det ikke mekanismer som sikrer en forutsigbar plan- og byggeprosess for tiltak i byområder. Siden stadig mer av vår fysiske samfunnsendring skjer innenfor allerede eksisterende bebygde områder (transformasjon), må virkemidlene også utvikles og tilpasses slike forhold.

*Utvalget for harmonisk fortetting i småhusområdene og Kontaktutvalget for Velforeninger i Oslo* framholder at refusjonsordningen ofte fører til store urimeligheter når det gjelder fortetting av etablerte områder.

*NHO* støtter at man opprettholder refusjonsinstituttet slik mindretallet foreslår, men ber om at det gis en hjemmel for at utbyggingsavtaler kan erstatte refusjonsinstituttet, dersom avtalen begrenser seg til de tiltak som omfattes av refusjon. *NHO* er videre av den oppfatning at pålegg gitt i medhold av plan- og bygningsloven for eksempel om veg, 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.

#### *Ett vedtak om refusjonsfordeling*

*Bærum kommune* er enig i forslaget alternativ 1. På denne måten kan saksbehandlingen startes før regnskapene foreligger og en kan få gjennomført høring blant de økonomisk berørte slik at dette er unnagjort til regnskapene foreligger. Dette er helt nødvendig dersom vedtak skal treffes innen seks uker. Det foreslås at regnskapet ikke kan avvike mer enn 10 % fra kostnadsoverslaget for å oppnå større grad av binding.

*Oslo kommune* stiller seg i det alt vesentlige positiv til de foreslåtte endringer. Effektiviseringsgevinsten ligger ikke så mye i den kommunale saksbehandlingen, men noe besparelse ligger det i å slippe den foreløpige refusjonsberegningen etter dagens § 53. Kommunen stiller imidlertid spørsmål om endringene ivaretar de enkelte grunn-eierne.

*Trondheim kommune* mener det bør være et mål at det bare fattes ett forvaltningsvedtak i refusjonssaken og at dette fattes så tidlig som mulig i prosessen. Et vedtak som tilsvarende forslaget § 36-6 bør omfatte de nødvendige elementene, og disse elementene kan fastsettes i vedtaket med en slik grad av sikkerhet at de senere kan benyttes som utgangspunkt for endelig beregning av refusjonskrav. Den endelige beregningen anses da ikke som et enkeltvedtak.

*NHO og Byggenæringens Landsforening* har i sammenfallende uttalelser påpekt at både de prosessuelle og materielle bestemmelsene i gjeldende plan- og bygningslov om refusjon reiser komplekse og til dels vanskelige problemstillinger. I flere saker oppleves det at kommuner ikke besitter kompetanse til å foreta saksbehandling av en refusjonssøknad slik dagens regler forutsetter, og/eller at kommuner dels forsøker å unngå å bruke reglene, og dels nekter å bruke reglene. *NHO* mener derfor at det er et meget stort behov for en forenkling av saksbehandlingsreglene.

*Finnøy kommune* støtter utvalgets alternativ 2.

*Fylkesmannen i Hedmark* er enig med utvalget i at systemet med foreløpig beregning av refusjon innebærer et kompliserende ledd i saksbehandlingen. Det virker derfor mest fornuftig at det foreslåtte alternativ 1 til § 36-7 går ut, og at gjeldende § 53 i stedet oppheves som foreslått i alternativ 2. Embetet er imidlertid skeptisk til mindretallets ønske om ytterligere samkjøring av reglene om refusjon og behandling av søknad med påfølgende pålegg etter den foreslåtte § 27-3. En slik samkjøring med felles vedtak vil etter embetets oppfatning lett føre til at det oppstår uklarheter rundt vedtakets innhold. Begrunnelsen for ulike deler av vedtaket blir da gjerne gitt samlet, slik at det er en fare for at kommunene ikke gjør de vurderinger som forvaltningsloven § 25 forutsetter.

#### *Opphevelse av takstinstituttet*

*Bærum kommune* uttaler at takstordningen har vært brukt noen ganger ved refusjonssaker i kommunen, men dette har ikke resultert i noen verdistigningsbegrensning i forhold til utregnet refusjonsbeløp, utenom i ett tilfelle. Kommunen anser at ordningen bør sløyfes som ganske unyttig. En kan ikke se at kommunene har kompetanse til å bedømme verdistigningen. Verdistigningsbegrensningen bør utgå som tema. Det vises også til at fullt utbygde eiendommer ikke kan ilegges refusjon. *Oslo kommune* anser at å ta stilling til verdistignings spørsmålet er en utvidet arbeidsoppgave som krever spesiell kompetanse og økte ressurser. Opphevelse av takstinstituttet vil således ikke være en forenkling for kommunene.

*Trondheim kommune* støtter forslaget om å fjerne takstinstituttet.

*Nettverket på ti kommuner* anser at verdistigningsbegrensningen bør falle bort. Kommunen har ikke forutsetninger for å bestemme verdistigningen. Tiltakshaver bør selv kunne velge omfanget av det anlegget han, i samråd med kommunen, ønsker å utføre ut over kravet i § 67, og likevel beholde refusjonsretten. Godkjenning av materialet i en refusjonssak bør kunne gjøres til en del av byggesaksbehandlingen.

#### *Refusjon basert på normalkostnader*

*Bærum kommune* mener at tiltakshaver bør få dekket de reelle kostnadene i det aktuelle anlegget. Saksbehandlingen blir neppe mer effektiv om kommunen gis hjemmel til å ta utgangspunkt i normalkostnader. *Finnøy kommune* støtter forslaget om normalkostnader.

#### *Ytterligere reformforslag*

*Bærum kommune* uttaler at refusjonsbeløpet forfaller en gang i en uviss fremtid. Det synes ikke rimelig at det er eieren på det tidspunkt da vedtaket ble fattet som skal betale. Ved boligutbygging kan det tenkes at leilighetene er solgt og seksjonert når vedtaket fattes slik at utbygger går fri. Kommunen foreslår at den som eier det ubebygde areal som blir gjort byggeklart gjennom det refusjonspliktige tiltaket er ansvarlig for betaling. For hvilende refusjon er den ansvarlig som ved deling eller byggetiltak utløste refusjonsplikten.

#### *Tidsfrister for refusjonssaker*

*Bergen* ser ikke at forslaget om å innføre tidsfrister, under normale omstendigheter, vil være noe problem, i alle fall ikke de fristene som nå er foreslått.

#### *Utarbeidelse av normdokument*

*Bærum kommune* støtter forslaget om at det utarbeides et normdokument for utgifter som anses nødvendig. *Finnøy kommune* ser fram til normdokument for hvilke utgifter som kan kreves refundert.

## **23.5 Departementets vurderinger**

#### *Erstatning av refusjonsordningen med avgifter*

Bygningslovutvalget vurderte å innføre avgifter for finansiering av vegutbygging som et alternativ eller et supplement til refusjonssystemet, men fant at dette ikke var en hensiktsmessig løsning. Dette er heller ikke etterlyst i noen stor grad under høringen. Departementet legger utvalgets framstilling til grunn og slutter seg til denne vurderingen. Ut fra de påpekte ulemper og problemstillinger som reiser seg rundt innføringen av avgifter, anser departementet at det er mer hensiktsmessig å beholde refusjonssystemet, men med visse forenklinger.

#### *Refusjonsreglenes plassering og nummerering*

I tråd med departementets forslag til oppdeling og regulering av loven, er refusjonsreglene lagt til gjennomføringsdelen av loven. Nummereringen er derfor endret i forhold til Bygningslovutvalgets forslag. Reglene om refusjon plasseres i kapittel 18 i loven, sammen med forslaget til §§ 18-1 og 18-2 om opparbeidelsesplikten.

### *Ett vedtak om refusjonsfordeling*

Departementet er enig med Bygningslovutvalget i at refusjonssystemet er komplisert og vanskelig tilgjengelig. Reglene skal kunne brukes i alle landets kommuner. Hyppigheten i anvendelsen av reglene vil variere. Noen kommuner vil knapt komme borti dem, mens andre kommuner bruker dem noe oftere. Kjennskap til reglene og deres anvendelse vil derfor variere.

En forenkling må imidlertid vurderes i forhold til de rettssikkerhetsinteresser reglene skal ivareta. Det representerer en verdi for grunneier at eiendommen er gjort byggeklar av andre, og refusjonskravet er en motytelse for dette. På den annen side er det viktig at de refusjonspliktige arbeider prosjekteres og utføres på en mest mulig kostnadseffektiv måte, at de utgiftene som ligger til grunn for refusjonskravene er reelle og at utgiftene fordeles i tråd med reglene og verdistigningen. I tillegg må partene oppleve at det er foretatt en forsvarlig saksbehandling der det har vært anledning til å fremme synspunkter, og alles interesser er ivarettatt på en betryggende måte. Det må også tas i betraktning at verdiøkningen bare vil bli realisert dersom grunneier ønsker å bygge ut. Også bebygd grunn kan rammes av refusjonskrav, og kravet er ikke avhengig av om grunneieren har noen aktuell interesse i en utbygging.

Dersom refusjonsreglene ikke sikrer at det er sannsynlig at tiltakshaver får en rimelig dekning av sine utlegg fra andre som nyter godt av det, vil dette kunne forhindre at en utbygger tar ansvaret for en samlet utbygging av nødvendig infrastruktur.

Departementet viser til at det treffes en rekke vedtak i forbindelse med en søknad om utbygging, som utløser et pålegg om opparbeidelse med en påfølgende refusjonssak. Etter gjeldende rett vil refusjonssaken ha sitt utspring i at en utbygger etter § 67 blir pålagt å gjennomføre en opparbeidelse av tekniske anlegg etter §§ 67 eller 67a, eller har lagt private stikkledninger etter § 46 nr. 2. Pålegget vil komme i sammenheng med en søknad om byggetillatelse eller rammetillatelse. Tiltakshaver må utarbeide tekniske planer og kostnadsoverslag som kommunen skal godkjenne etter § 52. Kommunen skal da på grunnlag av dette utarbeide en oversikt over refusjonsenheten, refusjonspliktig areal og antatt tillatt utnyttning. Denne sendes til berørte grunneiere og rettighetshavere med en uttalelsesfrist på tre uker. Etter at fristen er utløpt treffer kommunen vedtak om en foreløpig fordeling av refusjonen. Når opparbeidelsen av de refusjonspliktige anlegg er ferdig, fattes eventuelt

et endelig refusjonsvedtak basert på innsendt regnskap etter plan- og bygningsloven § 55.

Tiltakshaver må få tillatelse til selve utførelsen av arbeidene som bli pålagt, det vil si grave grøfter, opparbeide vegen med videre. I tillegg vil selve tiltaket som utløste plikten være søknadspliktig. Dette kan enten behandles som ett vedtak hvor det gis tillatelse til tiltaket, eller som en oppdelt søknad der det gis rammetillatelse og så igangsettingstillatelse.

Utvalgets forslag til forenkling berører vedtaket etter § 53. Det ene forutsetter at § 53 følges, men at det ikke gjøres noe vedtak. Det andre forslaget går ut på at man ikke foretar noen foreløpig refusjonsberegning, og ikke viderefører § 53. Det tredje forslaget fra et mindretall i utvalget går ut på å fjerne § 52-54 i loven. Regler for behandling av den foreløpige refusjonen legges etter utvalgets forslag til plan- og bygningsloven § 67 (utvalgets forslag til § 27-3). Vedtaket om beregning fattes i sammenheng med ett av de andre vedtakene om opparbeidelse eller i byggesaken.

Etter departementets vurdering vil ikke de foreslåtte endringer, utenom det foreslåtte alternativ to innebære noen større forenklinger, utover at det treffes færre vedtak. Etter både første alternativ, og tredje alternativ fra mindretallet, vil den foreløpige vurderingen måtte gjøres. Arbeidet og vurderingen må antas å være noenlunde tilsvarende det som gjøres i dag. Forskjellen blir at i første alternativ skal det ikke treffes foreløpig vedtak, og etter siste alternativ at det treffes ett vedtak i hele refusjonssaken, men i sammenheng med et annet vedtak i byggesaken som må treffes likevel. Saksbehandlingen rasjonaliseres ved at det ikke treffes flere selvstendige vedtak. Imidlertid kan dette innebære for første alternativ at det for tiltakshaver ikke er noen binding ved den foreløpige beregningen. Tiltakshaver kan komme i den situasjon at rammene og forutsetningene for kostnadsberegninger og refusjonsfordeling ikke opprettholdes av kommunen eller endres i klagerunden på det endelige vedtaket etter gjeldende § 55. Når det gjelder mindretallets forslag (tredje alternativ) ser departementet en nærliggende mulighet for at vedtaket om refusjon kan bli uklart og vanskelig å skille fra det andre vedtaket som treffes samtidig. I tillegg forutsettes det at en del av saksbehandlingen som foregår i forbindelse med refusjonssaken forflyttes til før pålegg om opparbeidelse fattes. Dette vil kunne være tidsbesparende. Etter departementets vurdering opphever imidlertid den uklarhet som kan bli resultatet, sannsynligvis denne gevinsten.

Departementet slutter seg i utgangspunktet til prinsippet om at § 53 kan fjernes, i tråd med Byg-

ningslovutvalgets andre alternativ. Imidlertid anser departementet at det er uheldig at kommunen ikke tar stilling til kostnadene og refusjonsfordelingen før det fattes et endelig refusjonsvedtak. På det tidspunkt vil opparbeidelsen være ferdigstilt etter de forutsetninger som er oversendt kommunen. Både refusjonskreditorer og debitorer har krav på at på en viss forhåndsavklaring av hva det endelige refusjonsbeløpet blir før tiltaket er ferdigstilt. Departementet ser det som en forutsetning at det på en annen måte tas stilling til kostnadene og fordelingen fra kommunens side før endelig refusjonsvedtak.

Departementet finner derfor ikke grunn til å videreføre Bygningslovutvalgets forslag om opphevelse av saksbehandlingen etter gjeldende lov § 53. Departementet foreslår som alternativ at plikten for tiltakshaver til å utarbeide og oversende materiale etter § 52 utvides. Tiltakshaver skal, i tillegg til utarbeidete planer, kostnadsoverslag og oversikt over de berørte grunneiere, også oversende et forslag til kostnadsfordeling i tråd med refusjonsreglene. Tiltakshaver er også i denne sammenheng kommunale etater, dersom de utfører arbeidet og vil kreve refusjon. Bakgrunnen er at reglene om refusjon er relativt kompliserte, noe blant annet NHO og Byggenæringens Landsforening har påpekt. Små og mellomstore kommuner vil som regel ha så få saker der bruk av refusjonsinstituttet er aktuelt at det kan være vanskelig og lite hensiktsmessig å bygge opp en egen kompetanse for dette. I tillegg vil det for tiltakshaver kunne være tidsbesparende å selv kunne få utarbeidet forslaget til fordeling ved oversendelsen til kommunen. Arbeidet med prosjektering av de tekniske anleggene, kostnadsberegningen og refusjonsfordelingen kan foretas parallelt. Tidspunktet for når saken oversendes kommunen behøver ikke bli forskjøvet i nevneverdig grad.

Ved at refusjonsfordelingen blir et arbeid som utføres av private, vil kompetanse til å utføre dette kunne leies inn eller opparbeides hos tiltakshaver ut fra hva som anses hensiktsmessig for den enkelte tiltakshaver. Selv om dette vil påføre tiltakshaver en byrde, forutsettes det at de kommunale gebyrer for refusjonssaker vil måtte justeres ned for å gjenspeile at arbeidet med slike saker er redusert. Der det er tvil om hvilken utnyttelse som skal legges til grunn, fordi området er uregulert eller det er usikkerhet om hvilken utnyttelse en grunneier kan få tillatelse til gjennom dispensasjon, må tiltakshaver kunne kreve at kommunen

tar stilling til dette ved vurderingen av kostnadsfordelingen.

Departementet foreslår i tillegg at kopi av materialet sendes berørte grunneiere før oversendelsen til kommunen. Disse får da tre uker på seg til å kommentere forslaget. Uttalelser oversendes tiltakshaver. Tiltakshaver kommenterer uttalelsene og foretar eventuelle justeringer før saken sendes til kommunen for behandling. Derved spares det noe tid ved at forslaget ikke først skal innom kommunen til behandling og vurdering før det sendes til uttalelse. Godkjenningen av planer og refusjonsberegningen samles til ett vedtak. Kommunen kan godkjenne planene som eget vedtak, før den tar stilling til refusjonsfordelingen, dersom dette er hensiktsmessig. Tiltakshaver vil også ha en innflytelse over tidsbruken ved at jo bedre materialet er, jo smidigere bør prosessen gå. Kommunens vedtak vil også avgjøre den foreløpige refusjonsfordelingen og verdistigningsproblematikken der den er aktuell. Vedtaket blir en bindende ramme for det etterfølgende refusjonsoppgjøret. Godkjenningen av planene og fastsettelsen av antatt utnyttelse, refusjonsenheten og hvem som er refusjonspliktige, vil være et enkeltvedtak og kan påklages.

Gangen i refusjonssaken blir dermed at kommunen pålegger opparbeidelse etter § 18-1 eller § 18-2. Tiltakshaver utarbeider kostnadsanslag, tekniske planer og forslag til refusjonsfordeling basert på hvilke arealer som må anses refusjonspliktige og antatt utnyttning. Materialet oversendes berørte grunneiere og rettighetshavere med tre ukers uttalelsesfrist. Kommentarene fra grunneiere og rettighetshavere sendes til tiltakshaver for samordning og kommentarer. Saken oversendes deretter til kommunen for avgjørelse. Kommunens vedtak kan påklages av både tiltakshaver og berørte grunneiere og andre med rettslig interesse.

#### *Binding av kostnadsoverslaget*

Som det framgår ovenfor slutter departementet seg til Bygningslovutvalgets forslag om å gjøre kostnadsoverslaget bindende, med anledning for tiltakshaver til å ta forbehold på mer usikre elementer. Departementet vil, i likhet med utvalget, påpeke at kommunene må være restriktive med å godta omfattende eller ubegrunnede forbehold. Likeledes slutter departementet seg til forslaget om at de endelige kostnadene ikke refunderes utover en 15 % økning av det opprinnelige fastsatte beløpet.

### *Endelig refusjonsoppgjør*

Når anlegget er ferdig, skal tiltakshaver oversende regnskap og dokumentasjon, og forslag til endelig refusjonsfordeling. Ettersom det allerede foreligger et vedtak om hva som er refusjonsenheten, hvilke eiendommer som er refusjonspliktige og hvilken utnyttelse som er lagt til grunn, vil vedtaket bare omfatte den endelige refusjonsutlikningen basert på de fremlagte kostnadene. Således vil det bare være anledning til å treffe vedtak om selve utlikningen og kostnadsgrunnlaget for det, det vil si om det er riktig fordelt etter det som ble lagt til grunn i det forutgående vedtaket etter forslaget til § 18-9 (gjeldende lov § 55), eller kostnadsøkninger ikke dekkes av forbeholdene eller overstiger 15 %. Selv om kostnadsøkningen ligger innenfor 15 %, vil også spørsmålet om økningen er relevant og reell måtte vurderes. Bare kommunens vedtak om endelig refusjonsoppgjør kan være gjenstand for klage.

### *Opphevelse av takstinstituttet*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å fjerne takstinstituttet. Utvalgets inntrykk av at systemet ikke fungerer etter hensikten deles av departementet. Likeledes er framstillingen av problemene rundt takseringsadgangen ikke imøtegått i høringsrunden. Etter departementets syn vil utgiftene til opparbeidelse av teknisk infrastruktur presumptivt måtte gi en tilsvarende verdiøkning. En samlet utbygging vil være den mest rasjonelle utbyggingsmåten. Eiendommens verdi som byggetomt kan ikke realiseres før kravene er oppfylt. Det vil derfor være ytterst sjeldent at slike utgifter ikke utløser en tilsvarende verdistigning.

Utvalget har i denne sammenheng foreslått at kommunen tar stilling til verdiøkningen ved sin behandling av refusjonssaken. Dersom det besluttes å fjerne regelen om verdiøkning, påpeker utvalget at man da ikke bør følge dets forslag om å avskaffe innløsningsretten.

Både Bærum og Oslo og nettverket av ti kommuner har vært negative til å behandle spørsmålet om verdiøkning. Oslo kommune påpeker at dette krever ressurser og kompetanse og vil ikke være en forenkling sett fra kommunens side.

Etter departementets syn forutsetter en fjerning av takstinstituttet at det må finnes en instans eller system for å håndtere de få tilfellene der det kan være tvil om verdiøkningen. En sikkerhetsventil vil derfor være at kommunen i sitt vedtak etter forslaget til § 18-9 (som erstatter gjeldende lov § 55), dersom refusjonsdebitor i en begrunnet

klage krever det, tar stilling til om det refusjonsbeløpet debitor må betale, står i rimelig forhold til fordelene som oppnås ved at opparbeidelseskravene er oppfylt. I dette ligger det ikke at kommunen skal ta stilling til den nøyaktige antatte verdistigningen i hvert enkelt tilfelle, men at den vurderer om det er omstendigheter som tilsier at det er mindre sannsynlig at opparbeidelsen vil medføre en verdistigning som tilsvarer det refusjonsbeløpet den enkelte eiendom blir ilagt. Kommunen kan i slike tilfeller foreta en skjønnsmessig reduksjon av refusjonskravet eller la det bortfalle i sin helhet. Det reduserte beløpet fordeles på de resterende refusjonspliktige arealer. Kommunen vil da ikke ha en generell plikt til å vurdere verdistigningsspørsmålet, men bare der dette kreves av en refusjonsdebitor. Kommunen kan ta opp problemstillingen på eget initiativ der den vurderer at det foreligger et misforhold mellom refusjonsbeløp og sannsynlig verdistigning. Det er refusjonsdebitor som må sannsynliggjøre at det er ikke er grunnlag for presumpsjonen om at det foreligger en verdiøkning, eller at den er lavere enn refusjonskravet.

### *Fjerning av innløsningsadgangen*

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag om å fjerne innløsningsadgangen. Ettersom verdiøkningbegrensningen er foreslått opphevet, er det tilstrekkelig sikkerhet for at refusjonskravet ikke gir urimelige utslag. Innløsningsretten må derfor anses overflødig.

### *Refusjon basert på normalkostnader*

Departementet finner det ikke hensiktsmessig å gi kommunen adgang til å fastsette normalkostnader. Et slikt system vil nødvendigvis måtte være relativt komplisert og omfattende for å fange opp de reelle kostnader i den enkelte sak. I tillegg vil det kreve et omfattende arbeid med oppdateringer og justeringer. Det vil også kunne være et kompliserende element i saksbehandlingen.

### *Andre endringer. Renter ved utsatt betaling.*

#### *Søksmål*

Refusjon forfaller vanligvis fem uker etter at refusjonsvedtaket er meldt demrefusjonspliktige. Der det offentlige er kreditor kan eieren be om tilbakebetaling etter inntil fem år. Renten er i slike tilfeller 10% etter gjeldende lov. Det er lite hensiktsmessig at renten framgår direkte av loven. Departementet foreslår i stedet at renten fastsettes av departementet. Dette vil gi et smidigere system,

der renten er bedre tilpasset det alminnelige rentenivået.

Ved søksmål for å prøve lovligheten av refusjonsvedtak kan berørte grunneiere som ikke er part gjennom stevning gis en frist til å melde seg som part. Fristen er etter gjeldende lov tre uker. Dette bør etter departementets mening endres, siden det er usikkert om fristen kan være preklusiv etter plan- og bygningsloven når den generelle reglen etter tvisteloven § 15-3 gir en adgang til å tre inn i saken på et senere tidspunkt.

#### *Ytterligere reformforslag*

Bygningslovutvalget tar opp spørsmålet om det personlige kravet på debitor bør bortfalle slik at det heller innføres legalpant i eiendommen. Utvalget går ikke videre med forslaget, men ber departementet vurdere dette i den videre lovprosessen. Departementet anser ikke at det er behov for å endre gjeldende regel. Det er heller ikke tatt opp som en særlig problemstilling av andre enn Bærum kommune.

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av at refusjonsplikten ikke bør utvides til å gjelde andre typer tiltak som friområde, skoler og barnehager. Det foreligger ikke en opparbeidelses-

plikt for slike fellesinnretninger og det bør derfor ikke kunne kreves refusjon for utgifter til dette.

#### *Tidsfrister for refusjonssaker*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å innføre saksbehandlingsfrister for refusjonsvedtaket. Dette sikrer forutberegnelighet og framdrift i saken. Den nærmere fristen vil bli fastsatt i forskrift.

#### *Utarbeidelse av normdokument*

Departementet vil vurdere å utarbeide et slikt dokument som rundskriv eller veileder til refusjonssystemet. Dette anses som særlig viktig etter som departementets forslag medfører at refusjonsfordeling skal utarbeides av tiltakshaver og at reglene er kompliserte.

#### *De materielle reglene om refusjon*

Departementet slutter seg i hovedsak til Bygningslovutvalget og fremmer forslag om endringer av mer redaksjonell art i de materielle reglene. Departementet foreslår også endringer av redaksjonell og språklig art. Endringsforslagene er nærmere omtalt i merknadene til lovendringer.



## 24 Gebyr

### 24.1 Bakgrunn

---

Fra før bygningsloven av 1924 og fram til gjeldende lov har det vært et prinsipp at tiltakshaver skal betale for det arbeid bygningsmyndighetene utfører i saker etter loven. Gebyr skal helt eller delvis dekke kommunens kostnader til saksbehandlingen, og således sette kommunen i stand til å foreta en forsvarlig behandling av sakene. Gebyr skal ikke være en inntektskilde for kommunen, og det har vært en forutsetning at gebyrene ikke skal gå til annet enn kommunens behandling av saker etter loven.

Kommunenes bruk av gebyrer er prinsipielt lite omtvistet. Nivåforskjeller på kommunenes gebyrer har imidlertid medført diskusjoner om gebyrene alltid er begrenset til selvkost.

### 24.2 Gjeldende rett

---

Kommunen har i plan- og bygningsloven § 109 hjemmel for å vedta et regulativ for gebyrer som skal dekke kommunens arbeid etter loven. Det er underforstått i forarbeidene og følger også klart av praksis at gebyrene ikke kan overstige selvkost. Dette følger også av § 36 i saksbehandlingsforskriften til (SAK).

Hva som ligger i begrepet selvkost i dag er i utgangspunktet ikke omtvistet, selv om det diskuteres både hva som burde ligge i begrepet, og hvordan det burde regnes ut i den enkelte sak. Gebyrene skal som et formelt utgangspunkt ikke overstige kostnadene i den enkelte sak, men det er akseptert, og ansett som hensiktsmessig, at gebyrene baseres på gjennomsnittbetraktninger. Det kan således tas utgangspunkt i standardsatser, for eksempel ved at gebyrene baseres på tiltakenes type og/eller areal. Samtidig bør det tas hensyn til at slike standardsatser kan medføre ulovlige gebyrer i den enkelte sak. Gebyrene kan dekke såkalte overheadkostnader, altså administrative kostnader og materiell med videre, ved siden av kostnadene knyttet til den enkelte sak.

Gebyrene kan dekke arbeidet med de fleste oppgaver kommunen utfører etter loven, herunder søknadsbehandling, utferdigelse av attester med

videre. Kommunens arbeid med private planforslag er ikke nevnt i § 109, men det er alminnelig akseptert at også dette arbeidet kan gebyrlegges gjennom gebyrregulativ etter bestemmelsen. Det samme gjelder blant annet utarbeidelse av situasjonskart. Kommunens tilsyn i byggesaker kan også gebyrlegges. Det er blant annet i Ot.prp. 39 (1993–94) lagt til grunn at tilsyn som hovedregel bør dekkes som overhead i kommunens generelle gebyrer, siden det vil kunne være en urimelig belastning for tiltakshaver med økte gebyrer for vedkommende når kommunen utfører tilsyn som en stikkprøve i et tilfeldig valgt tiltak. Det kan på den annen side være rimelig at tiltakshaver betaler hele kostnaden når kommunen utfører tilsyn på bakgrunn av et kjent ulovlig forhold. Det kan ikke kreves gebyr for behandling av klage. Gebyr kan heller ikke kreves som sanksjon for et ulovlig forhold. Heller ikke gebyr ved oppfølging av ulovlige forhold kan overstige selvkost.

I praksis kan de enkelte gebyrvedtak ikke påklages. I stedet vurderes i slike tilfeller lovligheten av regulativene. Der gebyrfastsettelsen er individuell, slik at fastsettelsen er et enkeltvedtak i stedet for en mekanisk anvendelse av regulativets bestemmelser, vil imidlertid gebyrfastsettelsen kunne påklages. Mange regulativer har videre en bestemmelse om lemping av gebyr, og en unnlattelse av å bruke en slik lempingsmulighet vil kunne påklages.

Departementet viser for øvrig til Bygningslovutvalgets grundige gjennomgang av gjeldende rett i NOU 2005: 12 kapittel 27, se særlig kapittel 27.2 og 27.4.

### 24.3 Hovedpunkter i Bygningslovutvalgets forslag

---

Innledningsvis bemerkes at Bygningslovutvalget foreslår et gebyr for klage i byggesaker. Departementet følger ikke dette forslaget, jf. proposisjonen kapittel 4.1.3.

Bygningslovutvalget foreslår å videreføre gebyr som finansieringsmulighet for byggesaksbehandling. Utvalget vurderte også om byggesaksbehandling skal være selvfinansierende, ved at geby-

rer skal dekke de totale kostnadene, men finner at dette ikke er hensiktsmessig.

Utvalget foretar videre en vurdering av hensiktsmessigheten av gjeldende regler, og foreslår å videreføre disse med kun mindre justeringer. Departementet viser til utredningens kapittel 27, som gir en beskrivelse av gjeldende regler og utvalgets anbefalinger, og trekker her kun fram enkelte emner og forslag. Blant annet vurderer utvalget om det bør innføres en standardisering av gebyrene i forskrift eller veileder. Utvalget anser imidlertid at dette vil gripe inn i de vurderinger kommunene selv skal foreta i forhold til gebyrnivå, og vil ikke anbefale dette. Utvalget ønsker å videreføre fastsetting av gebyrnivå ut fra både lokale forhold og kostnadsnivå og lokale prioriteringer for eventuelt å oppmuntre til byggevirksomhet, og peker også på dette som en forklaring på forskjellene mellom kommunene når det gjelder gebyrenes størrelse. På den annen side foreslår utvalget at Kommunal- og regionaldepartementets Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-2140) vurderes erstattet med forskrifter om det samme.

Videre drøftes selvkostprinsippet som grense for gebyrene. Utvalget foreslår at begrensingen til selvkost videreføres, og at dette sentrale elementet ved gebyrberegningen fremgår av lovteksten.

Når det gjelder tilsyn, mener utvalget at det blir mest rettferdig å beholde systemet med å ta utgiftene knyttet til tilsynsarbeidet inn i gebyrgrunnlaget, og fordele dette på de oppgaver kommunen krever gebyr for å utføre i stedet for å innføre egne tilsynsgebyrer.

## 24.4 Hovedpunkter i høringsinstansenes syn

Det kom i høringen ingen innvendinger mot gebyrfinansiering av kommunenes arbeid etter loven. Videre støtter de fleste høringsinstansene som uttaler seg til lovens regler om gebyr, en presisering av selvkostprinsippet i lovteksten, og ingen motsetter seg dette. En rekke høringsinstanser kommenterer imidlertid hvordan selvkost bør regnes ut, og hva som bør inngå i selvkost.

*Bærum kommune* anser at en bør få ta gebyr for undersøkelser som gjøres i arkivmateriale i anledning rettssaker eller eiendomssalg etter medgått tid, siden det ofte kan gå med atskillige arbeidstimer dersom en tjenestemann blir bedt om å vitne i en privatrettslig tvist. *Oslo kommune* slutter seg til at retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester bør erstattes av for-

skrifter om det samme for å styrke deres rettslige status. Kommunen mener videre at gebyrnivået samlet og over tid skal være lik kommunens nødvendige kostnader på sektoren. Selvkostberegninger må uansett gjøres i forhold til sektoren samlet, som foreslått av utvalget. Oslo kommune forutsetter at sektoren i denne sammenheng betyr plan, byggesak, måle-/delesaker samlet. Kommunen støtter også utvalgets anbefaling om at utgifter tilknyttet tilsynsarbeid fordeles på de oppgaver innenfor sektoren kommunen krever gebyr for.

*Fylkesmannen i Oslo og Akershus* bemerker at det synes å være en utstrakt praksis med å la gebyrberegningen ta utgangspunkt i arealstørrelsen på de omsøkte tiltak, og at det ikke synes å være tatt tilstrekkelig høyde i disse gebyrregulativene for at de enkelte byggetiltak i stor grad varierer i størrelse. Da det etter fylkesmannens mening medfører forholdsmessig mindre kostnader for kommunen å behandle byggesaker der søknaden omfatter bygninger med stort bruksareal, enn mindre bygninger, anbefales at departementet ser nærmere på problemstillingen med sikte på å utforme regler som bedre ivaretar selvkostprinsippet.

*Justisdepartementet* peker på at det normalt vil være klagerett på gebyrfastsettingen etter de vanlige reglene i forvaltningsloven hvis det ikke fremgår klart av gebyrhjemmelen hvor stort gebyr som må betales i hvilke tilfeller.

*Miljøverndepartementet* mener det kan være grunn til å vurdere om det skal gis en tydeligere hjemmel for å kunne gebyrlegge kommunens behandling av private planutkast slik at planbehandlingen kan fullfinansieres i kommunen. Departementet foreslår videre at spørsmålet om samordning av gebyr etter plan- og bygningsloven og delingsloven tas opp i forbindelse med det videre arbeidet med plan- og bygningsloven, og legger til grunn at kommunen med den foreslåtte gebyrbestemmelsen har hjemmel til å innarbeide en forholdsmessig andel av denne type kostnader i plan- og byggesaksgebyrene. Departementet støtter også at Kommunal- og regionaldepartementets veileder for beregning av selvkost vurderes inntatt i forskrift.

*NHO og Byggenæringens Landsforening* peker på at selvkostprinsippet er vanskelig å praktisere på en rekke områder, og mener at man bør foreta en nærmere kartlegging og evaluering av erfaringene med gebyrfastsettelse på bakgrunn av timester knyttet til den enkelte sak som et alternativ til standardgebyrer. Disse organisasjonene mener videre at det bør etableres en adgang til å få administrativ overprøving av både gebyrfastsettelsen i

enkeltsaker og kommunale gebyrregulativ som helhet. Det vises til at enkelte kommuner har fjernet bestemmelsene om adgang til å søke om lemping fra sine gebyrregulativer.

## 24.5 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag til lovbestemmelse om gebyr i § 38-1, og foreslår kun enkelte egne justeringer i forslag til ny § 33-1. Dette begrunnes særlig i at prinsippet om selvkost er innarbeidet, og at det er en forholdsvis fylldig praksis rundt forståelsen av begrepet. Departementet er enig med utvalget i at variasjonen i størrelsen på byggesaksgebyrene kan ha en rekke årsaker, blant annet lokale forhold og kommunens prioriteringer ved fastsetting av gebyrregulativene.

Departementet mener at gebyr skal kunne kreves for det arbeid det etter plan- og bygningsloven påhviler kommunen å utføre etter loven, og som samtidig oppfattes som en tjenesteyting overfor den private parten. Departementet er enig med Miljøverndepartementet i at også behandling av private planforslag bør inngå i lovteksten under oppregningen av oppgaver.

Departementet er imidlertid ikke enig med Bærum kommune i at oppgaver som relaterer seg til byggesaker, men som ikke er en plikt etter loven bør inngå i hva det kan kreves gebyr for. Departementet innser at det kan måtte utføres arbeidskrevende oppgaver i tilknytning til de opplysninger kommunen sitter inne med, for eksempel som vitner i privatrettslige rettssaker. Dette bør etter departementets mening likevel ikke belastes gjennom gebyrer etter plan- og bygningsloven. Oslo kommune synes også å ønske å utvide selvkostbegrepet, ved at det innføres et prinsipp om at gebyrnivået samlet og over tid skal være lik kommunens nødvendige kostnader på sektoren. Etter departementets mening må selvkostprinsippet relatere seg til kostnadene ved den enkelte sak, selv om det benyttes standardsatser med utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger. Det vil kunne medføre urimelige utslag om en tiltakshaver i for stor grad kunne gebyrlegges ut over det arbeidet tiltaket medfører. Departementet bemerker i denne sammenheng at det ved utarbeidelse av gebyrregulativ er mulig å ta høyde for at en sak kan medføre en rekke oppgaver av forskjellig karakter, både innenfor plan- og bygningsloven, for eksempel behandling av private planforslag og byggesak, men også oppgaver utenfor loven, som for eksempel seksjonering og gjennomføring av oppmålingsforretning

ger. Det er også vanlig at gebyrregulativer behandler alle eller mange slike forhold. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å samle gebyrhjemlene i en lov, eller at plan- og bygningsloven skal inneholde hjemmel for gebyrlegging for oppgaver som utføres etter annet regelverk. Det er etter departementets mening prinsipielt og praktisk bedre å samordne slik mange gebyrregulativer gjør i dag, ved å behandle alle gebyrer med forskjellige hjemmelslover i samme regulativ.

Departementet er enig med fylkesmannen i Oslo og Akershus i at bruk av for eksempel tiltakets areal som utgangspunkt for gebyrfastsettelse kan gi seg utslag i gebyrer som er for store i forhold til hvor arbeidskrevende de er for kommunen ved behandling av søknaden. Det pekes på at slike gebyrer både ut fra gjeldende lov og departementets forslag kan være ulovlige. Departementet finner det imidlertid vanskelig å lovfeste grenser som hindrer slike utslag, uten at de samtidig medfører for store begrensinger i fleksibiliteten til hvordan gebyrregulativer utformes, hvor det også aksepteres en viss utlikning mellom gebyrene i de enkelte sakene. For eksempel vil areal i mange sammenhenger være velegnet som grunnlag for gebyrberegning. Tilsvarende ser departementet det ikke som hensiktsmessig å pålegge kommuner en konkret metode for gebyrberegning, som bruk av time-lister. I mange tilfeller vil dette kunne være mer kostnadskrevende enn gjennomsnittsbetraktninger, og det gir liten fleksibilitet til å tilpasse gebyrene til de oppgavene som skal utføres. Departementet anser i stedet at slike problemer bør søkes løst gjennom veiledning til kommunene om hensiktsmessig og lovlig beregning av gebyrer.

Tilsyn bør fortsatt beregnes inn i byggesaksgebyrenes generelle del, og ikke belastes det enkelte tiltaket det føres tilsyn med. Departementet viser videre til at det er en målsetting å styrke kommunenes arbeid med tilsyn. For å bevisstgjøre kommunene og synliggjøre arbeidet med tilsyn foreslår departementet at kommunens gebyrregulativ skal vise hvilken andel av gebyrene som kreves inn for å dekke kommunens tilsynsvirksomhet. Dette må gjøres på en slik måte at de samlede inntektene fra gebyrer til kommunens tilsynsvirksomhet kan identifiseres, men det er ikke nødvendig at andelen synliggjøres ved ileggelse av det enkelte gebyr, for eksempel drift av kommunens saksbehandlings-system, kartgrunnlag og planregister.

Departementet foreslår ikke en egen regel som innfører klageadgang, verken for gebyrregulativer eller konkrete gebyrer. Gebyrregulativer kan også i dag overprøves ved lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59, noe som også forekommer. De

enkelte gebyrene kan også påklages i dag, hvis de er individuelt utregnet. Hvis gebyrene mekanisk følger regulativet, er det som oftest regulativets innhold som må vurderes. Hvis regulativet ikke inneholder en bestemmelse om lemping av gebyrene, slik at det ikke er et alternativ å klage over unnlattelse av å benytte denne, viser departementet til at det også er mulig å søke om dispensasjon fra regulativet.

Når det gjelder å overføre Kommunal- og regionaldepartementets føringer i Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-2140) til forskrift, peker departementet på at disse er generelle for alle kommunale betalingstjenester, og at et eventuelt forskriftsarbeid må vurderes bredere.

## 25 Opphevelse av de særskilte skjønnsretter

Dagens ordning med særskilte skjønnsretter er hjemlet i plan- og bygningsloven § 60. Etter bestemmelsen kan departementet etter søknad fra kommunen vedta å nedsette en skjønnsrett som kan avgi skjønn i kommunen etter plan- og bygningsloven. Ordningen i plan- og bygningsloven av 1985 er en videreføring fra bygningsloven av 1965. I dag er det bare tre kommuner som har særskilte skjønnsretter: Stavanger, Bergen og Trondheim.

Ordningen med særskilte skjønnsretter er ikke drøftet av Bygningslovutvalget i NOU 2003: 24 eller i NOU 2005: 12. Men etter departementets vurdering bør adgangen til å opprette særskilte skjønnsretter oppheves. Dette har tidligere vært foreslått av Skjønnslovutvalget i NOU 1993: 35 Lov om skjønnsprosess s. 110–11 uten at det er fulgt opp med lovforslag for Stortinget hittil. De prinsipielle spørsmål som bruk av særdomstoler reiser ble drøftet av Domstolkommisjonen i NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet kapittel 12, se særlig s. 372–73, og av Domstolutvalget i NOU 1999: 22 Domstolene i første instans, se særlig s. 18 og 25. I St.meld. nr. 23 (2000–2001) Første instansdomstolene i fremtiden, uttalte Justis- og politidepartementet at det ikke bør opprettes særdomstoler uten at det foreligger tungtveiende grunner for det, og at dømmende oppgaver som hovedregel bør legges til de alminnelige domstolene (meldingen kapittel 6, s. 45–50, se særlig s. 49). Departementets syn fikk tilslutning i Stortinget, se Innst. S. nr. 242 (2000–2001) s. 8. Spørsmålet om de særskilte skjønnsretter etter plan- og bygningsloven ble ikke berørt konkret.

Etter departementets vurdering er det ikke slike tungtveiende grunner for å opprettholde ord-

ningen med særskilte skjønnsretter etter plan- og bygningsloven. Det er grunn til å anta at det praktiske behovet for særskilte skjønnsretter er begrenset. Dette underbygges av at det er svært få av landets kommuner som har valgt å benytte seg av ordningen. Etter departementets oppfatning er det heller ingen grunn til å betrakte skjønns sakene som en så vidt særlig sakstype at tingrettene ikke skulle være egnet til å behandle slike saker. Videre er det etter departementets oppfatning uheldig med så nære bånd mellom kommunen og retten som det kan bli ved en særskilt skjønnsrett, for eksempel ved at kommunen avlønner skjønnsrettens medlemmer, jf plan- og bygningsloven § 60 femte ledd første punktum. Selv om dette reelt neppe gir noen grunn til å stille spørsmål ved rettens upartiskhet, kan det faktisk så tvil hos allmennheten om rettens upartiskhet. Det er videre prinsipielt lite heldig at skjønnsrettens rettskynlige medlem, lederen med personlig varamedlem, oppnevnes av departementet for en begrenset tidsperiode (fire år av gangen).

Av hensyn til de kommuner som har innrettet seg med særskilte skjønnsretter, kan det etter departementets oppfatning være behov for en viss overgangstid. Departementet er av den oppfatning at en overgangsperiode på inntil fem år er tilstrekkelig.

Forslaget her medfører at gjeldende §§ 60 og 61 i plan- og bygningsloven oppheves. De videreføres dermed ikke i lovforslaget. Gjeldende § 59, som presiserer at skjønn behandles etter skjønnsprosessloven, videreføres og tas inn i lovens kapittel om ekspropriasjon.

## 26 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

### 26.1 Innledning

Plan- og bygningslovens regelverk omfatter stort sett all oppføring av fysiske tiltak, så som bygninger, idrettsanlegg, opparbeidete uteområder med mer. Kvalitetskravene i bygningslovgivningen og oppfølgingen av disse skal oppfylle formål som i noen sammenhenger kan være motstridende. Reglene skal være forutsigbare, men også fleksible. De skal være enkle, men regulere de fleste spørsmål. Det skal sikres at reglene håndheves strengt, samtidig som det må foretas skjønnsmessige avgjørelser. Det skal utøves kontroll, men samtidig vises tillit til aktørene i byggeprosessen. Hovedformålet er likevel gode bygg og gode prosesser.

Totalt sysselsetter bedriftene i byggenæringen ca. 300 000 mennesker, som i sum står for en omsetning på over 300 milliarder kroner (tall fra Byggenæringens landsforening, 2005). Endringer i regelverket som påfører bransjen merarbeid eller større tidstap vil kunne få store økonomiske konsekvenser som følge av volumet på de verdier byggevirkksomheten utgjør. På den annen side utgjør det årlige tap som følge av dårlig utført arbeid store beløp. Det verserer mange tall, og departementet finner det vanskelig å bygge direkte på noen av anslagene, men det viktige er at det gjøres mye feil som blant annet innebærer økonomiske konsekvenser og manglende sikkerhet for de enkelte boligkjøpere og tiltakshavere/byggherrer/leietakere som skal overta/leie byggeverk som oppføres. Verdien av det som bygges er så vidt høy at det fra samfunnets side må ses som uheldig om det ikke bygges med varig kvalitet, og at hensynet til helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet ikke er ivaretatt.

Departementet foreslår å beholde hovedtrekkene i gjeldende system, da dette på de fleste punkter synes å fungere tilfredsstillende. Forslagene bygger i stor grad på Bygningslovutvalgets utredning NOU 2005: 12, men på enkelte områder er departementets forslag avvikende fra denne. De samlede forslag til lovendringer antas å gi endel forenklings- og effektiviseringsgevinster i bygge-

saksavviklingen og en kvalitativ forbedring av de tiltak som gjennomføres.

Departementets forslag er ment å innebære en mer effektiv byggesaksbehandling, uten at kravene til kvalitet og rettssikkerhet reduseres. Det har derfor vært viktig å skape god balanse mellom krav til hurtighet i saksbehandlingen, for eksempel ved prosessforenkling og innføring av ytterligere tidsfrister i byggesak, samtidig som kvaliteten er søkt opprettholdt, blant annet ved at krav til byggverk er synliggjort i større grad, og ved at krav til ansvar, kontroll og tilsyn er forsterket.

Nytt regelverk vil for øvrig alltid medføre utgifter til implementering, omstilling, utarbeiding av sentrale og lokale retningslinjer, og informasjon. I hovedsak er imidlertid departementets forslag, i likhet med Bygningslovutvalgets, videreføring av gjeldende rett. Det er bare på noen få områder det foreslås større endringer, først og fremst når det gjelder søknadssystemet, krav om universell utforming, uavhengig kontroll, håndheving av loven og oppfølging av ulovligheter. For resten av regelverket antas derfor de økonomiske konsekvensene i hovedsak å være av mindre betydning.

Departementet har i likhet med Bygningslovutvalget, søkt å se plan- og bygningslovens regelverk som et helhetlig system for planvedtak og byggesaksbehandling, og har blant annet vært opptatt av å få utløst det potensial som ligger i å få integrert planprosessen med byggesaksprosessen i større grad. Departementet har også fulgt utvalgets forslag om å oppheve vedtekter som normtype til fordel for blant annet bestemmelser i arealplaner. Disse forslagene, som er en del av departementets effektiviseringsstanke, er omtalt nærmere i Miljøverndepartementets Odelstingsproposisjon nr. 32 (2007–2008), som inneholder forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven. Det samme er forslaget til begrensninger i klageadgangen, som innebærer at klager kan avvises dersom det klages på samme forhold som allerede er avklart i plan. Dette forslaget vil innebære mindre arbeid med klagesaker, både i kommunene og hos fylkesmennene, uten at det etter departementets oppfatning går ut over rettssikkerheten.

## 26.2 Lovstruktur

---

Departementet har lagt vekt på å utarbeide en lov som har mer logisk og gjennomarbeidet struktur. Forslaget til ny lovstruktur er enkel og brukervennlig for alle lovens brukere, både kommuner, fylkesmenn og private foretak og tiltakshavere. Det er foretatt en språklig forenkling og opprydding i lovtekstene slik at rekkefølgen på bestemmelsene følger gangen i en byggesak. Det er også lagt vekt på en bedre systematikk med hensyn til hva som overlates til forskrift, slik at loven ikke blir for detaljert og voluminøs. Når det gjelder saksbehandlingsregler, er likevel enkelte normer foreslått flyttet fra forskrift til lov. Dette er først og fremst gjort av informasjonsmessige og pedagogiske grunner. Samtidig er det lagt vekt på behovet for å kunne endre reglene, for eksempel for søknadsplikt, på en enkel måte ved forskrift, i takt med samfunnsutviklingen og synet på søknadsplikten og bygningsmyndighetenes rolle generelt. Det er også foretatt en opprydding og forenkling av de materielle bestemmelsene, som er plassert mer samlet og logisk etter innhold.

### *Nyttevirksomheter*

Samlet sett antas forslaget til ny lovstruktur å kunne gjøre det betydelig enklere å finne fram til de relevante bestemmelser i loven. Dette vil være av stor nytte og vil kunne virke effektiviserende for både plan- og bygningsmyndighetene og de private aktørene.

### *Kostnader*

Det antas ikke at ny og forbedret lovstruktur vil ha noen økonomiske konsekvenser på sikt, men brukerne av loven, både kommuner, foretak og tiltakshavere, vil måtte bruke tid på å sette seg inn i ny lovstruktur, ny nummerering, modernisering av ordlyd med videre.

## 26.3 Søknadssystemet

---

Gjeldende regelstruktur innebærer at omfanget av søknads- og meldeplikten reguleres i forskjellige bestemmelser spredt rundt i loven. Det er reist spørsmål om den gjeldende ramme for søknads- og meldeplikten er hensiktsmessig i lys av de samfunnsmessige hensyn som skal ivaretas, og de involverte private interesser. Departementet foreslår et nytt søknadssystem som mest mulig uttømmende fastlegger rammene for hva som krever

offentlig saksbehandling på ulike nivåer, og hva som er tillatt uten saksbehandling etter plan- og bygningsloven.

En overordnet målsetting for søknadssystemets utforming har vært behovet for forenkling av de eksisterende reglene om søknads- og meldeplikt. Systemet foreslås forenklet ved at antall særregler for forskjellige søknadstyper og «spor» reduseres til ett «hovedspor», der det på en logisk og tilgjengelig måte differensieres etter kompleksitet med videre, med hensyn til krav til dokumentasjon, ansvar, saksbehandlingsfrister med videre. I tillegg til å foreslå betydelige grep i systematikken, er det foretatt en språklig forenklet fremstilling av søknadssystemet.

### *Nyttevirksomheter*

Endringene ligger primært i økt tilgjengelighet, brukervennlighet og bedret systematikk samt bedre tilpasning til elektronisk saksbehandling, noe som antas å redusere kostnader til søknads/skjemautfylling og kompetanseutvikling på lang sikt.

Omfanget av tiltak som kan forestås av tiltakshaver selv foreslås utvidet ved at kommunen etter en konkret vurdering kan fritas fra kravet om at tiltakshaver skal la seg bistå av foretak med ansvarrett. Dette vil kunne medføre større smidighet i systemet, og i en del tilfeller en økonomisk besparelse for tiltakshaver.

Forslaget om at landsbruksbygg følger det ordinære søknadssystemet, innebærer at reglene om ansvar og kontroll vil gjelde for de største og mest kompliserte landbruksbyggene. Selv om søknadsbehandlingen i utgangspunktet vil være et fordyrende element for tiltakshaver, kan det bidra til større trygghet for tiltakshaver.

Med større andel profesjonelle utøvere vil en konsekvens kunne være bedre etterlevelse av regelverket, fordi disse som oftest har bedre kunnskap om reglene enn de utøverne som ikke har sentral eller lokal godkjenning. Med ansvarlig prosjekterende vil byggverkene kunne bli prosjektert i henhold til regelverket, og det vil etter all sannsynlighet innebære at man sikrer at byggverkene blir bedre kvalitetssikret med redusert brann- og skaderisiko til følge.

Ved bruk av profesjonelle foretak vil sannsynligvis også plassering av landbruksbygg bli bedre tilpasset eksisterende kulturlandskap, den visuelle utformingen av byggene bli bedre, og ivaretagelse av eventuelle kulturminner vil sikres på en bedre måte.

Departementet har tatt hensyn til at de nye lovreglene ikke skal representere et hinder for elektronisk byggesaksbehandling, for eksempel ByggSøk. Omleggingen av søknadssystemet i loven antas på en enklere måte enn gjeldende system å kunne legge til rette for elektronisk søknadsbehandling gjennom ByggSøk.

### *Kostnader*

Kostnader vil påløpe både for profesjonelle utbygere og det offentlige i form av utgifter til kompetanseutvikling i en implementeringsfase, men endringene vil kunne redusere kostnadene til kompetanseutvikling på lengre sikt.

Det er med få unntak ikke antatt at saksbehandlingen av de tidligere meldepliktige tiltakene, vil bli mer omfattende enn i dag. Departementet vil påpeke at kommunene ikke kan øke gebyrene kun fordi et tiltak krever søknad i stedet for melding. Dersom noen kommuner likevel vil øke gebyrene for tidligere meldepliktige tiltak, må dette kun gjøres dersom arbeidet med saken blir mer omfattende. En eventuell gebyrøkning må ses på bakgrunn av at kommunen ikke har anledning til å kreve gebyrer for dekning av annet enn selvkost. Ut over dette har departementet ikke anledning til å påvirke kommunenes gebyrpolitikk.

For landbruksnæringen vil likevel forslaget kunne innebære økte kostnader til bistand fra profesjonelle foretak som ansvarlig søker, prosjekterende og utførende, mens tiltakshaver/bonden etter dagens ordning selv kan være ansvarlig eller engasjere firmaer som ikke er godkjent i de nevnte kategorier.

For landbruksnæringen vil endringen også kunne innebære høyere gebyr ved oppføring av de største og mest kompliserte byggene, i det disse ikke lenger kan behandles som meldingssak. For eventuelle bedrifter som har planer om å søke om fritak fra søknads- og saksbehandlingsreglene gjennom vedtak av fylkesmannen, vil endringen innebære at disse vil få noe høyere kostnader til saksbehandlingsgebyr enn det de ville fått ved et eventuelt fritak. Per i dag er unntak gitt kun for et lite antall bedrifter, og endringsforslaget vil ikke få betydning for disse, da forslaget ikke vil gripe inn i allerede gitte fritak.

Endringen med at landbruksbygg omfattes av det ordinære søknadssystemet, innebærer at noen kommuner vil få flere søknader om tiltak, som krever mer omfattende saksbehandling enn de tidligere meldingssakene. Det totale antall saker om

driftsbygninger i landbruket er imidlertid ikke stort, jf. Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse. Antallet landbrukstiltak som behandles i kommunene var ifølge utvalgets faktaundersøkelse gjennomsnittlig elleve per år blant de kommunene som svarte at de behandler denne type tiltak. På denne bakgrunn antar departementet at økningen i sakstiltanget ikke vil føre til vesentlig merarbeid for kommunene. Selv om alle landbruksbygg, med unntak av de minste, blir søknadspliktige, vil det kun være de største og mest kompliserte som krever den mest omfattende saksbehandlingen, med godkjenning av foretak for ansvarsrett med videre.

## **26.4 Saksbehandling**

Departementet viderefører i hovedsak gjeldende saksbehandlingsregler, men foreslår forskjellige grep for å effektivisere saksbehandlingen. Som nevnt under punkt 26.2 er reglene ordnet logisk etter gangen i en byggesak, noe som vil lette bruken av loven. De endringene som antas å ha konsekvenser av et visst omfang, er omtalt nedenfor.

### **26.4.1 Forhåndskonferanse**

Forhåndskonferansen er et verktøy av stor betydning for forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen. Hensikten med en forhåndskonferanse er å få en avklaring mellom tiltakshaver og kommunen og eventuelt andre berørte fagmyndigheter om rammer og innhold i et planlagt tiltak. Et viktig formål med forhåndskonferansen er å klargjøre rammene for utbygging som ligger i reguleringsplan, eventuelt i kommuneplanens arealdel. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene. Det skal føres referat fra forhåndskonferansen, og dette skal dokumentere de forutsetninger som er lagt til grunn og danne grunnlag for videre behandling i saken.

Departementets forslag innebærer i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Det presiseres at andre enn tiltakshaver, kommunen og eventuelle andre fagmyndigheter, kun skal innkalles rent unntaksvis til forhåndskonferanse. For øvrig videreføres Bygningslovutvalgets forslag om ansvar for føring og undertegning av referat, men det foreslås at de detaljerte reglene om referat fastsettes i forskrift. Departementet oppfordrer til økt bruk av forhåndskonferanser, uten at det lovfestes noen plikt til å avholde forhåndskonferanse i noen tilfeller.



### Nyttevirksomheter

Private tiltakshavere har enkelte ganger måttet vente lenge på referat fra forhåndskonferansen, noe som kan ha medført forsinkelser for prosjekteringen. Det er vanskelig å kvantifisere den økonomiske effekten av forslaget om føring og ansvar for referat, men det kan representere en forbedring av prosjekterendes muligheter for en rask oppstart i overensstemmelse med intensjonene med innføringen av forhåndskonferansen.

Forslaget vil kunne medføre en administrativ besparelse for kommunen da misforståelser i større grad kan unngås. Økt ressursbruk i en tidlig fase vil kunne redusere ressursbruken i senere faser.

### Kostnader

Forslaget antas ikke å medføre vesentlige kostnader, men dersom oppfordringen om økt bruk av forhåndskonferanser følges, vil dette innebære merarbeid i denne fasen for kommunen. Endringsforslaget når det gjelder ansvar for referatet, som vil bli fastsatt i forskrift, vil isolert sett antakelig ikke medføre noe merarbeid for kommunen, da kommunen uansett må føre referat fra konferansen.

### 26.4.2 Tidsfrister

Departementet foreslår å videreføre gjeldende tidsfrister i byggesaker. Dersom alt er avklart i forhold til andre myndigheter og naboer, og tiltaket ikke krever dispensasjon, gjelder en treukersfrist. For øvrig gjelder en tolvukersfrist for rammetillatelse. Gjeldende meldepliktige tiltak skal behandles innen tre uker. Selv om flere kommuner fortsatt har problemer med å holde seg innenfor gjeldende frister, er det mange som etter hvert har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som ligger under de fastsatte maksimumsfrister. Ordningen med at kommunen mister gebyrinntekter gradvis for hver uke den gjeldende tolvukersfristen oversettes, foreslås også videreført. Alle tidsfrister foreslås samlet i to bestemmelser, der forslaget til § 21-7 omfatter tidsfrister med rettsvirkninger, mens forslaget til § 21-8 inneholder handlinger som foreslås belagt med frister, men hvor det ikke foreslås rettsvirkninger. Fristens lengde for disse foreslås fastsatt i forskrift.

I likhet med Bygningslovutvalget mener departementet at det bør innføres tidsfrist for ordinære byggesaker som inneholder dispensasjon fra plangrunnlaget. Fordi dette hører under Miljø-

verndepartementets ansvarsområde, er temaet behandlet i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Det foreslås der en forskriftshjemmel som åpner for senere fastsettelse av tidsfrist for byggesaker med dispensasjon fra plan og rene dispensasjonssøknader.

Departementet har i de generelle motivene foreslått noen nye tidsfrister og forlengelse av en eksisterende frist. Med unntak for frist for behandling av ferdigattest, har departementet kommet til at fristenes lengde bør fastsettes i forskrift.

Selv om lengden på flere av fristene foreslås fastsatt i forskrift, har departementet likevel vurdert hvilke frister som vil være mest hensiktsmessige. I utgangspunktet mener departementet at fristen for fylkesmannens ordinære behandling av klagesaker etter plan- og bygningsloven bør være tolv uker. Denne fristen skal omfatte alle klagesaker, også saker som inneholder dispensasjon fra arealplaner. I utgangspunktet mener departementet at gjeldende frist for kommunens forberedende klagesaksbehandling bør forlenges fra seks til åtte uker, og at fristen også skal omfatte klagesaker som inneholder dispensasjon fra plangrunnlaget. Det vises også til at departementet mener en tidsfrist på seks uker er hensiktsmessig for kommunens vedtak i refusjonssak etter at de berørtes frist for å uttale seg har utløpt. Fristenes lengde vil imidlertid bli endelig fastsatt i forskrift.

Videre foreslås en frist på tre uker for behandling av ferdigattest for at det skal være mulig med en reell prøving og tilsyn i den avgjørende avslutningsfasen for tiltaket. Fristen bør kunne innarbeides i de privatrettslige kontrakter. En tilsvarende frist vil bli foreslått for behandling av søknad om midlertidig brukstillatelse. Fristen for behandling av ferdigattest foreslås fastsatt i lov, fordi denne fristen har rettsvirkninger ved oversittelse av fristen, jf. forslaget § 21-7.

Med hensyn til vurderingen av lengden på tidsfristen ved søknader om tillatelse til tiltak som medfører dispensasjon fra plangrunnlaget, gjennomførte Bygningslovutvalget en undersøkelse blant 41 kommuner i Østfold, Akershus, Hordaland, Sør-Trøndelag og Nordland, alle med innbyggertall mellom 3 000 og 30 000. Svarprosenten var 63,4 %.

Den empiriske studien viser at rundt 80 % av dispensasjonssøknadene «normalt» kan påregnes ferdigbehandlet innen om lag ti uker. De mest krevende dispensasjonssakene, som utgjør rundt 20 % av søknadene, vil «normalt» kreve en saksbehandlingsperiode på om lag 13 uker. Dette er gjennomsnittstall, og utvalget omfatter ikke kommuner over 30 000 innbyggere, som kan ha behov for lengre tid til saksgang i de mest kompliserte sakene.

Tidsbruken bør derfor settes noe høyere enn 13 uker. Ut fra analysen synes en frist på 16 uker, som Bygningslovutvalget foreslår, å være hensiktsmessig. Analysen legger til grunn uendret kvalitet i saksbehandlingen og at kommunene finansierer eventuelle behov for økt bemanning gjennom gebyrer fra søkerne. En eventuell frist vil som nevnt bli fastsatt i forskrift med hjemmel i plandelen av loven.

#### *Nyttevirkninger*

Usikkerhet knyttet til hvor lang tid det tar å få behandlet byggesaker, vil øke kostnadene for innbyggere og næringsliv i forbindelse med planlegging, investering og finansiering av prosjekter. En viktig fordel ved innføring av tidsfrister er at forutsigbarheten og muligheten til å planlegge blir bedre, når man vet at det er en maksimal tidsfrist på saksbehandlingen. En annen fordel ved tidsfristene er at ventekostnader knyttet til saksbehandlingstid i kommunen og hos fylkesmannen går ned. Når ventekostnadene og usikkerheten ved prosjektene reduseres, kan det føre til at flere prosjekter enn tidligere blir lønnsomme.

Nedgangen i ventekostnader skyldes først og fremst lavere kapitalkostnader på tomter (kostnader på byggeklar tomt). Besparelsene blir større jo kortere tidsfrist som settes. Bygningslovutvalget fikk beregnet besparelsene ved tre ulike tidsfrister for fylkesmannens klagesaksbehandling. Beregningene viste at et alternativ med seks ukers tidsfrist gir den største samfunnsøkonomiske gevinsten. Foreløpige beregninger viser at innføring av en tidsfrist på seks uker vil kunne gi en reduksjon i kapitalkostnad på tomt med 132,5 millioner kroner, en tidsfrist på ni uker vil kunne gi en reduksjon i kapitalkostnad på tomt med 106,8 millioner kroner, mens utvalgets forslag om en tidsfrist på tolv uker, som departementet foreslår videreført i forskrift, vil kunne medføre reduserte kapitalkostnader på tomt med 81,8 millioner kroner. Beregninger av denne type vil være beheftet med betydelig usikkerhet, men vil uansett være egnet til å indikere tendenser ved en slik endring.

Nye frister for behandling av ferdigattest og midlertidig brukstillatelse vil medføre større sikkerhet for kvalitet og gjennomgang av byggverket før det overtas. Fristene vil gi både huskjøpere og kommuner bedre anledning til å vurdere og ta stilling til byggverkernes kvalitet før endelig slutføring og overtakelse. Dette vil kunne spare senere kjøpere for reklamasjonskostnader og bruk av ressurser for å få utbedret eventuelle feil i ettertid. Sikrere bruk av ferdigattest vil dessuten gi kommu-

nene bedre grunnlag for ajourføring av kart og bebyggelse på tomtene, noe som vil være av stor betydning for framtidig utbygging, kjøp og salg, samt kommunenes egen framtidige arealplanlegging.

De foreslåtte tidsfristene i refusjonssaker vil gi raskere prosesser og større forutberegnelighet.

#### *Kostnader*

Det kan være ulemper knyttet til innføring av tidsfrister. Tidsfristene kan gi behov for økt bemanning eller nedprioritering av andre oppgaver i kommunen og hos fylkesmannen. Det kan også være en viss risiko for forhastede beslutninger og redusert kvalitet på saksbehandlingen. Lang saksbehandlingstid skyldes imidlertid ofte venting i stedet for grundigere saksbehandling, og økte kostnader er derfor i mange tilfeller knyttet til kostnader for å redusere etterslep.

Tall levert av fylkesmannsembetene i Fornyings- og administrasjonsdepartementets prosjekt «Systematisk sammenligning (SYSAM)» viser at embetene i 2007 behandlet 4 430 klagesaker etter plan- og bygningsloven, som er en liten økning fra året før (4 356 saker). Antall klager som gis medhold ligger jevnt rundt 20 %, men med store variasjoner mellom embetene. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i de enkelte embeter varierer en god del. Ti embeter hadde i 2007 en gjennomsnittlig saksbehandlingstid over tre måneder (som er Fornyings- og administrasjonsdepartementets uttrykte måltall). Seks embeter hadde over 16 ukers saksbehandlingstid og fire embeter hadde over 18 ukers saksbehandlingstid. I 2005 var det kun fem embeter som lå over målkravet om tre måneders gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Tallene viser en økning i antallet klagesaker på 17 % fra 2003 til 2007, og at embetene har visse problemer med å takle den økte saksmengden. Saksbehandlingstiden er derfor blitt for lang i mange av embetene.

Innføring av tidsfrister for fylkesmannens klagebehandling vil i en oppstartsfasen kunne medføre økte kostnader for flere fylkesmannsembeter. Det er imidlertid ikke dyrere å behandle saker raskere. Som regel utgjør liggetid før saken blir behandlet, en stor del av lang saksbehandlingstid. Det vil likevel kreve ressurser i en periode for flere av fylkesmannsembetene for å bygge ned restanser. Det vil være en engangsutgift, og til dels en investering. Det kan være ressursbesparende at man ikke behøver å administrere restanser, svare på purringer med videre, slik at en økt ressursinn-

sats for å få ned restansene vil kunne være besparende på sikt.

Tidsfristene for behandling av ferdigattest og midlertidig brukstillatelse kan tilsynelatende medføre lengre tid for overtakelse av byggverkene. Fristene bør imidlertid kunne innarbeides i kontraktene, og dermed være forutsigbare. Lengre frist bør derfor ikke gi økte kostnader, ut over tilpasning av kontraktene.

Forslaget om tidsfrister også i refusjonssaker antas å få betydning først og fremst for kommunene, selv om det ikke i loven foreslås rettsvirkninger, for eksempel i form av bortfall av gebyr dersom fristene ikke overholdes. Det foreslås imidlertid at det i forskrift gis adgang til gebyrbortfall også i disse sakene. Og dersom dette vedtas, vil det kunne få økonomiske konsekvenser for kommunene i form av reduserte gebyrinntekter dersom fristene ikke overholdes. Fristene vil forøvrig få den konsekvens at sakene må behandles innen fristen, og en mer utilsiktet konsekvens kan være at saker som ikke er undergitt tidsfrister, vil få prioritet bak refusjonssakene.

### 26.4.3 Forholdet til andre lover og ulovfestet rett

Oppgavefordelingen mellom bygningsmyndighetene og andre myndigheters sektoransvar i tilknytning til byggesaker er i det alt vesentlige hensiktsmessig. Bygningslovutvalget reiser imidlertid spørsmål om det er hensiktsmessig at de *hensyn* som skal eller bør ivaretas gjennom byggeprosessen er spredt i flere lover og eventuelt også tilligger forskjellige myndighetsorganer. Utvalget kom til at det ut fra dagens forhold, ressurs- og kompetansesituasjon, må legges til grunn at de kommunale bygningsmyndighetene i dag har begrensede muligheter til å påta seg nye oppgaver ut over de som følger av gjeldende overordnede rolle- og oppgavefordeling.

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering og til at ytterligere forenkling og effektivisering med hensyn til oppgavefordeling mellom myndighetsorganene på dette området kan oppnås ved å klargjøre *grensesnittet* mellom disse organene bedre. Departementet legger derfor ikke opp til endringer i oppgavefordelingen mellom bygningsmyndighetene og andre myndigheter i byggesak. I likhet med utvalget foreslår departementet at en nærmere vurdering av disse og tilstøtende spørsmål eventuelt bør foretas av en arbeidsgruppe, hvor de berørte myndighetsorganer/interesser er representert. Dette arbeidet vil bli vurdert igangsatt på et senere tidspunkt.

Det foreslås at gjeldende, ulovfestet rett med hensyn til bygningsmyndighetenes ansvar for å avklare/ta stilling til privatrettslige forhold i byggesaker lovfestes. Dette er først og fremst en klargjøring som ikke antas å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, selv om regelverket gjøres mer tilgjengelig og derved kan redusere unødig arbeid.

### Nyttevirkninger

Klargjøring av rollefordelingen i byggesak kan legge forholdene ytterligere til rette for effektiv byggesaksbehandling i kommunen. Klargjøring av grensesnittet mellom hva kommunen skal vurdere i en byggesak, og hva som anses privatrettslig, kan føre til en mer effektiv saksflyt og reduserte ventekostnader for tiltakshavere. Dette forslaget antas også å bidra til mindre tolkningstvil og dermed mer effektiv saksbehandling i kommunene.

### Kostnader

Arbeidet med klargjøring av grensesnittet mellom statlige organer er en utredningsoppgave som vil kreve personellmessige ressurser i de departementer og andre organer som er berørt. En slik klargjøring vil imidlertid bli vurdert senere som eget prosjekt, og vil ikke medføre kostnadsøkning i denne omgang.

## 26.5 Godkjenning av foretak for ansvarsrett

Departementet foreslår å videreføre gjeldende ordning med obligatorisk lokal godkjenning og frivillig sentral godkjenning. Videre foreslås det at gjeldende kvalifikasjonskriterier i det vesentligste videreføres, men med en presisering og tydeliggjøring av kriteriene for å få godkjenning. Det foreslås en klarere fokusering på foretakenes evne til å overholde plan- og bygningslovgivningens krav, både ved system og rutiner for egenkontroll som kriterium for godkjenning, og ved klarere synliggjøring av organisasjonsplan for både foretaket og prosjektene. Prosjektorganiseringen har særlig betydning for at kommunene skal kunne vurdere om de nødvendige kvalifikasjoner er tilstede ved gjennomføringen av det enkelte tiltak, slik at ansvarsrett kan tildeles. Betydningen vil være særlig stor der foretakene ikke selv innehar nødvendig fagkompetanse, men er nødt til å leie den, enten ved midlertidige ansettelser eller ved bruk av underleverandører. Denne fokuseringen forutset-

ter at kommunene er grundigere i sin tildeling av ansvarsrett enn tilfellet er i dag, i og med at det blir tydeligere forskjell på sentral og lokal godkjenning. Sentral godkjenning skal fremdeles legges til grunn for lokal godkjenning, men kommunene må foreta noen tilleggsvurderinger. I tillegg bør både lokal og sentral godkjenning følge opp foretakene tettere.

Det foreslås obligatorisk sentral godkjenning av kontrollforetak, ut fra behovet for en grundigere kvalitetsgjennomgang og forebygging av feil og mangler ved byggetiltakene.

#### *Nyttevirksomheter*

Skjerpede krav ved søknad om sentral godkjenning for dokumentasjon av kvalifikasjoner samt innføring av obligatorisk sentral godkjenning for kontrollforetak, skal være et sentralt bidrag for å redusere omfanget av byggskader. Klargjøring av kravene og sterkere fokusering på foretakenes evne til å gjennomføre tiltakene i overensstemmelse med regelverket, vil gi ordningen med både sentral og lokal godkjenning større nytteverdi, og bidra til at det blir en mer reell godkjenning.

Forslaget om obligatorisk sentral godkjenning for kontrollforetak vil sikre at det stilles like strenge krav til disse foretakene, og at disse også innehar god kompetanse. Dette vil igjen føre til større sikkerhet for at kontrollen som utføres vil hindre at byggverk som ferdigstilles fortsatt inneholder feil og mangler. Ordningen med sentral godkjenning vil fortsatt gi besparelser hos de lokale bygningsmyndighetene ved at disse får en enklere saksbehandling i vurderingen av ansvarsrettstildelingen. Dette er imidlertid en videreføring av gjeldende rett.

#### *Kostnader*

Ettersom gjeldende regler i hovedsak videreføres, er det ikke grunn til å tro at forslaget vil medføre store endringer på kostnadssiden. Det er imidlertid grunn til å tro at det må legges noe mer innsats i vurderingen av foretakene med hensyn til vurdering av foretakenes foretaks- og prosjektorganisering. Dette må avveies mot at det blir mindre arbeid med vurdering av personlige kvalifikasjoner, slik at den totale arbeidsmengden ikke blir større. Det bør imidlertid påregnes mer ressursbruk til tilsyn og oppfølging, noe som bør sees i sammenheng med det generelle ønsket om økt tilsyn. Tilsyn bør finansieres gjennom gebyrer. For kommunene vil merarbeidet dermed finansieres

gjennom gebyrer, men arbeidet vil kunne kreve noe utvidet kapasitet.

Gebyret knyttet til behandling av søknad om lokal og sentral godkjenning skal fortsatt begrenses til selvkost. Det er i dag i underkant av 14 000 sentralt godkjente foretak. Antall foretak økes med om lag 500–1000 årlig. Gebyret for sentral godkjenning er per i dag kroner 1 400 per år. Gebyret er uavhengig av foretakets størrelse. Det skal legges til rette for en mer grundig vurdering av søknad om sentral godkjenning. Dette vil være betinget av at større ressurser settes inn i Statens bygningstekniske etat. Selv om etaten legger opp til effektivisering av sine administrative rutiner, må en viss økning av gebyrene påregnes innenfor rammene av selvkost.

For foretakene kan en grundigere foretaksgodkjenning medføre noen økte kostnader. Bygge- og anleggsvirksomheten påpeker imidlertid at dersom foretaksgodkjenningen skal ha verdi bør den være grundigere enn i dag, og oppfølgingen må være tilstrekkelig omfattende til at den skiller ut de foretakene som ikke bør få opprettholdt godkjenningen. Kostnadene ved lokal godkjenning antas ikke å ville øke for de foretakene som har sentral godkjenning, men vil kunne øke noe for de foretakene som ikke har sentral godkjenning. Dette vil igjen kunne føre til at flere foretak ønsker sentral godkjenning. Økningen i kostnadene for å få sentral godkjenning antas å være små.

## **26.6 Bruk av uavhengig kontroll**

Det finnes i dag mellom 40 000 og 45 000 foretak i bygge- og anleggsvirksomheten. Systemet med egenkontroll for alle typer nye og utbedrede bygg basert på egenerklæringer, har vist seg ikke å ha den tiltenkte effekt. Det må derfor finnes andre virkemidler for å forbedre kvaliteten. Kommunene og forbrukerne må ha virkemidler som kan være mer målrettede når det gjelder kontroll, hva som skal kontrolleres, hvordan feilene skal forfølges, og hvilke krav som må stilles til foretakene.

I utviklingen av plan- og bygningslovgivningen vil det først og fremst være spørsmål om å innføre offentligrettslige virkemidler som kan bidra til å redusere byggskadeomfanget, og samtidig skape større sikkerhet for brukerne av byggene. Ansvarsrettssystemet har gjort feilene mer sporbare, men ikke redusert skadeomfanget i vesentlig grad, og man er derfor avhengig av sterkere virkemidler for å forbedre situasjonen.

Ulike undersøkelser viser at omfanget av byggskader og byggfeil kan ligge på mellom 5 og 10 %

av byggenæringens omsetning, det vil si et sted mellom 12 og 15 milliarder kroner årlig. Tallene er imidlertid omdiskutert, både med hensyn til omfang og hva tallene omfatter. Det finnes heller ikke oppdaterte undersøkelser om totalomfanget. Det er imidlertid klart at omfanget av byggskader og byggfeil uansett er altfor stort, og det er for liten sikkerhet for den enkelte byggkjøper; enkeltpersoner, foretak, offentlige myndigheter med videre, når det gjelder kvalitet, samt avdekking og oppfølging av feil. Departementet foreslår derfor å innføre bruk av uavhengig kontroll av nye og utbedrede bygg, etter bestemte kriterier som fastsettes i forskrift, som et virkemiddel for å redusere byggskaideomfanget.

#### *Nyttevirkninger*

En uavhengig kontroll vil bidra til reduksjon i omfanget av byggskader og byggfeil. Dette vil gi vesentlige besparelser både for boligkjøpere, private foretak som kjøpere av næringseiendommer med videre, foretak i bygge- og anleggsnæringen og samfunnet for øvrig. Kontrollen vil gi økt trygghet rundt kjøp og salg av byggverkene. Foretak i bransjen vil på et tidligere tidspunkt få avdekket eventuelle feil og mangler slik at kostnadene ved utbedringer og reparasjoner begrenses. For samfunnet for øvrig vil tidlige kontroller blant annet redusere helsemessige konsekvenser av for eksempel fuktskader, bedre oversikt over behov for boligfinansiering, forsikring, utbedring med videre.

Kostnadene ved utbedring av byggfeil i ettertid er atskillig høyere enn kostnadene ved kontroll. Fuktskader i baderom kan ofte koste titusener å reparere, mens en kontroll i forkant maksimalt vil koste et par tusen kroner. Sammenliknet med hvilke andre faktorer som påvirker prisen og prisstigningen på bygninger, særlig boliger, er kostnadene ved kontroll meget små. Man har også mange andre typer feil og skader enn fuktskader i baderom, som er lette å unngå, men vanskelige å reparere i ettertid, for eksempel feilplassering av hus og vanninntrengning i luftespalter. Dersom vi antar at uavhengige kontroller reduserer omfanget av byggskader og byggfeil med 10 %, vil dette utgjøre mellom én og to milliarder kroner årlig, ut fra de høyeste estimatene på byggskaideomfanget. Selv med atskillig lavere anslag vil innsparingene kunne utgjøre svært store beløp.

Antallet forsikringstilfeller vil kunne reduseres som følge av uavhengig kontroll, noe som samlet sett vil kunne gi gjennomsnittlig billigere forsi-

kringspremier for boligkjøperne, foretak som kjøpere av næringsbygg og andre. Premiereduksjonen hos private forsikringsselskaper må selvsagt veies mot den økte initiale kontrollkostnaden, men all den tid differansen er positiv vil kontrollen gi seg utslag som en nyttevirkning for boligkjøperne, private foretak og andre som skal overta byggverk etter ferdigstilling.

Uavhengig kontroll vil, sammen med andre virkemidler, føre til økt kvalitet i eiendomsmassen. Sikkerheten vil øke for at det ikke foreligger skjulte feil og mangler ved bruk og ved senere overdragelser. Dokumentasjon for uavhengig kontroll bør kunne være et grunnlag ved eierskifteforsikring og selgeransvar etter avhendingsloven, og på den måten øke boligkjøpernes sikkerhet.

Prosjektering skjer i dag også til en viss grad uten spisskompetanse på de forskjellige fagområdene. Profesjonell kontrollkompetanse vil derfor lettere kunne påvise feil enn den interne kvalitetssikringen som gjøres av de prosjekterende og utførende. Feil vil kunne påvises på et tidlig tidspunkt, etter omforente planer for når kontroll skal gjennomføres (milepæler), og slik at feilene kan utbedres uten store kostnader. Uavhengig kontroll vil samtidig bidra til kompetanseheving hos de prosjekterende og utførende, og skjerpe kvalitetssikringen/egenkontrollen, blant annet ved utvikling av nye og bedre former for egenkontroll, for eksempel maskinell kontroll (byggningsinformasjonsmodeller).

Uavhengig kontroll vil også kunne være et effektivt verktøy til å få oversikt over spesielle skadetyper og problemstillinger (for eksempel vannskader eller krav om tilgjengelighet), slik at det lettere kan samles erfaringer, gis veiledning eller foretas særskilt oppfølging etter hvilke behov som foreligger.

#### *Kostnader*

Uavhengig kontroll vil i utgangspunktet pålegges søknadspliktige tiltak med krav om ansvarsrett. I andre tiltak, som i dag er meldepliktige og der tiltakshaver selv kan stå som ansvarlig etter ny § 20-2, vil det trolig bli få krav om uavhengig kontroll. Det kan likevel også i disse sakene være behov for uavhengig kontroll av særskilte fagområder, nettopp fordi tiltakshaver er uprofesjonell, for eksempel ved ombygging av bad. Her kan imidlertid også tiltakshaver selv engasjere uavhengig kontroll. Kostnaden vil imidlertid være avhengig av kriterier for hva og hvor mye som skal kontrolleres. Disse kriteriene vil bli fastsatt i forskrift.

### *Investeringskostnader*

Kontrollkostnadene vil kunne framstå som en ekstraavgift for foretak med spisskompetanse og god kvalitetssikring/egenkontroll og godt system for behandling av feil og avvik, på grunn av at kontrollarbeidet må «gjøres to ganger». Imidlertid viser erfaring at også «gode» foretak gjør feil i enkelte prosjekter. Foretak som erfaringsvis gjør få/ingen feil vil kunne få noe enklere kontroll, for eksempel færre kontrollpunkter eller andre kontrollmetoder, og således redusere kontrollutgiftene. I implementeringsperioden, inntil kontrollforetakene har opparbeidet erfaring med hvilke foretak som gjør få eller ingen feil, vil det påløpe ekstra kostnader som følge av at det vil kunne finne sted flere kontroller enn nødvendig.

Det er et omfattende arbeid å målrette en del av kontrollvirksomheten til de problemområder og tiltak der man vet at feil forekommer. Krav om uavhengig kontroll må derfor være nøye vurdert og begrunnet fra sentralt hold når det gjelder obligatorisk uavhengig kontroll, og fra kommunens side når den krever det i spesielle tilfeller. Det kan derfor forekomme at det kreves uavhengig kontroll i for mange eller feil saker i en del tilfeller, inntil man får tilstrekkelig erfaring med et slikt krav. Slike kostnader vil i utgangspunktet belastes tiltakshaver.

Kostnadene ved feil som oppdages under kontrollen vil automatisk bli belastet det ansvarlige foretak, enten det er feil ved prosjekteringen eller utførelsen, i stedet for at tiltakshaver må kjøre prosess i ettertid.

### *Driftskostnader*

Det betales allerede for kontroll i dag. Foretakenes kostnader til egenkontroll inngår i de totalkostnader for bygg, inkludert ansvarsrett, som tiltakshaver må betale. Det er imidlertid ventet at kontrollkostnadene vil øke noe med det foreliggende forslaget fordi kontrollen vil bli mer reell og grundigere. Departementets forslag innebærer i forhold til gjeldende ordning, at betalingen går til et spesialisert kontrollforetak, i stedet for til en egenkontroll som er uforutsigbar og varierende, og der det er mange påstander om juks i enkelttilfeller. Det vil påløpe ekstra kostnader ved uavhengig kontroll da kontrollen må utføres av profesjonelle foretak med spisskompetanse. Det nye lovforslaget innebærer krav om at eksterne, uavhengige foretak skal benyttes som kontrollører. Selve utførelsen (byggearbeidene) kan skje uten slik spisskompetanse. Bygningsarbeidere kan for eksempel

utføre alle deler av bygget uten slik kompetanse. Det vil kunne være behov for spesiell kompetanse ved montering av ferdige produkter, der dokumentasjonen og monteringsanvisningene i en del tilfeller kan være ufullstendige. Dette tilsier behov for særskilt kontroll, særlig der de utførende ikke har slik kompetanse selv. I tillegg vil lovforslaget påføre en ekstra kostnad for prosjektet ved at prosjektering og utførelse må tilpasses/vente på kontroll.

En uavhengig kontroll vil – etter et anslag – kunne ligge et sted mellom 100 og 200 kroner per kvadratmeter, det vil si mellom 10 000 og 20 000 kroner for en enebolig på 100 m<sup>2</sup>, varierende etter materialvalg, dokumentasjon og godkjenning av byggeprodukter, erfaringer med foretakene, eventuelle modifikasjoner på grunn av forsikring med videre. Byggekostnadsøkningen vil dermed være av beskjedent karakter i forhold til kostnadene ved utbedring av eventuell skade.

Det foreslås at kontrollforetak skal ha sentral godkjenning, og i tillegg må de ha lokal godkjenning for ansvarsrett. Kontrollforetakene må dokumentere at de er uavhengige. Slik godkjenning er ikke veldig kostbart, per i dag 1 400 kroner per år, og forenkler behandlingen av søknadene om lokal godkjenning for kontroll.

Bygningsmyndighetenes saksbehandling, tilsyn og krav om kontroll er ikke ment som et rent forbrukervern. Det er viktig å være oppmerksom på at tiltakshaver selv i mange tilfeller også må bruke andre virkemidler, særlig der feilene ikke oppdages før i ettertid. Disse virkemidlene vil først og fremst være de som framkommer i avtaleverket og forbrukerlovgivningen, som garantistillelser, forskjellige forsikringer, tvisteløsningsorganer med videre. Tiltakshaver kan således i noen tilfeller oppleve kontrollkostnaden som en unødvendig tilleggsutgift, særlig der de ansvarlige foretakene har gode systemer og klarer å unngå feil.

Uavhengig kontroll vil ikke medføre at det påløper ekstra kostnader av betydning for kommunene. Det kan imidlertid tenkes noen mindre administrative kostnader i forbindelse med implementeringen av det nye regelverket.

### *Oppsummering*

Nytte- og kostnadsvirkningene kan oppsummeres ved bruk av en metode for ikke-verdsettbar virkning, se tabell 26.1. Metoden går ut på at konsekvensen av en gitt virkning anslås ut fra en skala fra meget stor positiv konsekvens til meget stor negativ konsekvens. Dersom summen av virkningene

Tabell 26.1 Sammenstilling og samlet vurdering av ikke-verdsatte nytte- og kostnadsvirkninger i analysen av tiltaket «uavhengig kontroll»

<i>Nyttevirkninger</i>	
Redusert omfang av byggfeil	++++
Redusert byggskaedomfang	+
Kompetanseheving i foretakene	+
Erfaringer, veiledning	+
<i>Kostnadsvirkninger</i>	
<i>Investeringskostnader:</i>	
For mange kontroller i implementeringsperioden	-
Sentral godkjenning	-
<i>Driftskostnader:</i>	
Kontrollkostnader	-
Kostnadsendring for kommunen	0/-

{—} til {++++} indikerer en rangering av effektene, der {++++} betyr at dette tiltaket har størst positiv effekt, mens {—} betyr at dette tiltaket har størst negativ effekt. {0} betyr at tiltaket har null virkninger (tolkning: minus betyr reduksjon i nytte og/eller økning i kostnader).

av et gitt tiltak er positiv, er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Sammenstillingen av nytte- og kostnadsvirkninger gir samlet sett et bilde av uavhengig kontroll som et positivt tiltak for alle berørte aktører. Kostnadene oppstår typisk på relativt kort sikt, mens nyttevirkingene gjør seg gjeldende på noe lengre sikt. Unntaket er de direkte kontrollkostnadene som vil være en løpende kostnad for foretakene.

Samlet sett vil vi argumentere for at uavhengig kontroll vil være et samfunnsmessig effektivt tiltak.

## 26.7 Økt kommunalt tilsyn

Tilsynsfunksjonen er i dag svakt presisert i regelverket. Det er kun et generelt utformet krav om at kommunene skal føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen, jf. gjeldende lov § 10-1 første ledd, i tillegg til en generelt utformet regel i forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK) § 35. Kommunalt tilsyn er svært viktig for kvalitetsutviklingen og seriøsiteten i foretakene, men er per i dag ikke så utbredt som ønskelig. Tilsynsfunksjonen har samtidig økt på mange andre samfunnsområder, mens tilsyn med byggetiltak er overlatt den enkelte kommune.

For å øke kvaliteten og seriøsiteten i byggenæringen foreslår departementet å lovfeste kommunens tilsynsplikt på byggesaksområdet særskilt, og gi bestemmelser om tilsynets innhold og organisering.

Blant kommunalt ansatte som har ansvar for å føre tilsyn, etterlyses midler til tilsyn. Økning av tilsynet må forutsettes å føre til økning av gebyrene. Bruken av gebyrmidler tar ikke hensyn til behovet for tilsyn. Departementet foreslår derfor at deler av gebyrene øremerkes til økt tilsyn, og forventer at dedikering av deler av gebyrene vil gi direkte midler til tilsynsarbeidet. Departementet presiserer derfor at når tilsyn er tatt med i spesifiseringen av gebyrene, skal kommunen benytte tilsvarende ressurser til tilsyn.

### Nyttevirkninger

Synliggjøring av tilsynsplikten i regelverket og bedret grunnlag for tilsyn i form av økt gebyrinnkreving må forventes å gi økt faktisk forekomst av tilsyn. Aktørens kunnskap om at tilsyn forekommer hyppigere er egnet til å gi gevinster i form av færre byggfeil og mindre ulovligheter. Reduksjon i antall ulovligheter vil redusere kommunens omfang av ulovlighetsoppfølging, slik at ressurser kan brukes til saksbehandling og tilsynsarbeid.

Økt tilsyn vil dessuten gi bedre kvalitet på bygningsmassen og større forutsigbarhet for at plan- og bygningslovgivningens krav er ivaretatt. Dette vil være positivt for alle senere brukere av byggene, huskjøpere, foretak som kjøper eller leier lokaler til sine bedrifter, offentlige myndigheter som står som byggherrer, leietakere mv.

Departementet foreslår også tiltak som vil klargjøre kommunens oppgaver i saksbehandlingen og forenklinger i saksbehandlingsprosessen gjennom blant annet å avklare i forskrift hvilke oppgaver kommunen har i byggesaksbehandlingen. Dette vil på sikt frigjøre ressurser fra saksbehandling til tilsynsoppgaver.

### Kostnader

For tiltakshavere og utbyggere vil en økning i gebyrene kunne medføre noe økte kostnader. Det er sannsynlig at gebyrøkningen vil veltes over på kjøperne. Siden en gebyrøkning fordelt på alle byggesaker forventes å finansiere tilsyn av ca. 10 % av byggesakene, blir kostnadsøkningen neppe vesentlig for det enkelte foretak.

I en undersøkelse av kommunenes saksbehandling av søknader om eneboliger varierte gebyrene mellom ca 12 000–30 000 kroner. Arbeids-

Tabell 26.2 Sammenstilling og samlet vurdering av ikke-verdsatte nytte- og kostnadsvirkninger i analysen av tiltaket «økt kommunalt tilsyn»

<i>Nyttevirkninger</i>	
Færre byggfeil og mindre ulovligheter	+++
Økt kvalitet og større forutsigbarhet for at plan- og bygningslovens krav er ivare tatt	+
<i>Kostnadsvirkninger</i>	
Økte gebyrer	-
Økt tilsynsvirksomhet	-

mengden ved tilsyn er i de aller fleste tilfeller mindre enn arbeidsmengden ved saksbehandlingen. Departementet vil anslå at påslaget per byggesak vanskelig kan overstige 5 % av gebyrene. Påslaget vil altså bli lavere enn 600–1 500 kroner per sak. For øvrig vises det til at gebyrreglene krever at kommunenes gebyrregulativ viser hvor stort påslag kommunene tar for tilsyn, noe som vil gi oversikt over så vel kostnaden som kommunenes aktivitet. Enklere tilsyn (serietilsyn), andre tilsynsformer (kampanjer og lignende), bruk av interkommunalt samarbeid med mer kan gi muligheter til mer kostnadseffektive tilsyn på sikt.

Krav om økt tilsyn vil neppe ha vesentlige direkte økonomiske konsekvenser for kommunene, siden kommunenes muligheter for gebyrinnkreving etter loven innebærer at kommunenes arbeid kan være selvfinansierende. Kommunene vil imidlertid ha behov for økt ressursinnsats på sin tilsynsvirksomhet.

### Oppsummering

Nytte- og kostnadsvirkningene kan også her oppsummeres ved bruk av metoden for ikke-verdsett-bare virkninger (jf. punkt 26.6), se tabell 26.2.

Sammenstillingen av nytte- og kostnadsvirkninger gir samlet sett et bilde av økt kommunalt tilsyn som et positivt tiltak for alle berørte aktører. Kostnadsvirkningene i form av økte gebyrer vil være en løpende kostnad for foretakene, mens nyttevirkningene typisk vil oppstå på litt lengre sikt.

Samlet sett vil departementet derfor argumentere for at tiltaket «økt kommunalt tilsyn» vil være et samfunnsmessig effektivt tiltak.

## 26.8 Oppfølging av ulovlige byggarbeid

Oppfølging av ulovligheter er et viktig ledd i å sikre at plan- og bygningsloven følges. Det er imidlertid svakheter ved dagens regler. Prosessen som leder fram til gjennomføring av et pålegg kan være tungvint, særlig fordi det ofte fattes en rekke vedtak som blir påklaget hver for seg. Dette er tid- og ressurskrevende for både kommunen og berørte parter. Videre synes straffebestemmelsene ikke å ha en tilstrekkelig preventiv effekt. Dette har sammenheng med så vel straffenivået som at straff ikke i alle tilfeller oppfattes som en ønsket reaksjon fra kommunens side.

Departementets forslag innebærer at ulovlighetsoppfølgingen gjøres lettere ved at prosessene forenkles og samles. Overtredelsesgebyr vil i stor utstrekning erstatte straffereaksjoner.

### Nyttevirkninger

Det antas at bygningsmyndighetene vil spare tid og kostnader som resultat av endringer i saksbehandlingsreglene for ulovlighetsoppfølging. Det vil bli færre vedtak og færre klager å behandle, i og med at det legges opp til samlet behandling. Det antas også at bygningsmyndighetene vil spare tid og kostnader ved at det benyttes administrative sanksjoner framfor straff, fordi disse normalt behandles av kun en etat (forvaltningen). Håndhevingen av regelverket vil bli mer effektiv.

Departementet har lagt til rette for finansiering av ulovlighetsoppfølgingen ved at overtredelsesgebyrene skal tilfalle kommunen. Den interne disponeringen av disse eventuelle inntektene er imidlertid i praksis opp til kommunen, selv om det er ønskelig at midlene disponeres av byggesaksenhetene. På denne måten kan systemet finansiere seg selv. Forslagene legger også til rette for en effektiv innkreving av overtredelsesgebyret.

Utgiftene til ulovlighetsoppfølging bør helt eller delvis få sin inndekning gjennom overtredelsesgebyrene.

Med et effektivt system for ulovlighetsoppfølging som også anvendes i praksis, vil en konsekvens være bedre etterlevelse og dermed bruk av færre ressurser til håndhevingen av regelverket.

### Kostnader

Den som står for ulovligheten må gjennom betaling av overtredelsesgebyr, i større grad selv betale for kommunens arbeid med å følge opp ulovligheten. Bruk av overtredelsesgebyr må innarbeides i byg-



ningsmyndighetenes rutiner, og det må brukes ressurser på å lære opp kommunens ansatte i det nye regelverket. Det legges imidlertid opp til konkrete regler, med klare beskrivelser av forhold som kan resultere i illeggelse av overtredelsesgebyr og om gebyrenes størrelse. For påtalemyndighetene vil ressursbruken på ulovlige forhold etter plan- og bygningsloven antagelig reduseres noe.

For tiltakshavere og foretak som bryter reglene vil forslagene innebære økte kostnader i form av betaling av overtredelsesgebyr og bøter, blandt annet siden bruken av overtredelsesgebyr antas å bli hyppigere enn illeggelsen av bøter etter dagens regler, og siden strafferammene økes.

På kommunalt nivå kan forslaget innebære noe økt arbeidsmengde og behov for juridisk kompetanse. På den annen side antas at forslaget vil medføre mer effektiv ulovlighetsoppfølging ved at prosen forenkles og samles.

Oppgavene ligger godt til rette for å bli løst gjennom interkommunalt samarbeid. Kjøper kommunene tjenester fra for eksempel advokater ved sin forberedelse av ulovlighetsoppfølging, kan utgiftene ved dette legges inn i gebyrgrunlaget innen rammene av kravet til kostnadseffektivitet.

Lovforslaget forutsetter at det utarbeides forskrifter til bestemmelsen om overtredelsesgebyr. Dette vil medføre både økonomiske og administrative kostnader for Kommunal- og regionaldepartementet og Statens bygningstekniske etat (BE).

## 26.9 Materielle bestemmelser

Departementets forslag til endringer i de materielle bestemmelsene er hovedsakelig av språklig og redigeringsmessig art, men i enkelte bestemmelser er det foreslått innholdsmessige endringer. Enkelte bestemmelser oppheves slik at samlet regelvolum i byggesaksdelen antas å bli noe mindre. Forslagenes generelle nyttevirkinger ligger i hovedsak i økt brukervennlighet gjennom språklige forenklinger og presiseringer. Forslagene på disse områdene kan ikke anses å medføre økte kostnader for næringen eller tiltakshavere.

Departmentet følger opp utvalgets forslag med å foreslå en annen struktur på de materielle krav til utearealer og tiltak. Videre foreslås at det innføres krav om universell utforming av både nye og eksisterende byggverk. De endringsforslagene som kan antas å innebære økonomiske konsekvenser, er omtalt nedenfor.

## 26.10 Tilknytning for vannforsyning, avløp og atkomst

På bakgrunn av høringen foreslår departementet at bestemmelsen om vannforsyning også bør gjelde ved opprettelse eller endring av eiendom. Gjeldende lov § 65 gjelder ved oppførelse og bruk av bygning, slik at bestemmelsen i dag ikke uten kommunal vedtekt kommer til anvendelse ved opprettelse av ny eiendom.

I likhet med Bygningslovutvalget foreslår departementet at bestemmelsen om vannforsyning utvides til også å gjelde slokkevann. Tilgang på tilstrekkelig slokkevann vil være et forhold som tiltakshaver må avklare i forkant av søknad, ettersom det kan ha betydning for valg av brannteknisk løsning. Kravet skal også gjelde i bygninger som ikke er beregnet på beboelse og i alle fritidsboliger. Ved vurdering av om tilstrekkelig slokkevann er tilgjengelig, kan det legges vekt på behovet for området ut fra type bebyggelse og lokale forhold.

### Nyttevirkinger

Det anses som en fordel at tilgang til vannforsyning sikres allerede ved opprettelse eller endring av eiendom. Departementet viser til at det i loven legges stor vekt på at vannforsynings- og kloakkforholdene blir lagt til rette og sikret. Det er viktig at det ikke blir tilfeldig bebyggelse der vannforsynings- og kloakkforholdene ikke er forsvarlig løst. Departementet mener man sikrer en mer effektiv gjennomførelse i praksis ved å la loven gripe inn på et tidlig stadium. Dermed sikrer man at tilstrekkelig vannforsyning må være ordnet allerede før byggherren har brakt sitt tomteervert i formell orden.

Krav om sikring av tilstrekkelig slokkevann vil kunne hindre at bygninger brenner ned til grunnen på grunn av manglende mulighet for å slokke brann, og vil kunne hindre at store verdier går tapt ved brann.

### Kostnader

For tiltakshavere i kommuner som i dag ikke har innført krav om vannforsyning ved deling, kan dette kravet medføre noen praktiske og økonomiske konsekvenser. Det vises til at spørsmålet om vannforsyning må avklares tidligere i prosessen, og at kravet kan ramme tomteeiere som ikke har tenkt å bebygge tomten.

For tiltakshavere i de kommunene som i dag ikke har krav til slokkevann fastsatt i vedtekt, antas forslaget om å innføre krav til slokkevann å få noen

praktiske og økonomiske konsekvenser. Det vises til at tilgang på tilstrekkelig slokkevann vil være et forhold som tiltakshaver må avklare i forkant av søknad, og at kravet kan medføre dyrere prosjekterings- og utførelseskostnader for tiltakshaver.

Ellers antas det ikke at forslagene vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

### **26.11 Tilknytning til fjernvarmeanlegg**

Forbruk av fjernvarme i Norge er nesten fordoblet de siste ti årene, men utgjør en relativt liten del av den totale oppvarmingen. Bruken av fjernvarme er imidlertid økende. Fjernvarme representerer en miljøvennlig alternativ varmekilde til blant annet bruk av fossilt brensel. Investeringskostnadene ved opprettelsen av fjernvarmeanlegg er høy. For å sikre driftsgrunnlag for fjernvarmeanlegg er det innført en anledning til å kreve tilknytning til fjernvarmeanlegg i gjeldende plan- og bygningslov § 66a.

Tilknytningsplikten etter gjeldende rett fastsettes ved kommunal vedtekt, som bare kan vedtas for konsesjonsbehandlede fjernvarmeanlegg, og kan bare gjøres gjeldende innenfor konsesjonsområdet. Denne ordningen videreføres i departementets forslag, men tilknytningsplikten foreslås fastsatt i plan, i og med at vedtekter som normtype foreslås fjernet.

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets forslag om mulighet for kommunen til å gjøre unntak fra tilknytningsplikten, dersom tiltakshaver kan dokumentere at alternativ til tilknytning til fjernvarmeanlegg vil være klart miljømessig bedre.

#### *Nyttevirkninger*

For framtidige eiere av boliger som unntas fra tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg, kan praktiseringen av bestemmelsen føre til en innsparing i form av lavere driftskostnader. Også for tiltakshaver kan forslaget føre til reduserte investeringskostnader da han slipper å investere i kostbar infrastruktur, noe som er en forutsetning for å oppfylle tilknytningsplikten.

#### *Kostnader*

Kommunens mulighet for å gjøre unntak fra tilknytningsplikten, vil kunne innebære en kostnad for fjernvarmeanleggene.

### **26.12 Universell utforming**

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets og Planlovutvalgets vurderinger av behov for å styrke kravene til tilgjengelighet og brukbarhet. Etter departementets syn må det stilles krav til bygninger, anlegg og uteområder slik at de ikke gjennom sin utforming i seg selv medfører utestenging av personer med nedsatt funksjonsevne. Det foreslås derfor innstramminger i utformingskravene til tiltak, herunder anlegg og uteområder, slik at de kan brukes av flest mulig innenfor sitt funksjonsområde.

Universell utforming er inntatt i lovens formålsparagraf, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) § 1-1. I tillegg kommer kravet om universell utforming inn i forslaget til §§ 28-7, 29-3 og 31-4. Den siste bestemmelsen gir Kongen hjemmel til å gi forskrifter om utbedring av eksisterende byggverk.

#### **26.12.1 Eksisterende byggverk**

Det har allerede fra 1975 vært krav i teknisk forskrift som skal sikre tilgjengelighet. Det framgår imidlertid av en rekke undersøkelser at eksisterende bygninger med tilhørende utearealer gjennomgående er lite tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne. Den årlige fornyelse av bygningsmassen er anslått til ca. 2 %. Dette innebærer at det vil ta lang tid før målet om et universelt utformet samfunn oppnås ved en normal fornyelse og oppgradering. På denne bakgrunn anser departementet det nødvendig å fremme forslag om at det kan stilles krav om oppgradering av eksisterende byggverk med tilhørende utearealer. På grunn av den store økonomiske belastningen dette vil medføre, foreslår departementet en skrittvis og prioritert tilnærming. Det foreslås derfor en hjemmel til å gi forskrifter om oppgradering av bestående bygninger til en standard tilsvarende universell utforming. Over tid kan krav til enkelte bygningskategorier fastsettes i egne forskrifter. De enkelte forskriftene fastsetter fristen for oppgraderingen.

#### *Nyttevirkninger*

Nedsatt funksjonsevne gir høyere individuell nytte av universell utforming. Både antall brukere og bruksintensiteten av tiltakene er viktig når nytteeffektene skal utredes. Noen tiltak gir økt nytte for mange, noen tiltak gir økt nytte for færre. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har i en undersøkelse på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet ikke forsøkt å vekte interessene til ulike grupper i sin rapport, men heller forsøkt å

synliggjøre den vanlige bruken av de ulike typer tiltak som et lovkrav om universell utforming vil gjelde. Det anslås (med fare for en viss dobbeltelling) at nær 1,5 millioner mennesker i Norge har en eller annen form for funksjonshemming.

#### Kostnader

Utbedring av byggverk i henhold til krav om universell utforming vil være kostnadskreven. NIBR ble bedt om å kartlegge standarden på et utvalg bygninger, anlegg med videre, og anslå kostnadene knyttet til oppgradering. Kartleggingen har vist at andelen publikumsbygg som oppfyller kravene til universell utforming sannsynligvis er tilnærmet lik null. Dette betyr ikke nødvendigvis alltid at kostnadene må være høye for at kravene skal innfris. Eksempelvis vil tiltak som bedre kontrastfarge mellom dører/vegger og vegger/gulv ikke koste mye og kan gjøres i forbindelse med ordinært vedlikehold. På den annen side vil tiltak som krever større ombygginger kunne være svært kostnadskreven.

Det anslås at universell utforming av eksisterende publikumsbygg vil ha en kostnadsramme på *14,3 til 23,4 milliarder kroner*. I tillegg anslås 1,3 milliarder kroner å tilkomme som kostnader ved arealtap. Det er knyttet stor usikkerhet til tallene ettersom utvalgsmaterialet for undersøkelsen var så vidt begrenset.

Tiltak ved universell utforming for bussholdeplasser, gang- og sykkelveger, jernbane og t-banestasjoner har en anslått kostnadsramme på *19,6 til 61,6 milliarder kroner*.

#### Fordeling av kostnader

Det anslås at 56 % av byggene tilhører privat sektor og 44 % tilhører offentlig sektor. Fordeler kostnadene ved tiltakene seg på samme måte, vil privat sektor påføres kostnader på mellom 8 og 13,1 milliarder kroner. Offentlig sektor vil bli påført mellom 6,3 og 10,3 milliarder kroner i kostnader. For stasjoner og holdeplasser antas det at offentlig sektor vil bli påført kostnadene i sin helhet.

Bruk av påleggshjelm medfører også kostnad for kommunene til saksbehandling og oppfølging.

#### Framtidige utredninger

Departementene vil komme tilbake med nærmere utredninger av kostnadene som vil oppstå ved innføring av krav om oppgradering av de forskjellige

bygningsskategoriene i forbindelse med vedtakelse av forskrifter om dette. Likeledes vil det i den sammenheng tas stilling til inndekning og kompensasjon for merutgifter som følge av kravene.

#### 26.12.2 Nye byggverk

##### Bakgrunn

Vista-utredning har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet utredet kostnadene ved innføring av krav til universell utforming av nye tiltak. Kostnadene vil nødvendigvis være avhengig av hvor strenge de konkrete kravene til tiltakene som omfattes av reglene, blir utformet. I følge deres beregninger vil kostnadene ved innføring av krav om universell utforming av nye tiltak, øke kostnadene med i gjennomsnitt 1 %, se tabell 26.4. Beregningen vil inneholde en viss usikkerhet i forhold til kostnadene.

Beregningene tar utgangspunkt i statistikken som viser bygningstype, antall bygg og antall etasjer. Statistikken angir de enkelte bygningstypers gjennomsnittlige størrelse og viser fordeling på etasjer, se tabell 26.3. Dette er utgangspunktet for anslagene. Det er også lagt inn følgende forutsetninger:

- I regnemodellen er det lagt opp til beregning av virkningen av å bruke 10 M dører overalt i publikumsbygg.
- Krav til universell utforming i hoteller antas å medføre mindre kostnader for at flest mulig rom skal ha besøksstandard og kunne brukes av en størst mulig del av gjestene.
- Behovet for parkering er kalkulert ut fra Vegdirektoratets krav til parkering for ulike bygningstyper, og det er anslått et antall parkeringsplasser både i situasjonen med dagens regler og med nye regler.
- Det er foreslått strengere krav til atkomstens stigning, og til bredde hvis den er under 12 meter lang.
- Det er lagt inn økning fra 1,2 meter til 1,5 meter bredde.
- Det er tatt utgangspunkt i at de fleste publikumsbygg med to etasjer eller mer også i dag blir bygget med heis, men at disse heisene i noen tilfeller er langsomt gående plattformheiser og må oppgraderes.

I tillegg er det lagt til et uspesifisert anslag på ca. 15 %. Dette skal dekke:

- Mulige behov for kunstige ledelinjer i atkomsten.
- Behov for ledelinjer innendørs.

Tabell 26.3 Kostnader ved de forskjellige bygningskategorier

Kategorier bygg i henhold til SSB	Alle publikumsbygg 2006		Tillegg areal		Tillegg kroner		Sum kr	% tillegg
	m2	Mill. kroner	Inne	Ute	Inne	Ute		
Kontor- og forretningsbygg	708 116	9 606	4 101	10 301	69	25	94	1,0 %
Samferdsel- og kommunikasjon	116 784	877	386	3 108	7	8	15	1,7 %
Hotell- og restaurant	65 078	1 015	403	4 232	7	7	14	1,4 %
Skole og barnehage	253 356	4 209	1 707	5 595	45	7	51	1,2 %
Universitet og høyskole	159 782	2 832	259	895	4	2	6	0,2 %
Museum og bibliotek	2 114	32	19	53	0	0	0	1,2 %
Idrettsbygg	61 181	964	266	1 056	4	1	5	0,5 %
Kulturbygg	14 097	329	173	647	3	1	4	1,1 %
Bygg for regligjose aktiviteter	13 899	210	83	482	2	1	2	1,0 %
Helsebygg	184 093	3 682	383	1 516	6	2	8	0,2 %
Fengsel- og beredskapsbygg	7 809	117	83	192	1	0	2	1,3 %
Diverse tillegg anslått			0	0	30	5	35	
<b>Sum</b>	<b>1 586 309</b>	<b>23 873</b>	<b>7 862</b>	<b>28 077</b>	<b>178</b>	<b>58</b>	<b>236</b>	<b>1,0 %</b>

- Behov for utstyr til forsterkeranlegg for hørselshemmede ut over de krav som er fastsatt i gjeldende forskrift.
- Eventuelle kostnader ved økt fleksibilitet i plasser i forsamlingsanlegg.
- Økte krav til universell utforming i form av utforming og utstyr i for eksempel hoteller og andre etablissementer som tar i mot gjester.
- Andre ukjente poster.

Det er lagt til 30 millioner innendørs og 5 millioner utendørs på de beregnede tilleggskostnadene på i størrelsesorden 200 millioner kroner. Det er usikkerhet begge veier i dette tallet, fordi det er vanskelig å anslå og fordi mange av de tiltakene som kan inngå her er slike som man ved en presisering godt kan si at ligger innenfor dagens krav. De ligger imidlertid ikke inne i dagens praksis.

#### Nyttevirksomheter

De største manglene i forhold til tilgjengelighet er knyttet til eksisterende bygg. Økt vektlegging av universell utforming er også et bidrag til et overordnet samfunns mål om at alle skal kunne delta i samfunns livet på en likestilt måte – uavhengig av hvor mange dette gjelder. Når det samtidig er mange konkrete nyttefaktorer, og kostnadene er

beskjedne og dessuten noenlunde jevnt fordelt på de ulike aktører, er det mange indikasjoner på at den økte vektlegging av universell utforming som er foreslått kan være et samfunnsmessig godt tiltak.

#### Kostnader

Kostnadene for bygg vil være avhengige av hvordan en definerer kravene til universell utforming. Vista-utredning har i utgangspunktet lagt seg på nokså ideelle krav, ved å forutsette en stor heis i alle bygg med mer enn en etasje, og å forutsette HC-toalett i alle etasjer som er rettet mot allmennheten, samtidig som det forutsettes at det er langt fra at disse kravene oppfylles i dag.

Tilleggene samlet sett må etter Vista-utrednings syn likevel karakteriseres som moderate, når en vurderer dem samlet i forhold til totalt ressursforbruk til oppføring av bygninger rettet mot allmennheten. Tilleggskostnadene kan imidlertid bli noe høyere for mindre bygg. Videre vil tilleggskostnadene for rehabilitering som behandles etter nybyggingskrav trolig være høyere enn for helt nye bygninger.

For anlegg og utearealer er tilleggene i forhold til dagens praksis noe høyere. De viktigste aktørene har imidlertid allerede en ambisjon om at

Tabell 26.4 Tilleggskostnadene kan også fordeles på de ulike kravene i kravlisten

Tilleggskostnader i henhold til kravliste	Økte kostn.	Økt areal	
	Mill. kroner	Inne	Utendørs
Planløsning	0,0	0	
Parkering	46,7		23 839
Adkomst	6,2		4 238
Hovedinn	0,2	56	
Rampe	9,8	789	
Korridor	8,4	708	
Heis	79,7	313	
Toalett	50,0	3 861	
Diverse tillegg anslått	35,0	0	0
Sum	236,1	5 727	28 077

nybygging skal være basert på universell utforming.

#### Videre utredninger

I forbindelse med utarbeidelsen av de konkrete krav i forskriftene til plan- og bygningsloven vil Kommunal- og regionaldepartementet komme tilbake med mer spesifikke kostnadsoverslag.

### 26.13 Krav til tiltaket

Plan- og bygningslovgivningen inneholder en rekke bestemmelser som stiller krav til utforming og utførelse av tiltak innenfor dens anvendelsesområde. Enkelte av bestemmelsene er ansett som så sentrale at de er gitt direkte i loven. Departementet foreslår i stor grad en videreføring av gjeldende regler om krav til tiltak som omfattes av plan- og bygningslovgivningen, men har foretatt enkelte endringer og omredigeringer for å tydeliggjøre kravene til tiltak på en bedre måte enn etter gjeldende lov. Det er blant annet foreslått en endring av gjeldende lov § 74 nr. 2 – «skjønnhetsparagrafen», slik at premissene for vurderingen kommer klarere fram i lovtekst og forarbeider. Disse endringene antas å lette praktiseringen av regelverket, men forøvrig ikke få vesentlige økonomiske konsekvenser.

Hjemmelen til å stille energikrav i medhold av loven presiseres. Konsekvensene vil omtales i forbindelse med Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med forskriftene.

#### 26.13.1 Krav til avfallshåndtering

Krav til forsvarlig avfallshåndtering ved søknad om tillatelse til tiltak foreslås overført til plan- og bygningsloven i stedet for som forskrift til forurensningsloven. Kravet skal, som etter gjeldende regler, tilpasses byggesaksbehandlingen.

#### Nyttevirksomheter

De fleste aktører i byggebransjen er mer kjent med plan- og bygningslovens system og regler enn forurensningsloven, og foretrekker at plan- og bygningsloven anvendes. Departementet viser for øvrig til at slike krav allerede er innført i dag etter forurensningsloven. Siden reglene til avfallshåndtering og byggesaksbehandling vil gis samlet, antas det at samordningen vil kunne bli bedre.

#### Kostnader

Endringen antas ikke å få administrative eller økonomiske konsekvenser.

### 26.14 Krav til særskilte tiltak

Kapittelet inneholder materielle krav til landbruksbygninger, permanente og midlertidige konstruksjoner og anlegg, virksomheter som medfører fare eller særskilt ulempe, skilt- og reklameinnretninger og fritidsbebyggelse. Departementets forslag innebærer at disse bestemmelsene i hovedsak videreføres, og forslaget får dermed ingen nye konsekvenser.

For fritidsbebyggelse innebærer forslaget at det likevel vil bli en viss endring. Kommunene kan etter forslaget stille krav om tilknytning til vann og avløp for oppføring av fritidsbebyggelse dersom det framgår av plan, og dette vil også gjelde eksisterende fritidsbebyggelse. Tilknytningsplikt for eksisterende fritidsbebyggelse vil etter forslaget gjelde der kommunen etablerer nye kommunaltekniske anlegg, som vil medføre tilknytningsplikt både for nye og eksisterende boliger, samt fritidsboliger.

#### *Nyttevirksomheter*

Regelen vil gi større forutsigbarhet for kommunen som utbygger av kommunaltekniske anlegg, og sikre at alle aktuelle brukere i området som bygges ut, knytter seg til anlegget. Dette vil kunne hindre forurensning med videre fra fritidsbebyggelse, som eventuelt benytter ikke godkjent avløp eller utslipp direkte i grunnen. Dette vil ha en positiv virkning for kvaliteten på vann og miljø i nærheten.

#### *Kostnader*

Endringen vil medføre kostnader for hytteeiere der kommunene etablerer vann- og avløpsanlegg og krever tilknytning på linje med det som gjelder for vanlige boliger.

### **26.15 Eksisterende byggverk**

Departementet viderefører i all hovedsak gjeldende rett og Bygningslovutvalgets forslag. Gjeldende lov § 89 (forslaget §§ 31-3 og 31-4) er i utgangspunktet den sentrale bestemmelsen for eksisterende byggverk, og gjelder hvor langt kommunale myndigheter skal kunne gå i å gi pålegg på eget initiativ. Bestemmelsen er todelt. Den første delen handler om *vedlikehold*, der kommunen har en rett men neppe noen plikt til å gi pålegg for å sikre mot fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom. Den andre delen av bestemmelsen gjelder *utbedring*. Dette er en forskriftshjemmel, der departementet er gitt mulighet til å gi forskrift om utbedring «når hensyn til helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet gjør det nødvendig». Forskriftshjemmelen er imidlertid ikke aktivisert. Det har vært en omfattende diskusjon omkring dette temaet, som munnet ut i Ot.prp. nr. 44 (1994–95), som var grunnlag for den gjeldende lovformulering.

Bestemmelsen har i tillegg den litt misvisende overskriften «Vedlikehold og utbedring», mens

den i virkeligheten ikke omhandler vanlig vedlikehold, bare avverging av fare, samt mulighet for forskrift om utbedring.

Departementet foreslår at det utferdiges forskrift om adgang til å gi pålegg for utbedring av eksisterende byggverk og installasjoner, jf. gjeldende lov § 89 andre ledd og forslaget § 31-4. Forskriftshjemmelen omfatter også kommunens adgang til å kunne kreve dokumentasjon fra tiltakshaver om byggverk som er i dårlig forfatning. Ellers er endringene vedrørende eksisterende bebyggelse av redigeringsmessig og forenklende karakter.

#### *Nyttevirksomheter*

Et mer oversiktlig regelverk for eksisterende byggverk og installasjoner vil være forenklende, og innebærer blant annet at kommunale saksbehandlere og andre vil bruke mindre tid på tolking av reglene. Hjemmelen for å kunne gi pålegg for å forebygge fare er tydeliggjort, slik at det ikke skal være tvil om at kommunen skal kunne pålegge vedlikehold og sikring av byggverk som kan medføre fare for omgivelsene. Dersom kommunene benytter hjemmelen i større grad, vil det innebære at eiere av byggverk som er i ferd med å forfalle, vil bruke mer ressurser på vedlikehold av disse. Selv om det vil innebære utgifter for eiere på kort sikt, vil det å ta vare på byggverk slik at de ikke blir ødelagt av vannskader, råte med videre, og være økonomisk mer lønnsomt på lengre sikt. Det vil også være samfunnsøkonomisk lønnsomt at bygninger blir holdt vedlike slik at de ikke blir ødelagt.

En forskrift om adgang til å gi pålegg om utbedring, kan for det første medvirke til at sikring av bygg i henhold til lovforslaget § 31-3 overholdes. Forskriften vil gjelde særskilte krav, for eksempel tilgjengelighetskrav til publikumsbygg, bevaring av bestemte bygg med videre. Forskriften må imidlertid avpasses til hvilke typer bygg som skal omfattes, hvilken (lav) standard kommunen kan gripe inn på, hvilken (høy) standard det skal utbedres til, økonomi og så videre. De nærmere konsekvenser av en slik forskrift vil bli utredet i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Det er foreslått en særskilt forskriftshjemmel om krav til universell utforming i eksisterende byggverk. Konsekvensene av slike krav er omtalt særskilt under punkt 26.12.1 ovenfor.

#### *Kostnader*

Bruk av hjemmelen i § 31-4 vil innebære kostnader for private som mottar pålegget, ved at de må doku-

mentere byggverkets tilstand, og utbedre det. Kostnadene vil variere med påleggets innhold. Til en viss grad kan imidlertid utgiftene som utbedringen medfører tilsvare en verdiøkning for bygget. En vedlikeholdsplikt for installasjoner følger imidlertid allerede av gjeldende lov § 106 (forslaget § 29-6 andre ledd).

Utferdigelse av forskrift om adgang til å gi pålegg for dokumentasjon og utbedring av eksisterende byggverk vil føre til noe merarbeid i kommunene i de tilfellene bruk av hjemmelen vurderes.

Utforming av forskriften i henhold til hjemmelen i § 31-4 innebærer merarbeid for departementet.

## 26.16 Særlig om opparbeidelse av veg-, vann- og avløpsanlegg

Departementet foreslår at bestemmelsene om opparbeidelsesplikt for tekniske anlegg presiseres og justeres noe. Kommunens rett til overtakelse av anlegg foreslås utvidet slik at kommunen kan kreve å overta før anlegg er ferdigstilt. Regelen vil kun unntaksvis komme til anvendelse, og kommunen blir ansvarlig for utgiftene til ferdigstillingen med mindre deling allerede er gjennomført eller bebyggelsen tatt i bruk.

### *Nyttevirkninger*

Forslaget vil innebære at praktiseringen av bestemmelsene lettes og man reduserer eventuell tolkningstvil.

### *Kostnader*

Departementet antar at endringene i bestemmelsen om opparbeidelsesplikt ikke vil få administrative eller økonomiske konsekvenser for kommunen eller tiltakshaver.

## 26.17 Refusjon

Når en privat utbygger eller kommunen opparbeider tekniske anlegg som veg, vann og kloakk i tråd med gjeldende lov §§ 67 og 67a, jf. departementets forlag til ny §§ 18-1 og 18-2, vil andre grunneiere kunne nyte godt av tiltaket. Refusjonsreglene i plan- og bygningsloven gir den som har opparbeidet teknisk infrastruktur hjemmel til å kreve refusjon av en forholdsmessig andel overfor eiere av eiendommer som gjennom tiltaket har fått oppfylt

plan- og bygningslovens krav om teknisk infrastruktur, og som derved kan bebygges. Refusjonsreglene i loven har vært gjenstand for kritikk. Kritikken retter seg imidlertid ikke mot det grunnleggende hensyn, at den som har anlagt veg, vann- og avløpsledninger skal kunne kreve at eiendommer som får nytte av vegen eller ledningene, blir belastet med en del av utgiftene. Kritikken går i stedet på at reglene er tungvinte, lite forutberegnelige og vanskelige å praktisere.

Departementet foreslår å forenkle saksbehandlingsreglene. Adgangen til å kreve takst for å fastsette verdiøkningen på eiendommene som får nytte av tiltaket, forelås fjernet. Ansvar for utredning av refusjonsfordelingen overføres fra kommunen til tiltakshaver. De økte kostnadene dette medfører for tiltakshaver vil bli kompensert ved lavere gebyrer for saksbehandlingen. Forslaget innebærer færre vedtak i refusjonssaker, samt forenklet beregning av refusjonsutmålingen.

### *Nyttevirkninger*

Refusjon som institutt og grunntrekkene i refusjonssystemet foreslås beholdt. Dette innebærer at kommunene ikke vil måtte benytte ressurser til å sette seg inn i et helt nytt system for kostnadsfordeling, men ha gevinster av et vesentlig forenklet regelverk.

En vesentlig endring er at det skal fattes ett refusjonsvedtak mindre. Systemet er dessuten totalt sett forenklet, med færre instanser og spor. Enklere prosesser vil kunne bidra til reduserte kostnader for kommunene. Kommunene vil spare tid og ressurser på at ansvaret for utredning av refusjonsfordelingen overføres til tiltakshaver.

På samme måte som kommunen, vil tiltakshaver også kunne dra nytte av den foreslåtte forenklingen av systemet. Kompetansekostnader for tiltakshaver antas derfor å være begrensede, ettersom dette er overslag tiltakshaver likevel foretar.

Det er mulig at gebyrene for en refusjonssak vil bli redusert, idet arbeidet som inngår i gebyrgrunnlaget nødvendigvis må bli redusert på sikt. Det kan også påregnes en effektiviseringsgevinst ved en profesjonalisering av refusjonssaksbehandlingen.

Forslaget medfører at takst ikke skal kunne kreves, slik at det ikke vil være behov for takstnemnd. Oppgaven som lå til takstnemnda, vurderingen av om refusjonsbeløpet overstiger verdistigningen på eiendommen, overføres etter forslaget til kommunen. Dette vil spare domstolene for administrativt arbeid.

### *Kostnader*

Det må påregnes noen økte kompetansekostnader for kommunen, da anvendelse av verdiøkningssprinsippet forutsetter en annen type kompetanse enn den det til nå har vært behov for i refusjonssaker.

Mange tiltakshavere unngår i dag å gjøre bruk av eksisterende regelsett fordi dette er meget komplisert. En mulig konsekvens av at reglene foreslås forenklet er at det kan føre til et økt antall refusjonssaker i kommunene. Dette kan medføre økte bemanningskostnader. I den grad kommunene vil gjøre bruk av sin adgang til å dekke inn utgifter til refusjonsarbeid gjennom gebyrer, vil denne kostnaden kunne belastes tiltakshavere.

Det er vanskelig å påvise særskilte kostnader for tiltakshavere som følge av endringene. Eventuelle merkostnader som følge av at tiltakshaver må fremme forslag til refusjonsfordeling, må antas kompensert ved reduserte gebyrer for den kommunale behandlingen.

Forslaget antas ikke å få vesentlig betydning for refusjonsdebitorer. Effekten av omleggingen for berørte refusjonsdebitorer i kraft av å være grunneiere, fremstår som mer perifer, men potensielt positiv økonomisk.

Fylkesmennene berøres i liten grad, utover at verdistigningsspørsmålet vil måtte vurderes i tillegg til de forhold som allerede er gjenstand for prøving i en eventuell klageomgang.

## **26.18 Gebyr**

---

Kommunen har i plan- og bygningsloven § 109 hjemmel til å vedta et regulativ for gebyrer som

skal dekke kommunens arbeid etter loven. Det er underforstått i forarbeidene, og følger også klart av praksis, at gebyrene ikke kan overstige selvkost. Dette følger også av § 36 i gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) til plan- og bygningsloven.

Kommunenes bruk av gebyrer er prinsipielt lite omtvistet. Nivåforskjeller på kommunenes gebyrer har imidlertid medført diskusjoner om gebyrene alltid er begrenset til selvkost. Departementet foreslår at begrensingen til selvkost videreføres, og at dette sentrale elementet ved gebyrberegningen fremgår av lovteksten. Departementets forslag innebærer en klargjøring av gebyrreglene i gjeldende rett.

### *Nyttevirkinger*

En riktigere bruk av gebyrbestemmelsen vil bringe praksis mer i samsvar med intensjonene, og således gi en samfunnsøkonomisk sett mer ønskelig effekt. Selv om selvkostprinsippet også skal legges til grunn etter gjeldende system, antas det at en tydeliggjøring av at kommunenes gebyrregulativ må fastsettes i lys av selvkostprinsippet, vil innebære at kommunene må foreta en mer presis beregning av de enkelte gebyrsatser. Dette antas å komme tiltakshaver til gode, ved at gebyrene er fastsatt etter den samme beregningsmåte i alle kommuner.

### *Kostnader*

Endringen antas ikke å ha særlige økonomiske eller administrative konsekvenser.



## 27 Merknader til de enkelte paragrafer i lovforslaget

### 27.1 Kapittel 16 Ekspropriasjon

#### *Til kapittel 16 Ekspropriasjon*

Kapittelet viderefører gjeldende lov kapittel VIII, og tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag til kapittel 33, bortsett fra gjeldende lov § 42 om grunneiers rett til å kreve innløsning, som er flyttet til lovforslaget § 15-2, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Denne er plassert sammen med de øvrige reglene om erstatning og innløsning. Også denne bestemmelsen videreføres uendret. I bestemmelsene om ekspropriasjon er det foretatt mindre språklige endringer av hensyn til tilpasning til nye bestemmelser i plandelen av loven. Ordlyden i de nye forslagene til bestemmelser er endret fra «reguleringsplan og bebyggelsesplan» til «reguleringsplan». Departementet presiserer at begrepet «reguleringsplan» også omfatter gjeldende bebyggelsesplaner.

Reguleringsformålet «fornyelse» i gjeldende lov § 25 nr. 8 er opphevet, og inngår nå som hensynssone etter forslag til ny § 12-6 og grunnlag for planbestemmelse etter forslag til ny § 12-7. Det gjeldende reguleringsformålet brukes bare i liten grad, og etter Miljøverndepartementets og Kommunal- og regionaldepartementets vurdering er det ikke grunnlag for å opprettholde gjeldende regler i § 35 nr. 4 om at eier ikke selv har rett til å bygge ut i henhold til plan, § 35 nr. 6, som sier at annet rettssubjekt kan stå for ekspropriasjon til fornyelse, og § 44, som gjør kravet på erstatningstomt og midlertidig husrom gjeldende også for fornyelse. Disse spesialreglene foreslås dermed ikke videreført. I tillegg er særregelen i gjeldende lov § 31 nr. 8 om femårsfrist for ekspropriasjon til fornyelse (i motsetning til ti år, som gjelder ekspropriasjon til andre formål) ikke foreslått videreført.

#### *Til § 16-1 Definisjon*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 34 og videreføres uendret.

#### *Til § 16-2 Ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 35. Bestemmelsen er justert for å tilpasses ny nummerering. Ettersom fornyelse ikke lenger er eget reguleringsformål, er de særskilte bestemmelser som gjaldt ekspropriasjon til dette formålet tatt ut.

Ekspropriasjon må gjennomføres innen ti år etter at reguleringsplanvedtaket er kunngjort. Det framgår av forslaget til ny § 12-4 fjerde ledd at reguleringsplan er grunnlag for ekspropriasjon, men fristens lengde er nå flyttet til ekspropriasjonskapittelet, til nytt andre punktum i § 16-2 første ledd.

#### *Til § 16-3 Ekspropriasjon uavhengig av reguleringsplan*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 36.

#### *Til § 16-4 Ekspropriasjon til vann- og avløpsanlegg mv.*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 37 og er justert til ny nummerering.

#### *Til § 16-5 Grunneiers rett til ekspropriasjon til atkomst, avløpsanlegg og fellesareal samt parkbelte i industriområde*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 38.

#### *Til § 16-6 Tomtearrondering*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 39.

#### *Til § 16-7 Tidspunkt for ekspropriasjon*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 40.

#### *Til § 16-8 Forsøkstakst*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 41.

#### *Til § 16-9 Utvidelse av ekspropriasjon*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 43.

*Til § 16-10 Erstatningstomt, midlertidig husrom*  
Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 44.

*Til § 16-11 Statens og fylkets overtakelse av eiendom*  
Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 45.

*Til § 16-12 Skjønn*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 59. Gjeldende lov §§ 60 og 61 om særskilte skjønnsretter i byggesaker oppheves. Saker om innløsning og skjønn i medhold av lovforslaget § 27-3 og § 28-3 siste ledd følger reglene om lensmannskjønn etter skjønnsprosessloven, for å få til en forenklet behandling. Saker om ekspropriasjon følger skjønnsprosessloven kapittel 2 om ekspropriasjonsskjønn.

## 27.2 Kapittel 17 Utbyggingsavtaler

*Til kapittel 17 Utbyggingsavtaler*

Bestemmelsene om utbyggingsavtaler videreføres uendret. «Reguleringsplan» betyr også her gjeldende bebyggelsesplaner.

*Til § 17-1 Definisjon*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 64.

*Til § 17-2 Forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 64a. Det er føyd til at vedtaket fattes av kommunestyret selv, siden bestemmelsen om delegasjonssperre i gjeldende lov § 8 ikke videreføres.

*Til § 17-3 Avtalens innhold*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 64b.

*Til § 17-4 Saksbehandling og offentlighet*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 64c.

*Til § 17-5 Klage*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 64d.

*Til § 17-6 Forskrifter*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 64e.

*Til § 17-7 Dispensasjon. Samtykke til å fravike reglene*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 64.

## 27.3 Kapittel 18 Opparbeidelsesplikt og refusjon av utgifter til veg, vann og avløp mv

*Til § 18-1 Krav om opparbeidelse av veg og hovedledning for vann og avløpsvann*

Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak Bygningslovutvalgets forslag til § 27-3 og gjeldende lov § 67. Det er foretatt noen mindre endringer og presiseringer i forhold til gjeldende rett.

«Regulert strøk» i første ledd, første punktum omfatter strøk som er regulert gjennom arealplan. Opparbeidelsesplikten inntreder ved opprettelse og endring av eiendom, nybygging og større arbeider på eksisterende bygning. Ikke ethvert påbygg, tilbygg, endring eller utvidelse av bruk vil utløse opparbeidelsesplikt. Tiltaket må være av en slik art eller omfang at det medfører en slik økning av belastning på infrastrukturen at det er å sammenligne med en ny enhet. For eksempel vil en ny boenhet eller en bruksendring fra bolig til næring som regel utløse krav om opparbeidelse.

Det er presisert i bestemmelsen bokstav a at det bare er regulert offentlig veg som omfattes av opparbeidelsesplikten. Angivelsen i gjeldende § 46 nr. 1 tredje og fjerde punktum av veganlegg som omfattes av opparbeidelsesreglene og refusjonsbestemmelsene, flyttes og tas inn i lovforslagets første ledd bokstav a. Oppramsingen er utvidet med gatetun og busslommer. Dette innebærer ikke endringer i gjeldende rett. Paragraf 18-1 første ledd a er justert, ved at plikten til å opparbeide til 20 meters bredde ikke lenger er nærmere beskrevet til å omfatte «grunnerverv og opparbeiding». Endringen er rent redaksjonell, og innebærer ikke realitetsendringer, siden opparbeidelsesplikten uansett omfatter både å skaffe disposisjonsrett over grunnen og opparbeidelse av anlegget. Bokstavene b og c er en videreføring av gjeldende bestemmelser.

Refusjon etter gjeldende lov § 46 nr. 1 er blant annet knyttet til opparbeidelse som ligger innenfor rammene av § 67. Denne sammenheng videreføres i nye §§ 18-1 og 18-3.

Andre ledd første punktum viser til kommunens adgang til å gi bestemmelser etter forslaget til ny § 11-9 nr. 3 i plandelen av plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Andre punktum er nytt og gir kommunen anledning til å stille kvali-

tetskrav og dimensjoneringskrav til de tekniske anleggene. Kravene må begrunnes i at de sikrer at det samlede kommunale vei, vann- og avløpsnett får en hensiktsmessig og rasjonell drift. Kommunen kan ikke stille strengere krav enn det som følger av egne spesifikasjoner for tilsvarende kommunale anlegg og kravene må ligge innenfor de rammer lovgivningen setter.

I  *tredje ledd* presiserer departementet gjeldende praksis, som går ut på at anlegg som opparbeides etter gjeldende lov § 67 ikke behøver å ferdigstilles før tiltaket som utløser opparbeidelsen igangsettes. Det foreslås videre en ny regel om at utsatt opparbeidelse ved opprettelse og endring av eiendom etter første punktum eller ved midlertidig dispensasjon, skal være betinget av en tinglyst erklæring på eiendommen. Kravet innebærer i realiteten ikke endringer for tiltakshaver eller grunneier, siden forpliktelsen uansett gjelder. Tinglyst erklæring vil imidlertid synliggjøre forpliktelsen om opparbeidelse for panthavere og framtidige eiere, og kan lette refusjonsoppgjør og kommunens senere krav om opparbeidelse. I enkelte tilfeller kan kommunen ha behov for sikkerhet for oppfyllelse av forpliktelsen, for eksempel ved at det stilles bankgaranti for ferdigstilling av anleggene. Hjemmelen for å stille slikt krav framgår av leddets tredje punktum.

*Fjerde ledd* tilsvarende gjeldende lov § 67 nr. 2. Begrepet «delings- eller byggetillatelse» er endret til «tillatelse etter § 20-1».

I  *femte ledd* opprettholdes regelen i gjeldende lov § 67 nr. 4 om kommunens overtakelse av ferdigstilt anlegg.

I  *sjette ledd* foreslås en endring i forhold til gjeldende lov § 67 nr. 4, ved at kommunen kan kreve overtakelse av veg og hovedledning for vann og avløpsvann før disse er ferdigstilt. Grunnen er at tiltakshaver av og til utsetter ferdigstillingen for å dra fordel av å besitte anlegget. Kommunen kan i slike tilfeller ha behov for å overta, for eksempel for å sikre videreføring av anlegget. Kommunen vil i slike tilfeller tre inn en i forholdsmessig del av refusjonskravet for å få dekket sine utgifter. Der betingelsene for å kreve refusjon ikke er til stede, kan kommunen kreve sine utgifter refundert fra tiltakshaver.

Der tiltaket som utløser opparbeidelsen ikke er ferdig, foreligger ingen plikt til overtakelse etter § 18-1. Der kommunen overtar før ferdigstilling, får den også ansvaret for ferdigstilling.

#### *Til § 18-2 Krav til opparbeidelse av fellesareal og av parkbelte i industriområde*

Bestemmelsen tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag til § 28-8 og er en videreføring av § 67a i gjeldende lov. Overskriften er endret for å tydeliggjøre at bestemmelsen omhandler både fellesareal ved utbygging og parkbelte i industriområde hver for seg. Grensen for hvilke tiltak som kan kreves opparbeidet er ikke utvidet i forhold til gjeldende rett.

#### *Til § 18-3 Refusjonsberettigede tiltak*

Bestemmelsen tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag til § 36-1 og er en videreføring av gjeldende lov § 46.

Bestemmelsen gir den nødvendige lovhjemmel for å kreve refusjon for utgifter til veg, vann og avløpsanlegg og fellesarealer. Endringene er hovedsakelig av presiserende og redaksjonell art. Det er en sammenheng mellom refusjonsplikten og de krav til teknisk infrastruktur som kan stilles overfor den enkelte etter § 18-1. For å synliggjøre denne sammenhengen, er det foretatt redaksjonelle endringer som bringer ordlyden i § 18-3  *første ledd*  (gjeldende § 46) i samsvar med ordlyden i § 18-1 (gjeldende § 67). Refusjon kan derfor bare kreves for opparbeidelse av hovedledningsanlegg som er pålagt av kommunen. De utgifter som kan kreves refundert, er ikke bare knyttet til bygging av ledninger for vann og avløpsvann. Utgiftene omfatter også kostnader til bortledning av overvann for de kommuner som krever separering av spillvann og overvann. Videre er ordlyden endret slik at første punktum gir uttrykk for at det er før tiltakshaver igangsetter tiltakene at refusjonsprosessen må iverksettes, jf. formuleringen «vil legge» i stedet for «har lagt» i gjeldende § 46 nr. 1 første punktum. Det er også føyd til at det kan kreves refusjon for pålagt fornying av tekniske anlegg

Etter bestemmelsen kan både private og offentlige som bygger veg og hovedledningsanlegg kreve refusjon. I § 46 er det i dag bestemt at private refusjonskrav er betinget av at tiltaket er pålagt i medhold av § 67. I praksis er kravet ikke oppfattet så strengt. Det er tilstrekkelig at bygningsmyndigheten under byggesaken har gitt uttrykk for at tiltaket må utføres som betingelse for å få byggetillatelse. Ordlyden er endret slik at det er tilstrekkelig at tiltaket kan pålegges i medhold § 18-1, det er altså ikke nødvendig at det er gitt et pålegg.

Det er ikke foreslått endringer i  *andre ledd*  utover en nærmere presisering av at private refusjonskrav for fellesarealer og parkbelter langs industristrøk er betinget av at tiltaket kan pålegges

i medhold av § 18-2 (gjeldende § 67a). Dermed synliggjøres også her sammenhengen med opparbeidelsesplikten. Denne sammenheng er videreført i § 18-5 (gjeldende § 48).

#### *Til § 18-4 Refusjonsenheten*

Bestemmelsen tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag til § 36-2 og er en videreføring av gjeldende lov § 47.

Bestemmelsen fastlegger refusjonsenheten. Det foreslås ingen realitetsendringer. I bestemmelsens *andre ledd* er det presisert at det bare er ved tiltak som faller inn under § 18-3 andre ledd første punktum at planen utgjør en avgrensning av enheten. I alle andre tilfeller er det strekningen for en sammenhengende opparbeidelse, omlegging eller utvidelse, som utgjør refusjonsenheten.

#### *Til § 18-5 Utgifter som kan kreves refundert*

Bestemmelsen tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag til § 36-3 og er en videreføring av gjeldende lov § 48.

Bestemmelsen angir hvilke utgifter den refusjonsberettigede kan kreve tilbake, og gir som i dag anledning til å kreve tilbake samtlige utgifter som har vært nødvendige for å få utført tiltaket. Det framgår direkte av bestemmelsen at det bare er de utgifter som er nødvendige for å oppfylle kravene pålagt etter §§ 18-1 og 18-2 (gjeldende lov §§ 67 og 67a) som kan kreves tilbake. Tiltak som faller inn under forslaget til § 18-3 andre ledd tredje punktum (gjeldende lov § 46 nr. 2, andre punktum), kan ikke kreves oppfylt etter §§ 18-1 og 18-2 (gjeldende lov §§ 67 og 67a). I disse tilfellene er henvisningen til disse bestemmelsenes dimensjoneringsgrenser uten betydning, og dette er det tatt hensyn til ved den redaksjonelle utforming av bestemmelsen.

#### *Til § 18-6 Refusjonspliktig areal*

Bestemmelsen tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag til ny § 36-4 og er en videreføring av gjeldende lov § 49.

Det er foretatt noen justeringer i bestemmelsen. Utgangspunktet er at alle de som får nytte av et veg-, vann- eller avløpsanlegg, har fått en verdisigning på sin eiendom som det er naturlig at de må betale for.

Bestemmelsens *første ledd første punktum* er endret ved at gjeldende formulering erstattes av

formuleringen «belastes ubebygde areal som blir byggeklart etter §§ 18-1 og 18-2». Endringen presiserer at det er en forutsetning for at areal skal bli refusjonspliktig, at det gjennom tiltaket har fått oppfylt forpliktelser som følger av § 18-1 og eventuelt § 18-2. Hvilke arealer det er, skal kommunen avgjøre konkret ut fra kriteriene i §§ 18-1 og 18-2. Det ledende synspunkt vil særlig være hvilke areal som vil kunne oppnå byggetillatelse som følge av tiltaket.

Siste del av første punktum i bestemmelsens første ledd er endret for å presisere at også bakenforliggende eiendommer som får lovlig tilknytning til vei, vann- og avløpsledninger gjennom privat veg eller stikkledning, regnes som refusjonspliktig areal. Dersom det er nødvendig å bygge felles avkjørsel, eller etablere privat fellesledning, er dette heller ikke noe hinder for refusjon. Det gjelder selv om fellesavkjørselen/fellesledningen ennå ikke er lagt. Utgiftene til etablering av fellesavkjørsel/fellesledning vil i tilfelle kunne kreves refundert som en egen refusjonsenhet. Om dette vises til § 18-4 andre ledd.

Med «byggeklart» menes det ikke at det er en forutsetning for refusjonsplikt at det ubebygde arealet er regulert til utbyggingsformål, men det må være sannsynlig at tillatelse til tiltak vil kunne oppnås. Er området regulert, er det sterk presumsjon for at utbygging kan finne sted. Skal på den annen side arealer i et regulert byggeområde unntas fra refusjonsplikt, må det foreligge sikre holdepunkter for at planen vil bli endret til for eksempel friluftsområde eller andre arealbruksformål som stenger for utbygging. Er området ikke planvurdert for utbygging, kan det ikke stilles krav om opparbeidelse etter §§ 18-1 og 18-2. Det utelukker imidlertid ikke refusjonsplikt. Dersom det er på det rene at tomta vil kunne bebygges på et senere tidspunkt som følge av at vei, vann og avløp inn i området foreligger, og det vil tilfredsstillende et framtidig krav etter § 18-1 eller § 18-2, er dette i seg selv tilstrekkelig.

Det følger av første ledd *andre og tredje punktum* at også de bebygde eiendommer vil bli pålagt refusjonsplikt, dersom betingelsene i bestemmelsene er oppfylt. Det er et vilkår at søknad om byggetillatelse for tilbygget eller påbygget ville ha utløst krav etter forslaget § 18-1, og at tiltaket oppfyller forpliktelsen.

*Andre ledd* tilsvarende gjeldende lov § 49 nr. 1 siste punktum. *Tredje ledd* tilsvarende gjeldende lov § 39 nr. 2 andre ledd. *Fjerde ledd* tilsvarende gjeldende lov § 49 nr. 2.

#### Til § 18-7 Fordelingsfaktorene

Bestemmelsen tilsvare Bygningslovutvalgets forslag til § 36-4 nr. 1 og 2 og er en videreføring av gjeldende lov § 50.

Bestemmelsen angir hvordan det refusjonsberettigede beløp skal fordeles innbyrdes på de refusjonspliktige areal. Gjeldende § 50 nr. 1 første ledd videreføres som *første ledd, første og andre punktum* i ny bestemmelse.

I *tredje punktum* videreføres kommunens adgang til å legge andre faktorer til grunn for hele eller deler av kommunen.

Verdistigningsbegrensningen som innebærer at det beløp som kan kreves refundert, begrenses til verdiøkningen på den aktuelle eiendommen, videreføres i *andre ledd*. Adgangen til å kreve verdistigningen fastsatt ved takst oppheves. Dersom det er påberopt fra en grunneier eller fester at vedkommendes andel av refusjonsoppgjøret overstiger verdiøkningen på eiendommen, må kommunen ta stilling til dette etter § 18-8 andre ledd.

#### Til § 18-8 Godkjenning av planer og foreløpig beregning av refusjon

Bestemmelsen erstatter gjeldende lov §§ 52-54. Bestemmelsen tar opp i seg elementer av Bygningslovutvalgets forslag til §§ 36-6, 36-7 og 36-8.

Bestemmelsens *første ledd, første punktum* pålegger den som akter å kreve refusjon å la utarbeide planer for tiltaket med tegninger, kart og kostnadsoverslag.

*Andre og tredje punktum* pålegger tiltakshaver å utarbeide forslag til foreløpig refusjonsberegning. Bestemmelsen innebærer at det er tiltakshaver som får ansvaret for å utarbeide forslag til refusjonsfordeling for de enkelte berørte eiendommene etter reglene i § 18-7. Der den framtidige utnyttelsen av en eller flere eiendommer er uklar, må kommunen etter forespørsel fra tiltakshaver, kunne fastsette denne før forslaget til refusjonsfordeling utarbeides.

Materialet sendes berørte grunneiere og fester til uttalelse. Disse får tre uker på seg til å kommentere forslaget. Uttalelsene oversendes tiltakshaver. Tiltakshaver kommenterer uttalelsene og foretar eventuelle justeringer, før saken sendes til kommunen til behandling. Er det påberopt fra en berørt at utgiftene overstiger verdistigningen på vedkommendes eiendom, må dette kommenteres, eventuelt må fordelingen justeres i tråd med prinsippet i § 18-7 andre ledd.

Formålet med bestemmelsen er å framskaffe et materiale som kommunen kan bruke når den ved-

tar den foreløpige beregningen av refusjon etter bestemmelsens *andre ledd*. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 18-9 andre ledd andre og tredje punktum som fastsetter at godkjent tilbud og kostnadsoverslag for utførelsen gjøres bindende. Dette innebærer at kostnadene ikke skal overstige det oppgitte beløp vesentlig og i alle fall ikke med mer enn 15 % av kostnadsoverslaget.

Tar tiltakshaver forbehold, vil begrensningen ikke gjelde denne del av tilbudet/kostnadsoverslaget. Av hensyn til de berørte bør kommunen ved sin praktisering av bestemmelsen være restriktiv med å akseptere forbehold knyttet til overslaget. Siktemålet må være at de priser som oppgis på dette stadium er realistiske. Viser det seg når regnskapet foreligger at postene er vesentlig overskredet, kan det vær grunn til å vurdere om utgiftene ikke har vært nødvendige. Da er det heller ikke noen grunn til å anerkjenne disse som ledd i refusjonsberegningen.

Kommunen skal fortsatt vurdere og, dersom den finner grunnlag for det, godkjenne refusjonsfordelingen. Dersom det er påberopt at det ilagte beløp overstiger verdiøkningbegrensningen, må kommunen ta stilling til dette i tråd med det som følger av § 18-7 andre ledd. Utgangspunktet for vurderingen må være presumsjonen for at en oppfyllelse av kravet om opparbeidelse av tekniske anlegg vil innebære en verdiøkning. Den som påberoper at denne forutsetningen ikke er til stede må kunne sannsynliggjøre dette. Kommunen kan også vurdere verdiøkningen av eget tiltak, dersom den anser at det foreligger et klart misforhold. Finer kommunen at verdiøkningbegrensningen kommer til anvendelse, foretar den en skjønnsmessig reduksjon av refusjonskravet, eller lar det bortfalle i sin helhet. Det reduserte beløp fordeles på de resterende refusjonsarealer, innenfor rammen av deres antatte verdiøkning. Grunneiere, festere og tiltakshavere kan påklage kommunens foreløpige refusjonsvedtak, også verdiøkningsvurderingen, eller eventuelt reise sak for domstolen om lovligheten av refusjonen, jf. § 18-12 og merknadene til denne bestemmelsen.

Ved domstolsprøving av verdistigningsspørsmålet forutsettes det at de alminnelige regler om domstolskontroll med forvaltningen får anvendelse. Det betyr at domstolene ikke prøver det konkrete skjønn, men alene kontrollerer rettsanvendelsen, saksbehandlingen og det faktiske grunnlag skjønnen bygger på. I tillegg kommer selvfølgelig også de alminnelige regler om kontroll med myndighetsmisbruk. Spørsmålet om en eiendom har fått verdistigning som er lik eller overstiger refusjonsbeløpet, inngår i rettsanvendelsesskjønnet,

og kan prøves av domstolen. Departementet finner ikke behov for å endre lovteksten for å presisere dette.

Kommunens vedtak blir en bindende ramme for refusjonsoppgjøret. Godkjenningen av planene og fastsettelsen av antatt utnyttelse, refusjonsenheten, hvem som er refusjonspliktig og refusjonsfordelingen, herunder verdiøkningsspørsmålet vil være enkeltvedtak og kan påklages.

*Tredje ledd* er en videreføring av gjeldende lov § 54 og tilsvarende i det vesentligste Bygningslovutvalgets forslag til § 36-8. Formålet med bestemmelsen er å sikre at rammen for refusjonsberegningen er fastlagt før arbeidet påbegynnes. Lovens uttrykk «påbegynnes» sikter til arbeider i marken.

*Fjerde ledd* gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter til bestemmelsen. Forskriftene kan stille nærmere krav til innholdet i planer for tiltakene, kostnadsoverslag og forslaget til refusjonsfordeling.

#### *Til § 18-9 Fastsetting av refusjon*

Bestemmelsen tilsvarende Bygningslovutvalgets § 36-9 og er en videreføring av gjeldende lov § 55, som pålegger kommunen å treffe refusjonsvedtak når tiltaket er fullført.

Den refusjonsberettigede skal sette opp et regnskap over faktiske medgåtte utgifter. *Andre ledd andre og tredje punktum* er nye. Nødvendige utgifter til å fullføre tiltaket slik det er godkjent etter § 18-8 kan tas med som medgåtte utgifter. Utgiftene til utførelsen skal bygge på godkjent bindende pristilbud. Er utførelsen fastsatt ved godkjent kostnadsoverslag, kan overslaget ikke fravikes vesentlig og i alle fall ikke med mer enn 15 %

I tillegg til utførelseskostnader, inngår utgifter til prosjektering og erverv av nødvendig grunn og rettigheter. Utbyggers egne finansieringsomkostninger kan i en viss utstrekning tas med. Også de faktiske utgifter i forbindelse med refusjonssaken kan i rimelig utstrekning legges inn i kravet. Det er kommunen som skal foreta regnskapskontrollen. Når den er foretatt, skal kommunen foreta en ny foreløpig refusjonsfordeling, nå basert på de faktiske medgåtte utgifter. Ved fordelingen må kommunen ta endelig stilling til areal, enhet og utnyttelse, og kommunen må også ha en oppfatning av forholdet til verdistigning etter § 18-7 andre ledd dersom det foreligger vesentlige endringer i beløpet, og en part i denne omgangen har påberopt at verdiøkningbegrensningen er overskredet. Deretter skal fordelingen sendes til refusjonskreditor og de berørte grunneiere for uttalelse. Fristen for utta-

lelse er tre uker. Formålet er å gi de berørte anledning til å uttale seg om kommunens endelige fordeling. Etter at de økonomisk berørte har hatt anledning til å uttale seg, treffer kommunen det endelige refusjonsvedtaket.

Av hensyn til effektivitet i refusjonssaken gis det i § 21-8 hjemmel for å pålegge frister ved behandling av refusjonssaken i kommunen.

Refusjonsavgjørelsene er både gjenstand for forvaltningsmessig klage og eventuell rettslig prøving. Som andre vedtak gjort av de kommunale bygningsmyndigheter kan de påklages, jf. gjeldende lov § 15 og § 1-9 i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Klageavgjørelsen kan bringes inn for domstolene etter de alminnelige regler i tvisteloven. Søksmålsfristen er uttømmende regulert i § 18-12.

#### *Til § 18-10 Forfallstidspunktet*

Bestemmelsen tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag til § 36-10 og er i det vesentligste en videreføring av gjeldende lov § 56, men med enkelte presiseringer.

*Første ledd* viderefører hovedregelen om at forfallstidspunktet er fem uker etter at refusjonsvedtaket etter § 18-9 er meddelt refusjonskreditorene.

*Andre ledd første punktum* er endret for å presisere forfallstidspunktet for refusjonspliktig areal etter § 18-6 første ledd andre og tredje punktum. *Andre punktum* presiserer forfallstidspunktet der det er hindringer for utbygging som tiltakshaver ikke rår over. I slike tilfeller skal refusjonsbeløpet indeksreguleres etter konsumprisindeksen, jf. *tredje punktum*.

Etter *tredje ledd* kan refusjonsdebitor, der det offentlige er kreditor, kreve å få betale refusjonskravet over fem årlige terminer. Nytt *andre punktum* gir departementet hjemmel til å fastsette renten.

*Fjerde ledd* presiserer at forsinkelsesrenteloven gjelder for forfalte refusjonsbeløp.

#### *Til § 18-11 Refusjonsdebitor. Panterett*

Bestemmelsen tilsvarende i det vesentligste Bygningslovutvalgets forslag til § 36-11 og er i det vesentligste en videreføring av gjeldende lov § 57.

I *andre ledd* er det presisert at fester er ansvarlig for beløpet der eiendommen er bortfestet til bolig eller fritidsbruk. Er den bortfestet til annet formål, blir festeren ansvarlig dersom ikke annet følger av avtale og det enten er tretti år eller mer igjen av festeavtalen eller det er adgang til å forlange den for en tilsvarende periode.

*Til § 18-12 Søksmål*

Forslaget til bestemmelse tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag til § 36-12 og er en videreføring av gjeldende lov § 58.

Bestemmelsen innebærer at refusjonsvedtaket etter § 18-9 kan prøves av domstolene etter de alminnelige regler for domstolskontroll med forvaltningen. I og med at regelen i § 18-8 om at verdikningen kan fastsettes ved takst foreslås opphevet, inngår verdistigningsspørsmålet i kommunens vurderinger og kan prøves av domstolene. Omfanget av domstolenes prøvesrett er nærmere beskrevet i merknadene til § 18-8.

Søksmålsfristens utgangspunkt er regulert i bestemmelsens *første ledd*. Endringen er i samsvar med hvordan regelen er blitt forstått i praksis. I de tilfeller refusjonsvedtaket påklages, regnes søksmålsfristen fra det tidspunktet klagen er avgjort. Den som påklager, har selv risikoen for at klagen er rettidig. Ordlyden er endret for å komme i overensstemmelse med begrepsbruken i ny tvistelov.

*I andre ledd* er tre ukers fristen for å tre inn som part fjernet, men kravet om at retten skal varsle partene om et søksmål i refusjonssaken beholdt. Fristen for å tre inn i saken følger de alminnelige regler i tvisteloven.

## 27.4 Kapittel 20 Søknadsplikt

*Til § 20-1 Tiltak som krever søknad og tillatelse*

Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak Bygningslovutvalgets forslag til § 20-1.

*Første ledd* er langt på vei en videreføring av gjeldende lov § 93, men slik at gjeldende meldepliktige tiltak omfattes av bestemmelsen. Gjeldende lov § 93 om søknadsplikt og §§ 81, 85, 86a og 86b om meldepliktige tiltak er således samlet i én bestemmelse. Bakgrunnen for denne endringen er omtalt i de generelle merknadene i NOU 2005: 12 punkt 13.1.6 og i denne proposisjonen punkt 6.5, og det vises til disse. For øvrig bygger bestemmelsen på samme systematikk som gjeldende lov § 93.

Tiltaksbegrepet i § 1-6 jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) er videre enn tiltaksbegrepet i kapittel 20. I § 1-6 første ledd andre punktum nevnes også «annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner». Med dette siktes det til en annen type tiltak enn de som omfattes av lovens søknadssystem, slik at de verken faller inn under bestemmelsene om søknadsplikt i §§ 20-1 og 20-2 eller unntakene fra søknadsplikt i §§ 20-3 og 20-4.

Noen tiltak som etter sin art omfattes av forslaget til § 20-1, foreslås likevel unntatt fra søknadsplikten. Dette gjelder blant annet mindre tiltak i eksisterende bygning og mindre tiltak utendørs. Det er dessuten unntak fra søknadsplikt for tiltak som behandles tilstrekkelig etter annet lovverk. Dette framgår av forslaget til §§ 20-3 og 20-4, og det vises til merknadene til disse bestemmelsene. Hovedregelen om unntak er i forhold til gjeldende rett således flyttet fra forskrift til lov. Nærmere redegjørelse for hvilke tiltak som omfattes av de generelt formulerte unntakene og vilkårene for unntak, vil enten framgå av bestemmelsene selv eller av forskrift.

Søknadsplikt innebærer at tiltakshaver må ha tillatelse før tiltaket kan settes i verk. Dersom tiltaket er i strid med kommuneplanens arealdel, gjeldende reguleringsplan eller materielle krav i lov eller forskrift, må tiltakshaver eventuelt også få innvilget dispensasjon fra de aktuelle bestemmelser før tiltaket kan igangsettes.

Det følger av bestemmelsen om tidsfrister med særskilte virkninger, jf. § 21-7, at tillatelsen for enkelte tiltaks vedkommende regnes for å være gitt dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen en frist på tre uker. At tillatelse regnes for å være gitt, innebærer at tiltakshaver kan sette i gang tiltaket uten å avvente kommunens behandling av søknaden når fristen er overskredet. Det vises til merknadene til § 21-7 andre ledd.

*Ad a)*

Det er ikke foretatt noen endringer i ordlyden i forhold til gjeldende lov § 93 første ledd bokstav a, men i og med at bestemmelsene om meldepliktige tiltak fjernes, vil bokstav a omfatte flere tiltak enn tidligere, blant annet landbruksbygg. Dette innebærer at det ikke gjelder særskilte regler for driftsbygninger i landbruket. Alminnelige driftsbygninger omfattes av § 20-2 (tiltak hvor reglene om ansvar og eventuell kontroll ikke kommer til anvendelse), på samme måte som andre mindre tiltak på bebygd eiendom. Kriteriene for hva som skal anses som «alminnelig driftsbygning» vil bli fastsatt i forskrift.

Begrepene i bokstav a skal forstås vidt. Tiltak som tilbygg til campingvogn «spikertelt» og husbåter, fartøyer som fortøyes og brukes til overnatting/restaurant med videre, vil falle inn under bokstav a, alternativt bokstav j, avhengig av hvor permanent eller midlertidig de er forankret. Det vises for eksempel til dom i RG 2004 side 1039.

Moloer og jetéer (konstruksjon i sjø blant annet for beskyttelse av senketunneler), er eksempler på tiltak som faller inn under betegnelsen konstruksjon.

sjon, og er derfor søknadspliktige etter § 20-1 bokstav a. Det presiseres at bygging av nytt bad i eksisterende bygning er søknadspliktig og faller inn under § 20-1 første ledd bokstav a. Dette er noe uklart etter gjeldende rett slik denne er blitt tolket. Bad som bygges som del av et tilbygg, og som etter gjeldende rett har vært ansett å falle inn under § 86a om meldepliktige tiltak, faller også inn under søknadsplikten etter § 20-1 første ledd bokstav a. Bygging av bad krever dermed ansvarlige foretak.

*Ad b)*

Det er kun foretatt en redaksjonell endring i gjeldende lov § 93 første ledd bokstav b, ved at vesentlig endring og vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under bokstav a og fasadeendring omhandles i hvert sitt punkt. Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 93 første ledd bokstav b andre alternativ.

*Ad c)*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 93 første ledd bokstav b første alternativ.

*Ad d)*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 93 første ledd bokstav c.

*Ad e)*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 93 første ledd bokstav d.

*Ad f)*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 93 første ledd bokstav e. Det presiseres at installering og oppføring av ildsted og pipe vil falle inn under begrepene oppføring av bygningstekniske installasjoner i bokstav f. For enkle installasjoner vises til lovforslaget §§ 20-2 bokstav a og 20-3 første ledd bokstav c.

*Ad g)*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 93 første ledd bokstav f.

*Ad h)*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 93 første ledd bokstav g første alternativ.

*Ad i)*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 93 første ledd bokstav g andre alternativ. Ordlyden er endret fra «oppføring av» til «plassering av». Det er med dette ikke ment å gjøre noen realitetsendring.

*Ad j)*

Utgangspunktet for hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen er oppregningen i § 20-1 bokstav a. For at det ikke skal være tvil om at tiltak som blir forbundet med gjeldende lov § 85 fortsatt omfattes, presiseres det i § 20-1 bokstav j at de samme tiltakene nå omfattes av søknadsplikten.

Bestemmelsen omfatter tiltak som etter gjeldende lov kan være meldepliktige, jf. gjeldende lov § 85, men som nå vil være søknadspliktige. Dette innebærer at for slike tiltak gjelder samme regler som i første ledd bokstav a. Det er imidlertid gjort unntak fra søknadsplikten for slike tiltak dersom de plasseres for inntil to måneder, og de øvrige vilkårene for unntak er oppfylt, jf. § 20-3 andre ledd. Dersom det i planbestemmelser er nærmere angitt forbud mot spesifiserte midlertidige tiltak, vil slike tiltak heller ikke kunne plasseres inntil to måneder uten å søke om dispensasjon fra plan. Dersom tiltaket er ment å skulle plasseres for lengre tid enn to måneder, skal søknad innsendes før tiltaket plasseres. Dersom et tiltak skal plasseres for et lengre tidsrom enn to år vil det ikke anses som et midlertidig tiltak, jf. § 20-2 første ledd bokstav c. I slike tilfeller gjelder reglene for permanente tiltak.

Som samlebetegnelse på slike tiltak benyttes «midlertidige innretninger», slik at det ikke videreføres særregler for «transportable innretninger». Avgjørende for om tiltak skal behandles etter denne bestemmelsen vil være for hvilket tidsrom tiltaket skal plasseres, og ikke om tiltaket er transportabelt. Det er ikke ment å gjøre endringer i kretsen av tiltak som etter gjeldende rett faller inn under § 85. Isbygninger og tribuneanlegg kan være eksempler på tiltak som faller inn under denne bestemmelsen.

*Ad k)*

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 93 første ledd bokstav i. Begrepet vesentlig terrenginngrep omfatter både utgraving og oppfylling. Inn under utgraving går blant annet masseuttak av mineraler som sand og grus. Utfylling omfatter blant annet bakkeplanering. Bestemmelsen kan etter omstendighetene omfatte både mudring og etablering av kunstig sandstrand. I sårbare områder som verdi-



fulle kulturlandskap eller strandsonen vil også mindre inngrep kunne få store konsekvenser, slik at de dermed etter omstendighetene må anses som vesentlige. Jo mer ømfintlig terrenget er, desto mindre skal det til før søknadsplikten utløses. Flere mindre utfyllinger eller uttak kan over tid føre til like store endringer i terrenget som ett større inngrep. Selv om ett enkelt inngrep ikke er stort nok til å etablere søknadsplikt, kan det være det når det ses i sammenheng med tidligere inngrep, se Ot.prp. nr. 57 (1985–86) kapittel 7.5.2.

#### Ad l)

Bestemmelsen viderefører i hovedsak gjeldende lov § 93 første ledd bokstav j. Anlegg av (...) parkeringsplass bør omfatte enhver parkeringsplass, enten det gjelder bil, fly, helikopter eller annet. For å tydeliggjøre dette er ordlyden endret slik at anlegg av landingsplass også uttrykkelig er nevnt.

#### Ad m)

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 93 første ledd bokstav h og omhandler de forhold som erstatter deling som følge av ny lov om eieomsregistrering, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) og senere endring i Ot.prp. nr. 57 (2006–2007). Opprettelse av eierseksjoner omfattes ikke av bestemmelsen.

Det framgår av bestemmelsens *andre ledd* at tiltakshaver plikter å la seg bistå av fagkyndig foretak med godkjenning og ansvarsrett i samsvar med bestemmelsene gitt i kapittel 22 og kapittel 23. Dette er en videreføring av gjeldende rettsbestemmelser om ansvar. Tiltakshavers plikt til å la seg bistå av fagkyndige med godkjenning og ansvarsrett gjelder for hele prosessen. Det vil si søknad, prosjektering, utførelse og kontroll. Dette er beskrevet nærmere i de generelle merknadene i proposisjonens kapitler 8 til 11.

Bestemmelsen om at tiltakshaver har plikt til å la seg bistå av fagkyndige med ansvarsrett er lovens hovedregel. Det gjelder imidlertid viktige unntak. Det framgår av bestemmelsens siste punktum at bestemmelsen ikke gjelder for tiltak etter første ledd bokstav m. Det antas at det for disse tiltakene ikke er nødvendig med et krav i loven om at tiltakshaver må la seg bistå av godkjente foretak med ansvarsrett. Øvrige unntak fra plikten til å la seg bistå av fagkyndige framgår av lovforslaget § 20-2, jf. også § 20-3.

#### Til § 20-2 Tiltak som krever søknad og tillatelse og som kan forestås av tiltakshaver

Bestemmelsen tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag til § 20-2 er ny i forhold til gjeldende rett.

Bestemmelsen gjelder tiltak som er omfattet av søknadsplikt etter § 20-1, men der det ikke er hensiktsmessig med et krav om at tiltakshaver bistås av fagkyndige foretak med ansvarsrett. Tiltakshaver må ha tillatelse for å sette i gang tiltaket, men han kan selv stå for søknad, prosjektering, utførelse og kontroll. Dette er ikke til hinder for at tiltakshaver lar oppgavene utføres av andre på sine vegne. Bestemmelsen omfatter mange av de tiltakene som etter gjeldende lov er meldepliktige. At disse tiltakene nå er søknadspliktige, innebærer at saksbehandlingsreglene i kapittel 21 gjelder. Tiltakshaver må søke om tillatelse, og må sende inn den dokumentasjonen som er nødvendig for at kommunen kan ta standpunkt til tiltaket. Naboer og gjenboere skal varsles i samsvar med § 21-3, og kommunen skal behandle søknaden. Forskjellen på § 20-1 og § 20-2 gjelder således bare kravet i § 20-1 andre ledd om at tiltakshaver har plikt til å la seg bistå av foretak med godkjenning og ansvarsrett.

Departementet legger til grunn at dette er ukompliserte tiltak som kan avgjøres raskt. Det framgår av § 21-7 andre ledd at fristen for å behandle søknaden er tre uker der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Det antas at denne fristen er tilstrekkelig, da tiltakshaver etter § 21-3 første ledd skal varsle naboer, og fristen for å avgi merknader skal være utløpt, eller det må foreligge samtykke fra naboer før søknad om tillatelse sendes kommunen. Der som vilkårene for å behandle saken innen tre uker ikke foreligger, for eksempel fordi tiltaket krever dispensasjon, vil tidsfristen følge av hovedregelen i § 21-7 første ledd. For tiltak som krever dispensasjon fra byggesaksreglene, vil fristen være tolv uker. Det er foreløpig ikke fastsatt tidsfrist for saker som krever dispensasjon fra planer. Det er imidlertid åpnet for dette gjennom en forskriftshjemmel i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) som omhandler plandelen av loven, jf. forslag til § 19-2 siste ledd.

Bestemmelsens *første ledd bokstav a* gjelder mindre tiltak på bebygd eiendom. Uttrykket «enkle tiltak» ville antakelig være mer presist enn «mindre tiltak», og ville også hatt den fordelten at ordlyden i § 20-2 ville atskille seg klarere fra ordlyden i § 20-3 om tiltak som er helt unntatt fra søk-

nadsplikt. Uttrykket «enkle tiltak» er imidlertid brukt i gjeldende lov § 95b, og det antas at det kan skape uklarheter om dette uttrykket gis en ny betydning. Ordlyden tilsvarer overskriften i gjeldende lov § 86a, men siste punktum i bestemmelsen om at departementet kan gi forskrift om hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen, åpner for at forskriften kan omfatte flere tiltak enn de som i dag er meldepliktige etter § 86a. Det vises i denne forbindelse blant annet til gjeldende forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) § 9. Denne er i dag uttømmende, men kan eventuelt utvides til å omfatte andre typer eller større tiltak. Det antas at mindre tiltak som hovedregel er ukompliserte og av mindre betydning. Det kreves således ikke bistand fra profesjonelle aktører. Øvrige hensyn, som utforming, plassering, forholdet til omgivelsene, plangrunnlag med videre vil bli ivaretatt gjennom søknadsplikten.

En del mindre tiltak på bebygd eiendom vil være unntatt fra søknadsplikt, og dermed også fra saksbehandlingsreglene og kravet til fagkyndige medhjelpere, jf. § 20-3.

Bestemmelsens *første ledd bokstav b* gjelder alminnelige driftsbygninger i landbruket. Disse kan det også være aktuelt å plassere på ubebygd eiendom, i motsetning til tiltak etter bokstav a som er begrenset til bebygd eiendom. Hva som skal anses som alminnelig driftsbygning fastsettes i forskrift.

Bestemmelsens *første ledd bokstav c* gjelder midlertidige bygninger, konstruksjoner og anlegg. Slike tiltak kan forestås av tiltakshaver, dersom de plasseres for et kortere tidsrom enn to år. Plasseres de for et lengre tidsrom, skal hovedregelen i § 20-1 andre ledd om ansvar og kontroll følges. Dersom slike tiltak skal plasseres for inntil to måneder, er de helt unntatt fra søknadsplikt og saksbehandling dersom vilkårene for plassering for øvrig er tilstede, jf. § 20-3 andre ledd og § 30-5 som angir materielle vilkår. I tillegg gjelder øvrige materielle bestemmelser så langt de passer. Dersom det i planbestemmelse er nærmere angitt forbud mot spesifiserte midlertidige tiltak for bestemte områder i kommunen, for eksempel plassering av campingvogner eller lignende, vil slike tiltak heller ikke kunne plasseres for inntil to måneder uten at det søkes om dispensasjon fra planbestemmelsene.

Enkelte innretninger i kategorien midlertidige tiltak vil være kompliserte byggverk, og i noen tilfeller skal innretningen benyttes til varig opphold for personer. For å ivareta sikkerheten ved bruk av slike innretninger er det i teknisk forskrift (TEK) krav til å dokumentere hvordan forhold knyttet til

helse, miljø, sikkerhet og brukbarhet er ivaretatt. I slike tilfeller vil ofte også lovgivningen om produktkontroll eller annen lovgivning være aktuell, i tillegg til arbeidsmiljø- og helselovgivningen.

Bestemmelsens *første ledd bokstav d* er ny, og gir kommunen anledning til etter skjønn å unnta også andre mindre tiltak fra § 20-1 andre ledd. Dette kan være mindre tiltak på ubebygd eiendom. Kommunens adgang til å gjøre skjønnsmessig unntak gjelder ikke generelt, men kun for den konkrete saken. Aktuelle unntakstilfeller kan for eksempel være søknader om bruksendring som ikke forutsetter søknadspliktige byggearbeider.

Generelle unntak må i tilfelle hjemles i forskrift i medhold av bestemmelsens *siste ledd*. Med formuleringen «departementet gir forskrift», menes at det er en forutsetning for å anvende bestemmelsen at departementet har gitt forskrifter som angir nærmere hva som omfattes av bestemmelsen.

#### *Til § 20-3 Tiltak som ikke krever søknad og tillatelse*

Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak Bygningslovutvalgets forslag til § 20-3. Bestemmelsens første ledd er i hovedsak en videreføring av gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 5.

For en rekke mindre tiltak er det etter *første ledd* ikke nødvendig med søknad og tillatelse. Reglene om saksbehandling, ansvar og kontroll gjelder altså ikke for disse tiltakene.

Bestemmelsen er bygget opp slik at grunnvilkårene for unntak er angitt innledningsvis i første ledd. Det aktuelle tiltaket må være «i samsvar med plan». Dersom tiltaket er i strid med plan, og det ikke allerede er gitt dispensasjon for tiltaket, vil det være underlagt søknadsplikt etter §§ 20-1 eller 20-2, og det må søkes om dispensasjon fra planen. Vilråene i gjeldende rett om at tiltaket ikke må føre til fare eller urimelig ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser, og som ble videreført av Bygningslovutvalget, er tatt ut av bestemmelsen. Departementet baserer seg på at slike mindre tiltak per definisjon ikke kan anses å være til urimelig ulempe, selv om enkelte naboer vil kunne hevde at de fører til ulempe. Den type tiltak det her er tale om vil etter sin art neppe føre til fare. Dersom det likevel skulle være tilfelle, vil kommunen uansett kunne kreve tiltaket fjernet. Departementet antar at så lenge tiltakene som er unntatt fra søknadsplikt fortsatt må være i samsvar med plan, vil dette sikre at tiltak ikke kan oppføres i særlig sårbare eller verneverdige områder. Departementet vil framheve at det vil være tiltakshavers ansvar å avklare forholdet til den aktuelle arealplanen med kommunen, men at kommunene selv har et ansvar

for å informere om forståelsen av reglene og konsekvenser for den enkelte tiltakshaver i de ulike områdene i kommunen. Et tiltak som oppføres i strid med plan er ulovlig, og vil kunne kreves fjernet av kommunen.

Hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen er angitt i første ledd bokstav a-f. De hovedgrupper som er opplistet i gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 5 nr. 1 a og b, nr. 2, nr. 3 og nr. 4 er her tatt inn i lovteksten, slik at bestemmelsene blir lettere tilgjengelig for brukerne av loven. Lovens systematikk (hovedregel og unntak) kommer bedre fram på denne måten. I første ledd *siste punktum* forutsettes det at departementet utarbeider forskrifter til bestemmelsen. Det antas at synet på hva som er «mindre» i lovens forstand vil kunne endre seg over tid, og at det er hensiktsmessig å fastlegge dette i forskrift. I forskriftene bør det konkret angis hvilke tiltak som faller inn under de mer generelle angivelsene i bokstav a-d.

#### Ad a og b)

Bestemmelsene tilsvarende gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 5 nr. 1 bokstav a og b.

#### Ad c)

Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 5 nr. 2, men bygning er endret til byggverk, som er en fellesbetegnelse for bygninger, konstruksjoner og anlegg. Det presiseres at bestemmelsen ikke omfatter tilbygg og påbygg, jf. formuleringen «i eksisterende bygning». Som eksempel på tiltak som faller innenfor denne formuleringen nevnes flytting av lettvegger, enkle bygningstekniske installasjoner og reparasjon av ildsteder.

#### Ad d)

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 5 nr. 3. Unntaket for mindre tiltak utendørs må forstås med en viktig begrensning; der mange mindre tiltak til sammen utgjør en større enhet, må disse ses samlet. Dette gjelder både når de oppføres samtidig og suksessivt. Man kan med andre ord ikke omgå søknadsplikten i § 20-1 ved å påberope seg at hvert enkelt tiltak omfattes av § 20-3 første ledd bokstav d. Dette kan for eksempel gjelde for plassering av legger, gjerder, baldakiner og/eller markiser rundt en ute-servering. Hvor mye som skal til for at søknadsplikt skal inntre må vurderes konkret.

#### Ad e)

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 5 nr. 2 bokstav a.

#### Ad f)

Bestemmelsen tilsvarende delvis gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 5 nr. 4.

Det er forutsatt at departementet gir forskrift med nærmere angivelse av hva som anses som mindre tiltak i alternativene a til d.

I bestemmelsens *andre ledd* er det gjort unntak fra søknadsplikten for midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg som er nevnt i forslaget § 20-1 bokstav j, og som ikke skal stå lenger enn to måneder. I forhold til gjeldende regelverk innebærer dette at det blir like regler for midlertidige og transportable tiltak. For så vidt gjelder transportable bygninger, konstruksjoner og anlegg, er bestemmelsen en videreføring av gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 11 andre ledd, men slik at fristen vil være to måneder. For midlertidige tiltak innebærer bestemmelsen en endring i forhold til saksbehandlingsforskriften (SAK) § 11 første ledd, idet slike tiltak ikke lenger skal meldes på forhånd. Endringen innebærer at kommunen ikke lenger vil bli varslet på forhånd om tiltaket, og må dermed eventuelt følge opp tiltaket i ettertid gjennom bestemmelsene i kapittel 32 Ulovlighetsoppfølging. For midlertidige innretninger som skal benyttes til personopphold vil blant annet kravene i teknisk forskrift (TEK) for å ivareta helse, miljø, sikkerhet og brukbarhet gjelde. Det vises også til at ulempevurderingen etter bestemmelsene i § 30-5 gjelder for slike tiltak. Kravet i § 20-3 første ledd om at det er et vilkår for unntak at tiltakene i bokstav a til f må være i samsvar med plan, gjelder ikke direkte for midlertidige tiltak. Et midlertidig tiltak vil ofte ikke være i samsvar med angitt arealformål, men i likhet med gjeldende rett vil det ikke være krav om dispensasjon fra planformålet som vilkår for å tillate plassering. Kommunen kan imidlertid begrense plassering av slike tiltak for visse områder gjennom bestemmelser til kommune- eller reguleringsplan. Dette på samme måte som de etter gjeldende rett kan bestemme begrensninger i slik plassering ved vedtekt eller planbestemmelser. I slike tilfeller vil plassering for inntil to måneder være avhengig av at dispensasjon fra plan er innhentet.

Det er ikke krav om nabovarsel for tiltak som nevnt i § 20-3 første og andre ledd.

I *tredje ledd* er det inntatt en forskriftshjemmel som gir departementet adgang til å unnta andre tiltak fra søknadsplikt. Det er opp til departementet etter fritt skjønn å unnta et hvilket som helst tiltak fra søknadsplikt, idet bestemmelsen ikke inneholder vilkår om at tiltaket må være mindre eller lignende. Det er vanskelig å finne hensiktsmessige formuleringer som på generelt grunnlag unntar tiltak fra søknadsplikt. En forskriftshjemmel vil imidlertid ivareta behovet for eventuelle fremtidige tilpasninger av søknadsplikten.

I *fjerde ledd* presiseres det at selv om tiltaket er unntatt fra krav om søknad og tillatelse etter de forutgående ledd i bestemmelsen, er tiltakshaver ansvarlig for at alle deler av tiltaket utføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov. Tiltakshaver må selv påse at oppføring og plassering er lovlig i forhold til blant annet gjeldende arealplaner og øvrige materielle regler som kommer til anvendelse, om for eksempel avstand, utforming med videre. Henvisningen til lov og forskrift omfatter også bestemmelser i annet regelverk, for eksempel kulturminne-, forurensnings- eller helselovgivning. Dette innebærer at tiltakshaver selv er ansvarlig for å avklare tiltaket for eksempel i forhold til kulturminnemyndigheten. I tilfelle motstrid med dette regelverket, vil tiltakshaver likevel ikke kunne gjennomføre det planlagte tiltaket, selv om det er i samsvar med bygningslovgivningen.

Når det gjelder midlertidige tiltak gjelder arealplaner kun i den grad disse har egne bestemmelser om slike tiltak.

#### *Til § 20-4 Unntak fra krav i loven for visse tiltak som behandles etter andre lover og hemmelige militære anlegg*

Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak Bygningslovutvalgets forslag til § 20-4.

*Første ledd* tar utgangspunkt i gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 7, der en rekke konkrete tiltak er unntatt fra reglene om saksbehandling, ansvar og kontroll. Tiltakene må likevel være i samsvar med arealbruk og bestemmelser fastsatt i plan. Departementet mener at dette unntaket bør tydeliggjøres i lovteksten, mens detaljene er mest egnet for forskrift.

Hensikten med bestemmelsen er å hindre dobbeltbehandling av saker som behandles tilfredstillende etter annet lovverk. Tiltakshaver trenger med andre ord ikke søke om tillatelse etter plan- og bygningsloven, selv om tiltaket i utgangspunktet faller inn under § 20-1.

Etter *andre punktum* skal de konkrete tiltak som unntas, framgå av forskrift. Det kan være behov for å la plan- og bygningslovens materielle bestemmelser gjelde helt eller delvis, selv om det ikke foreligger søknadsplikt etter plan- og bygningsloven. Omfanget av unntak fra plan- og bygningslovgivningens materielle regler overlates også til forskrift, idet dette må antas å variere fra tiltak til tiltak. Det forutsettes at gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 7 langt på vei kan videreføres.

*Andre ledd* er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 86, men «i medhold av» er tilføyd for å klargjøre at slike tiltak både vil være bundet av lovens og forskriftenes materielle bestemmelser samt arealplan, i den utstrekning dette er forenlig med anleggets hemmelige karakter.

## **27.5 Kapittel 21 Krav til innhold og behandling av søknader**

### *Til § 21-1 Forhåndskonferanse*

Bestemmelsen tilsvarende delvis Bygningslovutvalgets forslag til § 21-1.

*Første ledd* tilsvarende i hovedsak gjeldende lov § 93a første og andre punktum. Det er imidlertid foretatt en endring ved at «parter» er fjernet. I stedet er det i andre punktum åpnet for at «andre berørte» kan innkalles. Med dette menes både de som eventuelt kan anses som «parter», for eksempel naboer, og andre, for eksempel velforeninger, interesseorganisasjoner med videre. Endringen er foretatt for å få fram at det er mer unntaksvis at andre berørte bør innkalles til forhåndskonferanse, som i første rekke er ment som et avklaringsmøte mellom tiltakshaver og kommunen. Med tiltakshaver menes også hans eventuelle medhjelpere, for eksempel ansvarlig søker.

Departementet oppfordrer til økt bruk av forhåndskonferanser, og til at det i forhåndskonferansen blir tatt opp viktige tema som i dag ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet, for eksempel miljøkrav og universell utforming.

Gjeldende lov § 93a tredje og fjerde punktum om plikt til å føre referatet og referatets innhold og betydning for den videre behandling av saken, overføres til forskrift. Bygningslovutvalgets forslag om at det presiseres at kommunen har ansvar for å føre referatet og at det skal føres og undertegnes i forhåndskonferansen videreføres, men flyttes også til forskrift. Dette er ikke ment å representere noen endring i forhold til gjeldende rett. Referatet skal fortsatt være omforent, og skal følge saken videre. Referatet skal inneholde de konklusjoner

og forutsetninger som ble lagt til grunn, og danne grunnlag for videre behandling av saken. Det er derfor viktig at det utarbeides straks. På den måten unngår man etterfølgende uenighet og diskusjon rundt hva som fant sted. Man unngår også at tiltakshaver blir gående i usikkerhet i lang tid og vente på referatet, slik at hovedhensikten med forhåndskonferansen svekkes. Gjeldende lov § 93a femte punktum om tidsfrist for å avholde forhåndskonferanse er overført til bestemmelsen om tidsfrister, jf. § 21-8 første ledd, der det foreslås at fristens lengde fastsettes i forskrift.

*Andre ledd* gir hjemmel for departementet til å fastsette nærmere bestemmelser om forberedelse, gjennomføring av forhåndskonferansen og føring av referat med videre.

#### *Til § 21-2 Søknad om tillatelse*

Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak Bygningslovutvalgets forslag til § 21-2 og erstatter gjeldende lov § 94 nr. 1 og 2 og deler av nr. 3, men er omskrevet og vesentlig forenklet/forkortet. Deler av bestemmelsen overføres til andre lovbestemmelser, til forskrift eller bortfaller.

Som etter gjeldende lov § 94 nr. 1 framgår det av *første ledd første punktum* at søknad om tillatelse skal være skriftlig. Elektronisk søknad (med elektronisk signatur) regnes som skriftlig, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav g.

Videre framgår det av første ledd første punktum at søknaden skal undertegnes av tiltakshaver og søker. Dersom tiltaket kan forestås av tiltakshaver selv, jf. § 20-2, vil det kun være tiltakshaver som undertegner. Forøvrig må søknaden også undertegnes av ansvarlig søker, jf. § 23-4. Der søknaden sendes inn elektronisk må søknaden påføres elektronisk(e) signatur(er) eller annen form for identifikasjon. Hva som skal kunne godkjennes som likestilt med underskrift fastsettes i forskrift.

Det framgår videre av første ledd *andre punktum* at søknad om tillatelse skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse. Formuleringen tilsvarende i hovedsak gjeldende lov § 94 nr. 1 første punktum. Departementet har ut fra hensynet til større brukervennlighet, vurdert om det burde inntas en oversikt i § 21-2 over den viktigste og vanligste dokumentasjonen som skal følge med en søknad om tillatelse, jf. gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) §§ 18 og 19. Da dette vil variere etter hvilket tiltak det søkes om, og forskriften nødvendigvis fortsatt vil måtte bli mer omfattende på dette punkt enn lovteksten, har departementet kommet til at en generell formulering vil være mest hensiktsmessig. Det vises

likevel til § 21-2 siste ledd, der departementet er gitt hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift. Spesielt fremheves at det skal gis nærmere bestemmelser om søknadsdokumentasjon.

I første ledd *tredje punktum* er det fastsatt at det skal framgå av søknaden dersom det søkes om dispensasjon. Er et tiltak avhengig av dispensasjon må det søkes særskilt om dette, jf. § 19-1, enten som en del av søknaden om tillatelse til tiltak, eller ved særskilt søknad før det sendes inn søknad om tillatelse til tiltaket. Departementet mener det vil være klargjørende og opplysende at dette framgår av § 21-2, samtidig som det henvises til bestemmelsene der de øvrige reglene om dispensasjon finnes. Det presiseres at kommunen ikke har noe ansvar for å vurdere om vilkårene for å gi dispensasjon foreligger, dersom dispensasjon ikke er omsøkt. Det vil være avslagsgrunn dersom søknaden om tillatelse til tiltaket forutsetter dispensasjon, og det ikke er søkt om dette. Eventuelt kan kommunen avvise søknaden.

I tillegg til at søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen kan gi tillatelse til tiltaket, presiseres det i *andre ledd* at for søknader som ikke omfattes av § 20-2 (søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver selv), må søknaden også gi opplysninger som er nødvendige for at kommunen kan tildele ansvarsrett(er). Kommunen kan etter § 20-2 første ledd bokstav d i konkrete tilfeller vurdere om enkelte tiltak likevel kan forestås av tiltakshaver. Hvis reglene om ansvar kommer til anvendelse, må alle funksjonene være dekket, med unntak av kontroll, hvor det foreslås en differensiering, jf. merknaden til tredje ledd.

Ansvarsrettssøknadene må dekke det omsøkte. Alle oppgaver skal være dekket med ansvar. Søknad om ansvarsrett er ikke å anse som en egen søknad, men som en del av søknaden om tillatelse. Avslag kan imidlertid påklages særskilt, se § 22-3 siste ledd. De nærmere detaljer reguleres i forskrift, jf. §§ 22-5 og 23-8. Ved søknad om rammetillatelse som inneholder søknadspliktig prosjektering, skal det stilles krav om søknad om ansvarlig prosjekterende i tillegg til ansvarlig søker.

Av *tredje ledd* framgår det at søknaden også må vedlegges de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne avgjøre om tiltaket skal underlegges uavhengig kontroll etter § 24-1. Dersom uavhengig kontroll ifølge forskrift skal anvendes, skal dette framgå av søknaden, jf. § 21-4 med tilhørende merknader.

Nabovarslingsreglene i gjeldende lov § 94 nr. 3 er plassert i en egen bestemmelse, se § 21-3. De

delene av § 94 nr. 3 som fastsetter krav til dokumentasjon vedrørende nabovarsling, som skal vedlegges søknad om tillatelse, er likevel inntatt i § 21-2 *fjerde ledd første og andre punktum*. Dette for at § 21-2 skal gi best mulig oversikt over hvilke dokumentasjonskrav som stilles til søknad om tillatelse. I tillegg kommer at dokumentasjonskravene i tilknytning til nabovarsling er standardiserte, mens andre dokumentasjonskrav vil være mer omfattende å ta inn i lovteksten. Som følge av at ordningen med at ansvarlig søker er mottaker av merknader fra naboer og gjenboere utvides til også å gjelde ved søknader der det ikke er krav om en ansvarlig søker (§ 20-2), er «ansvarlig søker» i gjeldende § 94 nr. 3 erstattet med «søker» i § 21-2 *fjerde ledd andre punktum*. Se mer om dette under merknadene til § 21-3.

Det følger av *fjerde ledd tredje punktum* at det skal framgå av søknaden dersom saken har vært forelagt annen myndighet, og at eventuelle uttalelser eller vedtak fra andre myndigheter skal vedlegges dersom tillatelse til det omsøkte tiltaket er betinget av dette, og dette er innhentet på forhånd av søker. Departementet har ikke videreført Bygningslovutvalgets forslag om at det pålegges tiltakshaver/ansvarlig søker etter § 21-5 å innhente uttalelser og tillatelser fra andre fagmyndigheter før kommunen starter behandlingen av søknaden. Gjeldende ordning videreføres slik at dersom ikke forholdet til andre myndigheter er avklart, skal kommunen forelegge saken for de aktuelle myndigheter. Hvilke myndigheter som omfattes av denne samordningsplikten, fastsettes i forskrift.

Det følger av *femte ledd* at søknad om tillatelse fortsatt kan deles opp i søknad om rammetillatelse og igangsettingstillatelse, og at søknad om igangsettingstillatelse kan deles opp ytterligere. Bak denne formuleringen ligger det underforstått at oppdeling av søknaden kan skje med mindre man søker om tillatelse i ett trinn. Det vil i praksis være mest aktuelt å dele søknader om tiltak med krav til ansvarlig søker med mer. Det er likevel i prinsippet ikke noe i veien for å dele opp en søknad som omfattes av § 20-2. Teksten i gjeldende bestemmelse er forkortet/forenklet, uten at dette er ment å innebære noen realitetsendring i forhold til hva som framgår av gjeldende lov § 94 nr. 1 andre ledd. Når det gjelder ytterligere oppdeling av søknaden, er det i samsvar med hva som er gjeldende rett, klargjort i femte ledd *andre punktum* at dette bare gjelder søknad om igangsettingstillatelse. For eksempel kan det være ønske om å sende inn egen søknad om arbeider i grunn og med fundament. Departementet finner ikke grunn til å opprettholde gjeldende bestemmelses presisering av at det kun

er «i særlige tilfelle» at ytterligere oppdeling kan tillates. Det framgår av femte ledd *tredje punktum* at tiltak ikke kan igangsettes før det er gitt igangsettingstillatelse.

*Sjette ledd* tilsvarende gjeldende lov § 94 nr. 1 tredje ledd slik den er vedtatt etter endringer i lov om egedomsregistrering, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) og Ot.prp. nr. 57 (2006–2007) Om lov om endringer i lov 17. juni 2005 nr. 101 om egedomsregistrering o.a. Tredje punktum er endret som konsekvens av hvordan gjeldende lov § 69 nr. 1 er videreført i forslag til § 28-7. Med krav til «tomtestørrelse, fellesareal og plassering av bebyggelsen» menes krav som nevnt i § 28-7 første og andre ledd, og andre tilsvarende krav i medhold av loven, herunder krav om at en så stor del av tomte skal holdes ubebygd at bebyggelsen får tilfredsstillende lysforhold og brannsikring, jf. også kapittel 29, særlig § 29-5. Det er dessuten gjort en mindre språklig forenkling i andre punktum.

I *sjuende ledd* gis departementet adgang til å fastsette nærmere bestemmelser til § 21-2 i forskrift. Det vil normalt være nødvendig for tiltakshaver/ansvarlig søker å søke videre veiledning om hvilken dokumentasjon som skal vedlegges søknaden i forskrift, selv om § 21-2 inneholder de viktigste opplysninger om søknadens utforming og innhold. Det er dessuten behov for mest mulig klare og standardiserte dokumentasjonskrav. Det har for eksempel vært tvil om det kan kreves dokumentasjon for hvordan utearealene er planlagt opparbeidet, og hvilket detaljeringsnivå en eventuell utomhusplan kan ha, jf. kravene til uteareal i forslaget til § 28-7. Formuleringen «Departementet gir» er ment å tydeliggjøre forutsetningen om at departementet gir slike nærmere bestemmelser i forskrift. Entydige og standardiserte dokumentasjonskrav er for eksempel avgjørende for effektiv bruk av IKT i byggesaksbehandlingen.

Gjeldende lov § 94 nr. 1 første ledd andre punktum om bygningstekniske installasjoner er ikke videreført. Det framgår av § 20-1 at bygningstekniske installasjoner er søknadspliktige, og på linje med dokumentasjonskravene for øvrige tiltak må disse utdypes nærmere i forskrift. Se forøvrig § 21-10 og merknadene til denne bestemmelsen.

#### *Til § 21-3 Nabovarsel*

Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak Bygningslovutvalgets forslag til § 21-3, og er langt på vei en videreføring av gjeldende lov § 94 nr. 3 som omhandler regler for nabovarsling. For å skape bedre oversiktighet foreslås det en egen paragraf om regler for nabovarsling.

Som etter gjeldende rett skal det i utgangspunktet være en plikt for søkeren til å varsle eiere og festere av naboeiendommer i forbindelse med at det sendes søknad om tillatelse til tiltak etter kapittel 20. Plikten omfatter alle arbeider, bruksendringer og fradelinger som det er søknadsplikt for, jf. §§ 20-1 og 20-2. Varselet skal gi eiere/festere av naboeiendommer anledning til å komme med innspill i saken slik at deres interesser eventuelt kan bli ivarettatt. Et nabovarsel etter plan- og bygningsloven anses som tilstrekkelig varsel også etter lov om rettshøve mellom grannar, jf. lov av 16.06.1961 (grannelova). Departementet gjør imidlertid oppmerksom på at det ikke er samme regler i de to lovene for hva som kreves dersom naboens adresse er vanskelig å finne. Etter grannelova er det i slike tilfeller tilstrekkelig å kunngjøre tiltaket i et blad som er mye lest på stedet, mens varsel etter plan- og bygningsloven kan unnlates dersom grunneiers adresse ikke er kjent eller finnes i matrikkelen.

Ordningen som trådte i kraft i 2003 med at ansvarlig søker er mottaker av merknader fra naboer og gjenboere opprettholdes. Ordningen utvides ved at også søker/tiltakshaver i søknader som omfattes av § 20-2 skal være mottaker av eventuelle merknader fra naboer og gjenboere. Betegnelsen «søker» omfatter således så vel tiltakshaver der denne er søker, som ansvarlig søker.

Gjeldende krav om at gjenpart av varselbrevene skal sendes kommunen samtidig med at naboer og gjenboere varsles, er tatt ut av bestemmelsen på bakgrunn av høringsuttalelser. Dersom en nabo som har mottatt nabovarsel har behov for veiledning fra kommunen vedrørende det varslede tiltaket, er det ikke noe i veien for at han eller hun kan kontakte kommunen selv om denne ikke har mottatt gjenpart av varselbrevene. Kommunen har uansett ikke registrert noen sak før søknaden er mottatt, men vil kunne gi generelle råd og veiledning.

I *første ledd andre punktum* er det foretatt en mindre endring for så vidt gjelder fristregelen i gjeldende lov § 94 nr. 3. For å synliggjøre at toukersfristen kun er en minstefrist og at søker/tiltakshaver kan gi en lengre frist dersom naboer eller gjenboere ber om dette, eller det for øvrig er hensiktsmessig, er det tatt inn i ordlyden at fristen er på «minst to uker». Dette er selvsagt ikke til hinder for at naboer kan frafalle retten til en frist på minst to uker.

Varslingsplikten omfatter «naboer og gjenboere», se første ledd første punktum. Gjenboere er grunneiere og eventuelle festere på den andre siden av gaten eller lignende, men som ikke behø-

ver å grense til søkerens eiendom, se for øvrig Bygningslovkomiteens innstilling av 1960 side 176 og Ot. prp. nr. 1 (1964–65) side 123.

Naboer er de som grenser til søkerens eiendom/festetomt. Det er ikke ment å gjøre endringer i gjeldende rett med hensyn til innholdet i begrepene eiendom, naboer og gjenboere. Krav om varsling kan unnlates dersom grunneiers adresse ikke er kjent eller ikke framgår av matrikkelen. Med en slik løsning sikrer man at det ikke oppstår saksbehandlingsfeil dersom man unnlater varsel til de eiere som er «ukjente». Dette anses som en bedre ordning enn forslaget fra Bygningslovutvalget om at varsling kan skje ved kunngjøring der det er vanskelig å finne fram til den enkelte nabo. Det bemerkes at unnlattelse av varsling ikke skal være kurant, men anses som et klart unntak, dersom grunneiers adresse er ukjent etter søk i matrikkelen. I motsetning til grunnboken vil matrikkelen jevnlig bli oppdatert i forhold til blant annet folkeregisteret, slik at det lettere fanges opp dersom eiere skifter adresse.

Det kan være aktuelt for kommunen å frita søkeren helt eller delvis fra varslingsplikten, i samsvar med gjeldende lov § 94 nr. 3 andre ledd første punktum som bestemmer at kommunen kan frita for nabovarsling når naboens «interesser ikke berøres av arbeidet». Denne bestemmelsen foreslås videreført samtidig som kommunens fritaksadgang er noe utvidet gjennom tilføyelsen i «liten grad berøres av arbeidet», jf. *andre ledd første punktum*. Aktuelle tilfeller for fritaksregelen kan for eksempel være situasjoner hvor avstanden mellom naboer og tiltaket er stor, eller hvor det foreligger andre forhold der for eksempel sjenanse og tap av utsikt er av mindre betydning.

Man må imidlertid være oppmerksom på at kommunen kan fastsette en nærmere plassering av en omsøkt bygning på eiendommen, innenfor rammen av de begrensninger som ellers måtte ligge i bindende arealplaner for området, jf. gjeldende lov § 70 nr. 1 første ledd, jf. Rt. 1995 s. 1939. Denne adgangen videreføres, jf. § 29-4 første ledd. Vil kommunen vurdere en alternativ plassering av et omsøkt tiltak som berører nabo som ikke har mottatt nabovarsel på grunn av fritaksregelen, må vedkommende varsles.

Gjeldende lov § 94 nr. 3 andre ledd andre punktum videreføres. Det framgår der at kommunen kan bestemme at også andre eiere eller festere enn de som grenser inntil søkeren eller er gjenboere skal varsles, jf. *andre ledd siste punktum*.

*Tredje ledd* om krav om varsel til de som har pengeheftelser i en eiendom som søkes revet, er en videreføring av gjeldende lov § 94 nr. 3 tredje

ledd. Bestemmelsen om at erklæring om dette varslat skal følge søknaden, er inntatt i § 21-2 fjerde ledd.

*Fjerde ledd* begrenser krav om nabovarsling til søknad om rammetillatelse og eventuelt søknad om deling av eiendom med videre, jf. § 20-1 første ledd bokstav m, dersom dette ikke er avklart i rammetillatelsen, og eventuelle endringssøknader om det samme. Dette tilsvarer gjeldende lov § 94 nr. 3 fjerde ledd.

#### *Til § 21-4 Behandling av søknaden i kommunen*

Bestemmelsen tilsvarer delvis Bygningslovutvalgets forslag til § 21-4. Den har samme overskrift som gjeldende lov § 95, men innholdet er betydelig endret. For det første er reguleringen av tidsfrister løst på en annen måte enn etter gjeldende lov § 95, se §§ 21-7 og 21-8. For å markere at tidsfristene kun er maksimumsfrister og at kommunen også etter forvaltningsloven har plikt til å behandle søknadene så snart som mulig, er dette uttrykkelig sagt i *første ledd første punktum*. Når det gjelder konkret angivelse av kommunens maksimumsfrister henvises det til §§ 21-7 og 21-8, som er samlebestemmelser for alle tidsfrister som bygningsmyndighetene er bundet av i sin byggesaksbehandling.

Hensikten med første ledd for øvrig er å klargjøre at dersom det ikke foreligger avslagsgrunn, må kommunen gi tillatelse, jf. første ledd første punktum, alternativt vedta midlertidig forbud mot tiltak. Kommunen kan ikke etter en skjønsmessig vurdering velge å gi avslag dersom tiltaket er i samsvar med alle bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunen kan heller ikke gi tillatelse i strid med loven, arealplan mv.

Videre er det søkt klargjort hva som er kommunens oppgaver i forbindelse med søknadsbehandlingen. Det første kommunen må gjøre er å vurdere om søknaden er fullstendig, det vil si at kommunen må kontrollere at nødvendig dokumentasjon, erklæringer med videre foreligger. Kravene til dokumentasjon framgår av gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 19. Det vil være uhenksmessig å lage en uttømmende opplisting av kommunens oppgaver i lovteksten. For å redusere usikkerhet om hva det offentlige/bygningsmyndighetene har et selvstendig ansvar for å avklare i saksbehandlingen, og hvilke oppgaver som motsetningsvis fullt og helt er overlatt til de ansvarlige aktørene for tiltaket, er det inntatt i første ledd *andre punktum* at kommunen kan bygge på tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav. Med dette menes tekniske krav etter plan- og bygningsloven

og teknisk forskrift (TEK). Denne presiseringen er ment som en klargjøring av at tiltakets tekniske sider som hovedregel faller utenfor hva kommunen skal vurdere i søknadsbehandlingen. Kommunen kan imidlertid vurdere de tekniske sidene i forbindelse med søknadsbehandlingen dersom det er grunn til å stille spørsmål ved dokumentasjonen, jf. formuleringen «dersom ikke forholdene tilsier noe annet» i siste del av siste punktum i første ledd. For øvrig vil en vurdering av tiltakets tekniske sider skje som tilsynsmyndighet. For øvrig vises til veiledningen til gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 20. Her er det gitt en nærmere beskrivelse av hva som er kommunens hovedoppgave i behandlingen av søknaden. Departementet vil i forbindelse med revisjon av saksbehandlingsforskriften (SAK), vurdere om det som framgår av veiledningen til saksbehandlingsforskriften § 20 bør overføres til forskriftstekst.

*Andre ledd* tilsvarer gjeldende lov § 94 nr. 3 første ledd siste setning. Departementet mener det hører hjemme i § 21-4, som omhandler kommunens behandling av søknaden, å gi uttrykk for kommunens plikt til å ta stilling til om det er grunn til å kreve ny varsling av naboer og gjenboere. Det kan for eksempel være tilfelle dersom tiltakshaver har endret prosjektet underveis som følge av protester/merknader fra enkelte av naboene eller der søknad om igangsettingstillatelse angår rammene for tiltaket, og dermed egentlig hører under rammetillatelsen.

I *tredje ledd* framgår at kommunen ved søknadsbehandlingen også skal behandle søknader om lokal godkjenning for ansvarsrett for ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende for prosjekteringen og utførelsen. Kontrollforetak må likevel ha sentral godkjenning, jf. § 22-3 første ledd.

Kommunen skal sjekke om foretakene har sentral godkjenning, jf. § 22-3 andre ledd, og i så fall om tiltaket ligger innenfor rammen av denne. Ved vurderingen av om lokal godkjenning for ansvarsrett skal gis, kan kommunen etter § 22-3 tredje ledd også legge vekt på om foretaket tidligere har vist seg ikke kvalifisert til lignende oppgaver.

Tredje ledd gjenspeiler § 21-2 tredje ledd og det som er sagt der om at en søknad om tillatelse også skal gi de opplysninger som er nødvendige for å avgjøre behovet for og omfanget av uavhengig kontroll. Ved krav om uavhengig kontroll er det søker som foreslår kontrollforetak, men dette må godkjennes av kommunen, og kommunen må ha saklig grunn for å avslå.

I *fjerde ledd* gjenspeiles det som er sagt i § 21-2 femte ledd om at søknad kan deles opp i rammetil-



latelse og igangsettingstillatelse, da det her framgår at kommunen kan gi tillatelse i to trinn. Hensikten med denne adgangen til oppdeling er at tiltakshaver skal ha en mulighet til å la kommunen ta stilling til om tiltaket kan gjennomføres i henhold til lovens rammer (rammetillatelse) uten at det legges for mye ressurser ned i prosjekter som ikke vil kunne realiseres. Kommunen skal i rammetillatelsen ta stilling til tiltakets ytre rammer når det gjelder de materielle kravene som retter seg mot selve tiltaket. Adgangen til trinnvis behandling er mest aktuell for store tiltak. Dersom søknaden ikke er oppdelt, kan kommunen ikke behandle søknaden i to trinn uten etter avtale med søker.

Fjerde ledd erstatter gjeldende lov § 95a om trinnvis behandling som inkorporeres i § 21-4 slik at alle regler om kommunens søknadsbehandling samles i en paragraf. Innholdsmessig sies i hovedsak det samme i fjerde ledd som i gjeldende lov § 95a, men ordlyden er vesentlig forenklet. Gjeldende lov § 95a nr. 1 andre punktum er ikke videreført idet det antas å være unødvendig å ha med dette i lovteksten. Det er imidlertid ikke meningen å endre realiteten på dette punkt, idet det er åpenbart at en rammetillatelse må være «endelig» i betydningen «bindende» for den videre behandlingen av saken, med mindre rammetillatelsen blir endret for eksempel gjennom nytt vedtak eller omgjort ved klagebehandling.

Bestemmelsens *femte ledd* tilsvarende første del av gjeldende lov § 95 nr. 6, men er språklig forenklet. Med formuleringen «de som har merknader» menes i tillegg til naboer også andre myndigheter som har fått forelagt søknaden, og som har hatt merknader. Etter *andre punktum* er det tilstrekkelig at igangsettingstillatelse kun meddeles søker. Det er en forutsetning for å unnlate ytterligere varsling av naboer med videre at igangsettingstillatelsen samsvarer med den gitte rammetillatelsen på de punkter som er av betydning for naboer med videre.

Bestemmelsens *sjettede ledd første punktum* er en videreføring av gjeldende lov § 109 andre ledd, men med en noe endret utforming. Gjeldende lov § 109 andre ledd ble ikke endret da tidsfrister for byggesaksbehandling ble innført, og forholdet mellom gebyrbestemmelsen og saksbehandlingsbestemmelsen er uklar etter gjeldende rett; kommunen har plikt til å behandle søknaden innen 12 uker i henhold til gjeldende lov § 95 nr. 1 første ledd, mens § 109 andre ledd åpner for at offentlige tjenester kan gjøres betinget av at gebyr er innbetalt. Departementet foreslår å videreføre regelen, men endrer ordlyden slik at kun utstedelse av tillatelser kan holdes tilbake inntil gebyr er betalt.

Kommunen kan altså ikke unnlate å behandle søknader under henvisning til manglende betaling, men selve tillatelsen kan holdes tilbake dersom gebyret ikke er innbetalt når saken er ferdig behandlet.

Sjettede ledd *andre punktum* og sjuende ledd er i samsvar med ordlyden i gjeldende lov § 95 nr. 5 første og andre ledd slik den lyder etter lovendringen i forbindelse med ny lov om eighedsregistrering, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) merknadene til § 52 Endring av andre lover. Sjettede ledd *andre punktum bokstav a* ble tilføyd ved nevnte lovendring. Bestemmelsen gir kommunen hjemmel til å kreve at tiltakshaver sørger for å rekvirere oppmålingsforretning slik at eventuelle uklare grenser som kan ha betydning for søknaden eller for å få gjennomført tiltaket, blir avklart. Framgangsmåten forutsetter imidlertid at partene kommer til enighet om hvor grensen går. I motsatt fall må kommunen vurdere søknaden ut fra andre regler i plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005), merknadene til § 52 (plan- og bygningsloven § 95 nr. 5).

Sjettede ledd *andre punktum bokstav b* tilsvarende tidligere § 95 nr. 5 første ledd. Bestemmelsen gjelder søknad om å opprette ny eiendom som skal nyttes sammen med annen eiendom eller tiltak som skal realiseres på et areal som består av flere eiendommer. Kommunen kan i slike tilfeller stille vilkår om at eiendommene blir sammenføyd.

*Sjuende ledd* presiserer at kommunen kan kreve at areal som skal festes bort blir fastsatt med grenser eller blir opprettet som egen grunneiendom. Første vilkår som ble tilføyd ved ovennevnte lovendring, innebærer at kommunen kan nekte å opprette festegrunn som punktbeste. Vilkåret bør nyttes dersom det går fram av festekontrakten at festeretten skal gjelde for et areal som blir beskrevet med grenser, eller det på annen måte er klart at festeretten skal gjelde for et bestemt areal. Det andre vilkåret tilsvarende tidligere § 95 nr. 5 andre ledd, og benyttes der kommunen ved bortfeste krever fradeling av festeretten.

I § 21-4 *siste ledd* forutsettes det at departementet i forskrift fastsetter nærmere bestemmelser om kommunens saksbehandling av søknaden, herunder en nærmere beskrivelse av kommunens oppgaver ved vurdering av søknaden.

Gjeldende lov § 95 nr. 7 videreføres ikke, da den anses som unødvendig. Det følger av § 21-7 om tidsfrister med særskilte virkninger i hvilke tilfeller tillatelse skal regnes som gitt dersom kommunen oversitter den aktuelle tidsfristen. I andre tilfeller enn de som framgår av § 21-7, gir ikke behandling av søknad om tillatelse til tiltak, tiltakshaver rett til å iverksette tiltaket før tillatelse foreligger, selv om

kommunen overskrider gjeldende saksbehandlingsfrist.

*Til § 21-5 Den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt*

Bestemmelsen tilsvarer i noen grad Bygningslovutvalgets forslag til § 21-5 og er i hovedsak en omredigering av gjeldende lov § 95 nr. 1 andre ledd og nr. 3. Bygningslovutvalgets forslag om at kommunen kan avvise saken dersom uttalelse, samtykke eller tillatelse fra andre myndigheter ikke er innhentet, er ikke videreført av departementet.

I første ledd *første punktum* videreføres bestemmelsen om at bygningsmyndighetene som i dag, jf. gjeldende lov § 95 nr. 1 andre ledd, skal kunne vente med å avgjøre søknaden om tillatelse til tiltak «inntil det foreligger avgjørelse eller samtykke som nevnt». I første ledd *andre punktum* gis for øvrig kommunen hjemmel til å gi rammetillatelse innenfor sitt myndighetsområde, men med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden. Dette er i samsvar med gjeldende lov § 95 nr. 1 andre ledd siste punktum samt § 95a nr. 2 første punktum. Kommunen kan altså velge om den vil gi rammetillatelse med forbehold eller vente med å gi tillatelse. Der tiltakshaver ønsker rammetillatelse med forbehold, bør kommunen gi slik tillatelse.

Første ledd *tredje punktum* er en videreføring av gjeldende lov § 95 nr. 3 første ledd der bygningsmyndighetene pålegges plikt til å forelegge saken for den eller de aktuelle særlovsmyndigheter dersom uttalelse eller avgjørelse ikke er innhentet på forhånd. I stedet for å angi direkte i loven hvilke særlovsmyndigheter samordningsplikten omfatter, foreslår departementet at dette fastsettes nærmere i forskrift.

I *andre ledd* gis departementet hjemmel til i forskrift å fastsette hvilke særlovsmyndigheter kommunens samordningsplikt skal omfatte.

*Tredje ledd* er innholdsmessig hovedsakelig i samsvar med gjeldende lov § 95 nr. 3 andre ledd. Bestemmelsen setter frist for andre myndigheters avgjørelse eller uttalelse og viderefører kommunens adgang til å gi fristforlengelse. Dette innebærer at selv om søker er den som forelegger saken for sektormyndigheten, skal anmodning om fristutsettelse behandles av kommunen. På bakgrunn av bestemmelsen om virkninger av fristoverskridelse, bør anmodning om fristutsettelse behandles av en «nøytral» instans, jf. departementets vurderinger i Ot.prp. nr. 112 kapittel 4.3. Bestemmelsen om virkningen av fristoverskridelse er en videreføring av gjeldende lov § 95 nr. 3 siste punktum. Fris-

ter som følger av annet regelverk går foran frister etter denne bestemmelsen. Eksempelvis gjelder dette undersøkelsesplikten vedrørende arkeologiske kulturminner ved planlegging av offentlige og større private tiltak, se gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 23 punkt 1 bokstav g og veiledningen til denne.

*Til § 21-6 Privatrettslige forhold*

Bestemmelsen tilsvarer i hovedtrekk Bygningslovutvalgets forslag til § 21-6 og tar sikte på å kodifisere og klargjøre gjeldende rett om bygningsmyndighetenes oppgaver med hensyn til privatrettslige forhold i byggesaker.

Bestemmelsens *første punktum* presiserer utgangspunktet og hovedregelen om at plan- og bygningsmyndighetene ikke har noen generell plikt til å undersøke underliggende privatrettslige forhold før tillatelse til tiltak gis. Hovedoppgaven for plan- og bygningsmyndighetene ved avgjørelsen av søknader om tiltak vil således fortsatt være å påse at tiltaket ikke strider mot bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Uttrykket «(M)ed mindre annet følger av loven her», er ment å skulle ta forbehold for de bestemmelser som uttrykkelig oppstiller vilkår om at bestemte privatrettslige forhold må foreligge for at kravene i plan- og bygningsloven skal være oppfylt og tillatelse kan gis (for eksempel forslagene til § 27-1 om vannforsyning, § 27-2 om avløp og § 27-4 om atkomst), og bestemmelser som forutsetter at private interesser likevel skal komme inn ved tolkningen og anvendelsen som ledd i en skjønnsmessig vurdering fra bygningsmyndighetenes side. Bortsett fra i disse tilfellene har ikke bygningsmyndighetene noen alminnelig plikt til å undersøke eller vurdere privatrettslige forhold annet enn i de tilfellene dette påberopes i den enkelte sak. Det vises for øvrig til de generelle merknader i punkt 7.5.4.

Bestemmelsens *andre punktum* gir uttrykkelig hjemmel for bygningsmyndighetene til å avvise saken dersom det framstår som klart at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter, som at søker har hjemmel til eiendommen. Med dette menes ikke at kommunen har en generell plikt til å undersøke hjemmelsforholdene, men avvisning kan være aktuelt der for eksempel en annen person dokumenterer overfor kommunen at han har hjemmel til den aktuelle eiendommen. En byggehindrende servitutt vil ikke være grunnlag for å avvise søknaden. Et vilkår for avvisning er således at forholdet framstår som klart. Dette må gjelde både jus og faktum. Med

«klart» menes at det må foreligge mer enn vanlig sannsynlighetsovervekt. Om dette vilkåret er oppfylt må bero på en helhetsvurdering. Dersom tiltakshaver ikke kan dokumentere at han har rett til å disponere annen manns grunn, bør søknaden avvises, men uten å ta uttrykkelig stilling til eventuelle privatrettslige tvister som måtte foreligge. Dersom det foreligger protester fra andre om at tiltakshaver ikke har rett til å bygge på egen grunn i samsvar med søknaden, bør bygningsmyndighetene behandle søknaden. Bygningsmyndighetene må i så fall påse at det framgår av tillatelsen at den bare gjelder i forhold til plan- og bygningslovgivningen og ikke innebærer noen avgjørelse av den privatrettslige tvisten. Det vises for øvrig til de generelle merknadene, der særlig Sivilombudsmannens praksis gjennomgås nærmere, jf. kapittel 7.5.4.

I *tredje punktum* presiseres at bygningsmyndighetenes eventuelle tillatelse ikke innebærer noen avgjørelse av rettsforholdet mellom private parter. Bygningsmyndighetene skal kun vurdere sannsynligheten av rettighetens eksistens så langt den har betydning for om en tillatelse skal gis eller ikke.

Av bestemmelsens *siste punktum* framgår det at kommunen i stedet for å avvise en søknad direkte, har anledning til å fastsette en frist for tiltakshaver til eventuelt å supplere søknaden med nødvendig dokumentasjon for å klargjøre de privatrettslige forholdene. I de situasjoner der det er uklart om tiltakshaver har rett til å disponere grunnen, vil det kunne være aktuelt at bygningsmyndighetene i samsvar med den generelle undersøkelsesplikten kan be om nærmere opplysninger fra tiltakshaver for å sannsynliggjøre retten.

#### *Til § 21-7 Tidsfrister med særskilte virkninger*

Paragraf 21-7 sammen med § 21-8 tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag til § 21-7 med noen endringer. Bestemmelsen regulerer alle tidsfrister med rettsvirkninger som plan- og bygningsmyndighetene er bundet av og som etter gjeldende rett framkommer på ulike steder i loven (for eksempel §§ 81, 86a, 93a, 95 og 95b) og i gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 23. I hovedsak foreslås gjeldende tidsfrister videreført, men det er tatt hensyn til nytt søknadssystem der blant annet meldepliktige tiltak utgår. Rettsvirkningene ved fristoverskridelse framgår nå direkte av § 21-7.

Bestemmelsens *første ledd* viderefører gjeldende frist for søknader om tillatelse til tiltak etter § 20-1, som i hovedsak tilsvarende gjeldende lov § 93. Dette omfatter også søknader som innebærer dis-

pensasjon fra bygningsdelen av loven, mens søknader som innebærer dispensasjon fra plan holdes utenfor. Første ledd gjelder også for søknader om tillatelse etter § 20-2. Det følger av første ledd andre punktum at det kan bli gebyrmessige konsekvenser ved overskridelse av fristen, mens de nærmere reglene om fristberegning og gebyrnedsettelse vil framgå av forskrift.

I bestemmelsens *andre ledd* første punktum videreføres treukersfristen som etter gjeldende lov § 95b gjelder for såkalte «enkle tiltak». Selv om dette ikke foreslås videreført som en egen saksbehandlingsform, videreføres kriteriene i gjeldende lov § 95b og muligheten for å få en søknad etter §§ 20-1 og 20-2 behandlet raskere når vilkårene i andre ledd første punktum er oppfylt. Det følger av andre ledd andre punktum at dersom søknaden ikke avslås/behandles innen fristen på tre uker etter at fullstendig søknad er mottatt, er rettsvirkningen at tillatelse anses for gitt.

Det framgår av *tredje ledd* at fristen for å behandle søknader etter § 20-2 er tre uker, selv om det foreligger protester fra naboer eller gjenboere, dersom øvrige vilkår i andre ledd er oppfylt. Dersom kommunen oversitter fristen, innebærer dette imidlertid ikke at tiltaket kan settes i verk uten å avvente kommunens vedtak i saken.

Fristen for å utstede ferdigattest settes etter *fjerde ledd* til tre uker. Byggverket kan tas i bruk dersom fristen overskrides. Utgangspunktet er at krav om ferdigattest er den obligatoriske hovedregel, mens midlertidig brukstillatelse er et unntak. Dette er en endring i forhold til gjeldende lov, der rettsvirkningen for fristoversittelse er knyttet til midlertidig brukstillatelse. Midlertidig brukstillatelse er et praktisk viktig skjæringspunkt i entreprisetavaler. Det bør imidlertid ikke medføre større vanskeligheter for kontraktspartene å innarbeide fristen (e) i kontrakt, og samordne den privatrettslige ferdigstillingen med den offentligrettslige sluttprotokollen i samsvar med gjennomføringsplan for tiltaket. Se for øvrig § 24-2 og kapittel 11 om kontroll.

Den mulighet som eksisterer etter gjeldende rett til å avtale lengre frister der det er behov for det, jf. gjeldende saksbehandlingsforskrift (SAK) § 23 nr. 2, videreføres i bestemmelsens *femte ledd*.

#### *Til § 21-8 Andre tidsfrister*

Bestemmelsen tilsvarende deler av Bygningslovutvalgets forslag til § 21-7, men de enkelte fristene foreslås fastsatt i forskrift.

Bestemmelsen regulerer alle tidsfrister uten særskilte rettsvirkninger som bygningsmyndighe-

tene er bundet av og som etter gjeldende rett framkommer i saksbehandlingsforskriften (SAK) § 23. Frister knyttet til planbehandling, konsekvensutredning med videre omfattes ikke av bestemmelsen. Departementet foreslår at selve fristlengden fastsettes i forskrift, blant annet av hensyn til innføring av elektronisk søknadsprosess og nødvendigheten for å kunne revidere fristene raskt.

Departementet legger til grunn at lengden for gjeldende tidsfrister videreføres i forskrift, men at de vurderes endret for noen frister, blant annet for kommunens forberedende klagesaksbehandling, som mange kommuner mener er for kort etter gjeldende rett, og for midlertidig brukstillatelse.

Bestemmelsens *første ledd* viderefører at ulike deler av kommunens saksbehandling er belagt med tidsfrister. I kapittel 16 i Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) om lov om endringer i plan- og bygningsloven, omtales disse fristene, og departementet legger til grunn at følgende videreføres:

- *Frist for avholdelse av forhåndskonferanse.* Fristen begynner å løpe fra anmodning med konkretisering av tiltaket og spørsmålet kommer inn til kommunen. Kommunen bestemmer om det skal brukes standardisert anmodning. Det er ikke knyttet virkninger til fristoverskridelse.
- *Frist for kommunens forberedelse av klagesaken* begynner å løpe fra mottakelsen av klagen, forutsatt at klagen fyller formkravene som gjelder etter forvaltningsloven § 32. Det er ikke knyttet virkning til fristoverskridelse.
- *Frist for fylkesmannens behandling av klagesaker* der det er gitt utsatt iverksetting etter forvaltningsloven § 42, gjelder uansett om utsatt iverksetting er besluttet av kommunen eller fylkesmannen. Frist for fylkesmannen gjelder fra den tid fylkesmannen mottar de dokumenter som er nødvendig for klagesaksbehandlingen. Det er ikke knyttet virkning til fristoverskridelse.
- *Frist for kommunen til å behandle søknad om igangsettingstillatelse* gjelder fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt, jf. gjeldende SAK § 24. Det er ikke knyttet virkning til fristoverskridelse.
- *Særskilt tidsfrist for kommunens utstedelse av midlertidig brukstillatelse* videreføres. Dersom det først søkes om midlertidig brukstillatelse, må utbygger beregne ekstra tid i tiltakets avslutningsfase. En forlenget frist foreslås for å markere at midlertidig brukstillatelse bare skal gis unntaksvis. Rettsvirkningen ved fristoverskridelse som etter gjeldende lov gjelder midlertidig brukstillatelse, det vil si at bygget kan tas i bruk, flyttes nå til ferdigattest for å

markere at ferdigattest er obligatorisk hovedregel.

Det framgår også av første ledd at det innføres tidsfrist for kommunen for å fatte vedtak i refusjonssak og for klageinstansens behandling av klager i plan- og byggesaker. Dette er nytt i forhold til gjeldende rett. For disse fristene legger departementet til grunn at følgende gjelder:

- *Frist for kommunen til å fatte vedtak i refusjonssak etter §§ 18-8 og 18-9.* Fristen begynner å løpe fra det tidspunkt de refusjonspliktiges frist for uttalelse har utløpt, noe som stemmer overens med begrepet «fullstendig søknad» i lovens sammenheng. Det er ikke knyttet virkning til fristoverskridelse. Imidlertid foreslår departementet at det i forskrift gis adgang til gebyrbortfall også i disse sakene, slik at departementet på et senere tidspunkt kan vurdere gebyrnedsettelse ved overskridelse av fristen.
- *Frist for klageinstansens behandling av klager i plan- og byggesaker* gjelder fra den tid fylkesmannen mottar de dokumenter som er nødvendige for klagesaksbehandlingen. Det er ikke knyttet virkning til fristoverskridelse.

Den mulighet som eksisterer etter gjeldende rett til å avtale lengre frister der det er behov for det, jf. gjeldende SAK § 23 nr. 2, videreføres i bestemmelsens *andre ledd*.

Det følger av *tredje ledd* at departementet forutsettes å gi nærmere forskrifter om fristenes lengde, hvordan tidsfristene skal beregnes og når kommunen og klageinstansen gis adgang til fristforlengelse. Departementet foreslår at gjeldende bestemmelser om dette i saksbehandlingsforskriften (SAK) §§ 23 og 24 videreføres, men at det ses nærmere på kriteriene for når kommunen kan forlenge fristen. Det antas at det for eksempel kan være behov for en lavere terskel for fristforlengelse ut over tre uker i saker som behandles etter § 20-2, der det foreligger protester fra naboer. Videre bør det i forskrift inntas bestemmelser med nærmere kriterier for klageinstansens adgang til selv å forlenge fristen. Det kan også i forskrift fastsettes bestemmelser om konsekvenser ved overskridelse av fristene.

#### *Til § 21-9 Bortfall av tillatelse*

Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak Bygningslovutvalgets forslag til § 21-8 og er en videreføring av gjeldende lov § 96, med noen språklige endringer.

«Rammestillatelse» i *første ledd* er byttet ut med «tillatelse». Dette for å klargjøre at treårsfristen

ikke bare gjelder for rammetillatelse, men også for ett-trinnstillatelse. Ved delt søknad regnes fristen fra rammetillatelsen. Departementet foreslår at fristen begynner å løpe fra endelig vedtak, det vil si fra klageinstansens vedtak der kommunens vedtak er påklaget. Dette er en endring i forhold til den regelforståelse departementet har lagt til grunn i de senere år, men er i samsvar med Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2007/293. Se nærmere om dette i de generelle merknadene i kapittel 7.5.6.

Første ledd tredje punktum er en videreføring av gjeldende lov § 96 første ledd tredje punktum, og innebærer at dispensasjoner som er gitt separat også faller bort etter tre år dersom tiltaket ikke er satt i gang. Dette innebærer at det må gis tillatelse til tiltak innen tre år for at dispensasjonen ikke skal falle bort. Videre foreslås lovfesting av at fristene er absolutte og at varigheten av rammetillatelsen «ikke kan forlenges», jf. første ledd fjerde punktum. Dette er en kodifisering av gjeldende rett.

*Andre og tredje ledd* tilsvarende gjeldende lov § 96 andre og tredje ledd. Det er kun foretatt et par mindre justeringer av ordlyden uten at det har betydning for innholdet.

*Fjerde ledd* tilsvarende ordlyden i gjeldende lov § 96 fjerde ledd slik den lyder etter lovendring i lov 29. juni 2007 nr. 94, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) og Ot.prp. nr. 57 (2006–2007). Bestemmelsen er en presisering av hvordan treårsfristen er å forstå for søknadspliktige tiltak som gjelder oppretting eller endring av eiendom. Bestemmelsen utelukker ikke muligheten for å fremme ny og korrigert rekvisisjon av oppmålingsforretning dersom matrikkelføring av den første forretningen ble avslått, forutsatt at den nye rekvisisjonen blir framsett innen tre år etter at tillatelsen ble gitt.

#### *Til § 21-10 Sluttkontroll og ferdigattest*

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 99 og Bygningslovutvalgets forslag til § 21-9, med noen endringer. Bestemmelsen er omdisponert i forhold til gjeldende rett, og inneholder i tillegg krav om dokumentasjon som grunnlag for framtidig drift og vedlikehold.

*Første ledd* presiserer at ferdigattest er obligatorisk for alle søknadspliktige tiltak, også for tiltak etter § 20-2. Det skal altså kreves ferdigattest også for tiltak som tidligere var meldepliktige. Dette vil ha betydning for kommunens oversikt over bebyggelsen i kommunen, som grunnlag for fullstendige kart og framtidige situasjonsplaner, og for at selgere og kjøpere skal ha sikkerhet for at byggverket er i overensstemmelse med offentlige krav. For tiltak som er unntatt fra søknadsbehandling gjelder

ikke krav om ferdigattest. Slike tiltak kan tas i bruk umiddelbart.

Det skal foreligge nødvendig sluttokumentasjon sammen med anmodningen om ferdigattest. For tiltak der det kreves uavhengig kontroll skal kontrolldokumentasjonen omfatte sluttkontroll, jf. lovens kapittel 24 om kontroll. Dette kan gjelde tiltak både etter §§ 20-1 og 20-2. For tiltak der det ikke kreves uavhengig kontroll er det tilstrekkelig med erklæring fra tiltakshaver om at tiltaket er i overensstemmelse med plan- og bygningsloven, planer, tillatelse og vilkår i tillatelse. Dersom det gjelder tiltak etter § 20-1, og det ikke er stilt krav om uavhengig kontroll, må de ansvarlige foretak dokumentere ved egenerklæring at de har kontrollert kravene etter plan- og bygningslovgivningen i henhold til sitt system og sine rutiner.

Bestemmelsen gjelder bare framleggelsen av dokumentasjon. For oppbevaring gjelder arkivlovens bestemmelser. I tillegg forutsetter bestemmelsen i § 23-3 siste ledd, om kommunens adgang til å gi pålegg om retting til ansvarlige foretak innen fem år etter ferdigattest, at foretakene oppbevarer dokumentasjon i denne perioden.

Kommunen gis en skjønnsmessig adgang til å utstede ferdigattest selv om det foreligger bagatellmessige overtredelser som kommunen ikke finner det hensiktsmessig eller nødvendig å forfølge. Regelen er en logisk konsekvens av at enkelte overtredelser er så små at kommunen har lovfestet adgang til å unnlate å forfølge dem. Slike overtredelser er noe annet enn at det gjenstår mindre vesentlig arbeid som grunnlag for midlertidig brukstillatelse. I dette tilfelle gjelder det forhold som kommunen ikke finner grunn til å kreve utbedret fordi betydningen av dem er bagatellmessig, og kommunen kan dermed gå rett på ferdigattest. Kommunen kan ikke bruke denne bestemmelsen til å frafalle krav om endringstillatelse, som dermed blir en øvre ramme for anvendelsen av bestemmelsen. «Bagatellmessige overtredelser» er her snevrere enn der kommunen kan la være å forfølge overtredelser av mindre betydning etter sanksjonsreglene, jf. § 32-1 andre ledd. At kommunens adgang er skjønnsmessig, betyr at kommunen ved bagatellmessige brudd på plan- og bygningslovgivningen eller tillatelsen står fritt i vurderingen av om den vil utstede ferdigattest. Tiltakshaver har ikke noe krav på at kommunen bruker denne bestemmelsen. Kommunen kan dermed nekte å utstede ferdigattest inntil forholdene er utbedret.

Tiltakshaversiden er etter *andre ledd* ansvarlig for at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon over byggverkets og byggeproduktene egenska-

per som grunnlag for forvaltning, drift, vedlikehold og bruk. Det er ikke meningen å stille krav til forvaltningen, driften, vedlikeholdet eller bruken, bare at byggverket skal være tilstrekkelig dokumentert ved ferdigstilling, på linje med andre produkter. Det foreslås særskilt forskriftshjemmel om innhold og oppbevaring av denne dokumentasjonen, jf. forslaget til § 21-10 fjerde ledd.

*Tredje ledd* omhandler midlertidig brukstillatelse. Departementet ønsker å innskjerpe at ferdigattest er obligatorisk og skal være hovedregelen, ved blant annet å presisere at midlertidig brukstillatelse er et unntak. Kriteriene blir de samme som i dag, men det presiseres at brukstillatelse skal gis etter kommunens skjønn, det er altså ikke noe utbygger automatisk har krav på. Det presiseres samtidig at det skal settes en bindende tidsfrist for ferdigstilling når det gis midlertidig brukstillatelse. Dersom denne fristen overskrides, kan kommunen gi pålegg om ferdigstilling. Pålegget kan følges opp med tvangsmulkt eller forelegg. Dette er en innskjerping i forhold til gjeldende rett, der denne fristen ikke medfører noen virkninger, med det resultat at det ofte ikke blir søkt om ferdigattest selv om den i prinsippet er obligatorisk.

Departementet ønsker å presisere at det bør være ett endelig skjæringstidspunkt for ferdigstilling, i stedet for to, som i dag. Det framheves derfor at kommunene skal kreve ferdigattest for alle søknadspålytende tiltak, og at kontraktspartene bør legge ferdigattesten til grunn for overtakelse, i stedet for den midlertidige brukstillatelsen som i dag. Det samme gjelder tidspunktet for lånekonvertering, utgangspunkt for forsikringsavtaler med videre. Ferdigattest og midlertidig brukstillatelse er enkeltvedtak. Klageadgangen vil imidlertid være avgrenset til det som ikke er avgjort i rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Ferdigattest og midlertidig brukstillatelse som er avgitt på feil grunnlag, for eksempel uriktig sluttdokumentasjon, vil etter omstendighetene kunne trekkes tilbake etter regelen i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c som ugyldig på grunn av uriktig faktisk grunnlag.

Ettersom midlertidig brukstillatelse medfører ekstraarbeid for kommunen, bør dette gjenspeiles i kommunens gebyrregulativer ved at gebyret kan settes høyere der det kreves midlertidig brukstillatelse i tillegg til ferdigattest. Tidsfrister for utstedelse av ferdigattest og midlertidig brukstillatelse framgår av lovforslaget §§ 21-7 og 21-8 med forskrift.

*Fjerde ledd* viderefører anledningen til å kreve driftstillatelse for bygningstekniske installasjoner.

Det er gitt særskilt forskriftshjemmel i *femte ledd*.

## 27.6 Kapittel 22 Godkjenning av foretak for ansvarsrett

### *Til § 22-1 Sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett*

Bestemmelsens *første ledd* er i hovedsak en videreføring av gjeldende lov § 98a, med noen justeringer og omredigeringer, blant annet presisering av at det er plikt til å gi godkjenning når kravene er oppfylt. Bestemmelsene om godkjenning er noe endret i forhold til Bygningslovutvalgets forslag, i hovedsak fordi utvalget foreslo obligatorisk sentral godkjenning. Sentral godkjenning skal fortsatt være en frivillig ordning, men for kontrollforetak har departementet imidlertid foreslått obligatorisk sentral godkjenning, jf. lovforslaget § 23-7 første ledd.

*Andre ledd* er nytt, og gir den sentrale godkjenningsordningen hjemmel og plikt til å avslå søknad om sentral godkjenning der foretaket ikke oppfyller de nødvendige kvalifikasjoner for å få godkjenning, det vil si alle de krav som er eller vil bli stilt i forskrift vedrørende godkjenning. «Skal» er brukt for å presisere at den sentrale godkjenningsordningen i mindre grad enn kommunene er gitt mulighet til å bruke skjønn ved vurderingen av kvalifikasjonskravene, jf. dispensasjonsadgangen i kapittel 19.

*Tredje ledd* sier at sentral godkjenning skal utstedes av et organ som tildeles myndighet fra departementet. Det stilles også krav om registrering i et sentralt register som skal være åpent tilgjengelig.

### *Til § 22-2 Tilbaketrekking av sentral godkjenning for ansvarsrett*

*Første ledd* er i det vesentligste en videreføring av gjeldende lov § 98a andre ledd, jf. også Bygningslovutvalgets forslag til § 22-2. I første og andre punktum synliggjøres at tilbaketrekking kan bygge på to forskjellige grunnlag og ha ulike formål. Godkjenningen skal etter første punktum trekkes tilbake ved alvorlige eller gjentatte overtredelser av tillatelser eller bestemmelser i plan- og bygningsloven. Med alvorlige overtredelser siktes det til overtredelser som er graverende på grunn av sin grovhet. Flere feil eller mangler i samme sak som isolert sett ikke kan betegnes som alvorlige, kan samlet sett også vurderes som alvorlige i lovens forstand, og dermed begrunne tilbaketrek-

king av godkjenningen. Det er i seg selv alvorlig hvis et foretak stadig gjør feil, og særlig dersom det er de samme feilene som går igjen.

Videre skal godkjenningen trekkes tilbake når foretaket ikke lenger innehar de nødvendige kvalifikasjoner for å ha godkjenning, jf. andre punktum. Bestemmelsen dekker alle de krav som er eller vil bli stilt i forskrift for å få godkjenning. Kvalifikasjonsmanglene kan gjelde alt fra manglende krav til pålitelighet og dugelighet, kompetansesvikt som følge av endringer i foretakets faglige ledelse, til tvangsavvikling og konkurs. Bestemmelsen gjelder kvalifikasjonsmangler som oppstår etter at godkjenningen er gitt. Der en godkjenning viser seg å være gitt på sviktende grunnlag, uten at det er noe å bebreide foretaket, vil den kunne omgjøres etter forvaltningsloven § 35. I de tilfeller hvor foretaket har fått godkjenning på bakgrunn av uriktige eller falske opplysninger i søknaden, skal godkjenningen trekkes tilbake etter de alminnelige regler om tilbaketrekking. Før vedtak om tilbaketrekking av sentral godkjenning fattes, skal foretaket ha fått anledning til å uttale seg, jf. tredje punktum. Bestemmelsen er en «skal»-regel, som gir godkjenningsorganet plikt til å trekke tilbake godkjenningen når ett av de to nevnte alternativene foreligger. I fjerde punktum er det likevel gitt anledning til å la være å trekke tilbake godkjenningen når særlig formildende hensyn gjør seg gjeldende. Det kan etter femte punktum gis advarsel når manglene er av mindre karakter, slik at det ikke vil være aktuelt med tilbaketrekking. Begge disse muligheter er direkte videreføring av gjeldende lov § 98a. En advarsel er ikke å anse som et enkeltvedtak, og kan derfor ikke påklages, jf. merknad til § 22-4.

*Andre ledd* gjelder varigheten av tilbaketrekking av sentral godkjenning, og er i det vesentligste en videreføring av gjeldende lov § 98a andre ledd andre punktum. Alternativet med å trekke tilbake godkjenningen for et bestemt tidsrom videreføres imidlertid ikke. Slik tidsavgrenset tilbaketrekking bærer preg av å være en straff, noe som ikke er intensjonen bak reglene om tilbaketrekking av godkjenning.

#### *Til § 22-3 Lokal godkjenning av foretak for ansvarsrett*

Bestemmelsen om lokal godkjenning må sammenholdes med kapittel 23 om ansvar i byggesaker. Bestemmelsen ble ikke foreslått av Bygningslovutvalget. I gjeldende rett framgår bestemmelsen av godkjenningsforskriften (GOF) § 16.

I *første ledd* gjøres det en henvisning til § 20-1 om tiltak der det er krav om ansvarlige foretak. Det framgår av første ledd tredje punktum at kommunene ikke lenger kan godkjenne kontrollforetak uten at foretaket har sentral godkjenning, jf. § 23-7.

Bestemmelsens *andre ledd* er en videreføring av gjeldende lov § 98a tredje ledd første punktum. Sentral godkjenning skal normalt legges til grunn for lokal godkjenning så langt den rekker, slik at kommunen må vurdere om tiltaket ligger innenfor det foretaket er godkjent for. Kommunen må i tillegg vurdere om foretakets systemer og rutiner passer for tiltaket, for eksempel om det er behov for særskilt dokumentasjon av prosjektorganisering. Hvis foretakets organisering forutsetter innleie av kompetanse i det enkelte prosjekt, må kommunen vurdere om samlet kompetanse er på plass og tilfredsstillende kravene. Kommunen må i tillegg vurdere om foretakets rutiner for kvalitetssikring og egenkontroll av plan- og bygningslovgivningens krav omfatter det aktuelle tiltaket.

Det følger av *tredje ledd* at ansvarlig søkers/tiltakshavers forslag til avgrensning og fordeling av ansvaret normalt skal legges til grunn, med mindre kommunen finner at tiltaket ikke er fullt ut belagt med ansvar, eller kvalifikasjonskravene for et eller flere av de ansvarlige foretakene ikke er oppfylt. Dette kan være aktuelt når noen av de ansvarlige ikke oppfyller krav til pålitelighet og dugelighet, for eksempel fordi foretaket tidligere har vist seg ikke faglig kvalifisert til oppgaven. Det siste gir kommunen en mulighet til konkret vurdering av foretakets praksis, uavhengig av sentral godkjenning. Der tiltaket krever særlig innsikt, må kommunen ta dette i betraktning ved tildeling av lokal godkjenning for ansvarsrett, det vil si at det må vurderes om foretaket har slik fagkompetanse selv, eller om det må kreves særskilte ansvarlige foretak, eller stilles krav om at foretaket selv engasjerer andre med slik fagkompetanse. Eksempler på områder der det er behov for særlig innsikt kan være energibruk, klimaskall, inneklimate, brannsikkerhet, universell utforming, ved arbeid på historisk verdifulle byggverk med videre. Kommunen har likevel adgang til å legge vekt på lokal praksis og kunnskap hos foretaket.

Avslag på søknad om lokal godkjenning for ansvarsrett berører det enkelte foretak, og vil derfor kunne påklages av det aktuelle foretaket, selv om søknad om lokal godkjenning for ansvarsrett i utgangspunktet bare er en del av dokumentasjonen for søknaden om tillatelse til tiltaket. Kommunen bør derfor vurdere søknad om lokal godkjenning for ansvarsrett så tidlig som mulig i søknadsbehandlingen.

#### *Til § 22-4 Tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett*

Bestemmelsen er til dels en videreføring av flere bestemmelser i gjeldende lov og forskrift som omhandler tilbaketrekking av lokal godkjenning. Bestemmelsen ble ikke foreslått av Bygningslovutvalget, fordi utvalget foreslo obligatorisk sentral godkjenning i stedet for mulighet for lokal godkjenning.

Nytt i *første ledd* er at det presiseres at lokal godkjenning skal trekkes tilbake ved alvorlige overtredelser. Dette er sammenfallende med § 22-2 andre ledd om tilbaketrekking av sentral godkjenning. Lokal godkjenning for ansvarsrett kan trekkes tilbake i løpet av gjennomføringen av tiltaket. Dette kan gjelde der kvalifikasjonene ikke lenger foreligger (for eksempel der foretaket mister sentral godkjenning), eller der det forekommer svikt som etter kommunens skjønn viser at foretaket ikke lenger oppfyller kravet til pålitelighet og dugelighet. Før tilbaketrekking skjer, skal vedkommende foretak ha fått anledning til å uttale seg i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser, jf. andre punktum. Første ledd tredje punktum er en videreføring av gjeldende lov § 93 b nr. 3 tredje ledd siste punktum.

*Andre ledd* er nytt og er sammenfallende med lovforslaget § 22-2 første ledd fjerde punktum. På samme måte som i den sentrale godkjenningsordningen, vil også lokal godkjenningsmyndighet få en «sikkerhetsventil», slik at man ikke vil være tvunget til å trekke tilbake godkjenningen i alle tilfeller loven kan komme til anvendelse. Det vises til Ot.prp. nr 112 (2001–2002) pkt 8.4.5 for nærmere føringer for bruken av «sikkerhetsventil»-regelen. I andre ledd *andre punktum* presiseres bygningsmyndighetenes adgang til å gi advarsel. I dag framgår denne adgangen til å gi advarsel kun forutsetningsvis av godkjenningsforskriften (GOF) § 20 nr. 3. Advarsel er den mildeste form for reaksjon mot regelbrudd, og kan i utgangspunktet kun gis ved brudd på plan- og bygningslovgivningen som ikke har hatt skadelige konsekvenser for tiltaket. Advarsel kan brukes der det foreligger en svikt som ikke uten videre fører til tilbaketrekking av godkjenning. Advarsel skal ikke ha konkrete virkninger, for eksempel at flere advarsler i seg selv fører til tilbaketrekking av godkjenning. Ut fra at advarsel ikke har selvstendige rettslige virkninger, er det ikke å anse som et enkeltvedtak og kan ikke påklages.

*Tredje ledd* viderefører kommunens plikt til å rapportere advarsler og vedtak om tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett til den sentrale godkjenningen.

#### *Til § 22-5 Forskrifter om nærmere regler om godkjenning av foretak*

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 98a fjerde ledd, og tilsvarer i hovedsak Bygningslovutvalgets forslag til § 22-3. Forskriften kan stille nærmere krav til foretakenes evne til å tilfredsstille denne lovs krav, og kan gjelde krav til foretakenes organisasjon, og krav til kompetanse hos foretakene, basert på utdanning og praksis. Det kan fastsettes forskjellige nivåer for godkjenning i forhold til vanskelighetsgrad og konsekvenser (tiltaksklasser). Forskriften kan også inneholde regler om saksbehandling av godkjenning og tilbaketrekking. Det kan i forskrift stilles krav til foretakenes rutiner for oppfyllelse av plan- og bygningslovgivningens krav. Krav til rutiner innebærer i tillegg til at foretakene skal ha kvalitetssystem som ivaretar kravene også at de skal vise at systemene er i bruk.

## **27.7 Kapittel 23 Ansvar i byggesaker**

#### *Til § 23-1 Ansvar i byggesaker*

Bestemmelsen er ny, både i forhold til gjeldende lov og delvis i forhold til Bygningslovutvalgets forslag, men inneholder den delen av utvalgets forslag til § 23-2 som omhandler tiltakshavers ansvar. Bestemmelsen stadfester ansvarsplikten overfor bygningsmyndighetene. Ansvarsplikten gjelder bare for byggesaker, og omfatter ikke ansvar for plansaker eller ansvar i forhold til annet regelverk bortsett fra at det i mange saker kreves tillatelse etter annet regelverk, men dette er ikke noen egentlig del av ansvarsretten, bare et krav til søknadene. Departementet vil presisere at begrepet «ansvar» ikke bare gjelder der det brukes ansvarlige foretak, men også omfatter tiltakshavers ansvar.

*Første ledd* presiserer ansvarsområdene, samt innholdet av ansvaret for at tiltaket er i overensstemmelse med plan- og bygningslovgivningens krav.

*Andre ledd* viderefører tiltakshavers ansvar slik det er i dag, men presiserer plikten til å videreføre ansvaret til ansvarlige foretak i den utstrekning dette framgår av regelverket. Videreføringen kan gjelde for hele eller deler av tiltaket. Begrepet «videreføre» er brukt for å presisere at tiltakshaver fremdeles har primæransvaret, han overfører altså ikke sitt ansvar fullstendig. Der det oppstår hull eller gråsoner i ansvarsretten, er det tiltakshaver, eventuelt gjennom ansvarlig søker, som har ansvaret for å bringe forholdet i orden, og kommunen kan i alle fall forholde seg til ham. Kravet om ansvarsrett for de forskjellige deler av tiltaket



bestemmes av kommunen i forhold til tiltaksklasse og kvalifikasjoner.

#### *Til § 23-2 Tiltakshaver*

Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende lov, og er en forkortet versjon av Bygningslovutvalgets forslag til § 23-2. Noe av forslaget til § 23-2 er tatt inn i lovforslaget § 23-1.

Bestemmelsen identifiserer tiltakshaver. Kommunen skal ikke godkjenne tiltakshaver, med mindre han selv søker ansvarsrett etter ordinære ansvarsregler. Skifte av tiltakshaver skal likevel meldes til kommunen. Dette gjelder særlig i de tilfeller der det ikke er ansvarlige foretak, og kommunen dermed bare forholder seg til tiltakshaver, men også der det er ansvarlige foretak, ut fra at vedkommende har primæransvaret og dermed er adressat ved uklare ansvarsforhold, skifte av ansvarlige og så videre.

#### *Til § 23-3 Omfang og varighet av ansvaret til ansvarlige foretak*

Bestemmelsen er ny både i forhold til gjeldende lov og i forhold til Bygningslovutvalgets forslag.

Bestemmelsen gjelder hovedsaklig kommunens saksbehandling av lokal godkjenning for ansvarsrett. Det presiseres at ansvaret bare gjelder i forhold til plan- og bygningslovgivningens krav, og medfører etter *første ledd* et direkte ansvar overfor bygningsmyndighetene. Dette innebærer at det for eksempel kan gis direkte pålegg, først og fremst stoppordre, til de ansvarlige foretakene, jf. kapittel 32. Alle tiltak etter loven skal belegges med ansvar, og kommunen må påse at hele tiltaket er belagt med ansvar, det vil si om oversikten over lokal godkjenning for ansvarsrett er dekkende for tiltaket. Kommunen skal kreve ytterligere søknader om lokal godkjenning for ansvarsrett der ansvaret er ufullstendig. Kommunen kan kreve ytterligere oppdeling av ansvaret, eventuelt bruk av eksternt kompetanse der det ansvarlige foretaket ikke har tilstrekkelig kompetanse, men kan ikke kreve sammenslåing av ansvar. Det vil i praksis foreligge en eller annen form for avtale mellom tiltakshaver og de ansvarlige foretak, men denne avtalen skal ikke forelegges kommunen, med mindre den er nødvendig som hjelpemiddel for nærmere avgrensning av ansvaret. Ansvaret skal i hovedsak framgå av søknadene om lokal godkjenning for ansvarsrett. Der ansvaret ikke er videreført til ansvarlige foretak, har tiltakshaver fullt ansvar for at plan- og bygningslovgivningens krav er oppfylt.

For en del tiltak er det tilstrekkelig at tiltakshaver selv har ansvar, jf. § 20-2, det vil si der det ikke er krav om lokal godkjenning for ansvarsrett i henhold til de kvalifikasjonskrav som stilles til ansvarlige foretak. Dette gjelder også selvbyggere. Det anses ikke lenger nødvendig å opprettholde personlig godkjenning for andre enn selvbyggere, og andre ansvarlige enn tiltakshaver må dermed være registrert som foretak.

Første ledd *fjerde punktum* presiserer at ansvaret også gjelder arbeid som gjøres av underleverandører, med mindre disse har fått selvstendig ansvarsrett. Begrepet underleverandør omfatter både prosjekterende, utførende og leverandører av produkter til byggverk. Det er i utgangspunktet tiltakshaver som sammen med de ansvarlige avgjør antallet ansvarlige foretak og i hvilken grad disse har ansvar for underleverandører. Kommunen kan derfor bare kreve annen oppdeling dersom et ansvarlig foretak ikke innehar nødvendige kvalifikasjoner, herunder oppfyller krav om system for prosjektorganisering og styring av underleverandører, eller det viser seg at ansvarsbeleggingen ikke er fullstendig.

Ansvaret opphører i prinsippet ved ferdigattest, jf. *andre ledd*. På dette tidspunkt opphører dermed den direkte forbindelse mellom de ansvarlige foretak og kommunen, og byggesaken anses avsluttet. Etter denne tid vil pålegg fra kommunens side normalt gå til eier, som dermed må forfølge ansvaret privatrettslig overfor foretakene i henhold til kontrakt. Det kan likevel være tilfeller der det i ettertid oppdages feil og mangler som har direkte og alvorlig sammenheng med ansvaret (dette gjelder også tiltakshavers ansvar), slik at det bør være adgang for kommunen til å gi direkte pålegg. Slik oppfattes også gjeldende rett, men uten noen klar foreldelsesregel. Bestemmelsen presiserer derfor at kommunen skal ha en slik mulighet, men at denne muligheten bortfaller etter fem år, for å bringe det offentligrettslige ansvaret i samme stilling som det som er det normale etter entreprisekontraktene. Det er pålegget som må være gitt innen fem år, utbedringen kan skje senere. Denne femårsregelen vil sannsynligvis medvirke til at det blir mer aktuelt med egne befaringer før femårsfristen utløper, eller at kommunen deltar på befaringer for avslutning av privatrettslig ansvar som tilsynsmyndighet. Det vil på denne bakgrunn bli viktigere for foretakene at det utstedes ferdigattest, jf. § 21-10. Det bør også nevnes at ferdigattest kan trekkes tilbake i medhold av forvaltningsloven § 35 dersom den er utstedt på uriktig grunnlag, for eksempel feil opplysninger om at kontroll er gjennomført.

#### *Til § 23-4 Ansvarlig søker*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, og er en forenkling av gjeldende lov § 93b og Bygningslovutvalgets forslag til § 23-3. Det presiseres at ansvarlig søker er bindeleddet mellom tiltakshaver og kommunen, og at han/hun (det vil si foretaket) overtar oppgaven med å påse at tiltaket er belagt med ansvar. Han har også ansvaret for at det foretas tilstrekkelig kontroll. Ansvaret er imidlertid begrenset til selve ansvarsbeleggingen. Han har ikke ansvar for innholdet i de forskjellige oppgavene eller dokumentasjonen. Det er likevel tiltakshaver som må inngå kontraktene med de forskjellige foretakene, stå ansvarlig for pålegg som ikke er rettet direkte mot foretakene, innbetaling av gebyr med videre, men ansvarlig søker opptrer overfor kommunen som tiltakshavers fullmektig. Det vises for øvrig til proposisjonens kapittel 9.6.6.

#### *Til § 23-5 Ansvarlig prosjekterende*

Bestemmelsen er en videreføring og en forenkling av gjeldende lov § 93b, og Bygningslovutvalgets forslag til § 23-4.

Bestemmelsens *første ledd* pålegger den prosjekterende å føre en sammenhengende dokumentasjon av hvilke forutsetninger som legges til grunn, og de vurderinger som er gjort under prosjekteringen. Dokumentasjonen skal sikre sporbarhet i forhold til krav gitt i eller i medhold av loven. Da mange av de krav som det prosjekteres etter er funksjonsbasert, er det nødvendig for å oppnå grunnlag for kontroll og tilsyn at det fortløpende vurderes og dokumenteres hvilke forutsetninger som legges til grunn, og hvorfor de løsninger som er valgt anses å være tilfredsstillende. Uten slik dokumentasjon vil det ikke kunne føres en systematisk kontroll med at regelverket er oppfylt, jf. kapittel 24 om kontroll.

Bestemmelsen innebærer også at gjeldende ordning med dokumentert egenkontroll som selvstendig kontroll opphører som eget ansvarsområde (jf. lovforslaget kapittel 24), og i stedet inngår som et krav om rutiner (det vil si som skal sikre at foretakssystemene følges) som grunnlag for foretaksgodkjenningen. Egenkontrollen av at plan- og bygningslovgivningens krav er oppfylt blir dermed en integrert del av foretakenes rutiner og system for kvalitetssikring og kvalitetsstyring, og skal dokumenteres i forbindelse med godkjenning og tildeling av ansvarsrett, og følges opp i den forbindelse. Det skal framgå av rutinene til ansvarlig prosjekterende at nødvendig egenkontroll/kvalitetssikring er foretatt for å dokumentere at plan- og

bygningslovgivningens krav er oppfylt. Uavhengig kontroll utført av ansvarlige kontrollforetak kommer altså i tillegg til dette, etter særskilte kriterier, se lovens kapittel 24, og proposisjonens kapittel 11.

Tilsvarende gjelder for ansvarlig utførende.

Det presiseres i *andre ledd* at ansvarlig prosjekterende har ansvar for nødvendig prosjektering for sikringsarbeid under byggeprosessen. Der slikt arbeid forutsetter særskilt prosjektering, og dette ikke er gjort, kan ansvarlig utførende ikke starte arbeidet før dette kravet er ivaretatt. Bestemmelsen viser til § 28-2 om sikringstiltak ved byggearbeid med videre (gjeldende lov § 100).

#### *Til § 23-6 Ansvarlig utførende*

Bestemmelsen er en videreføring og forenkling av gjeldende lov § 98, og tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag til § 23-5.

Det presiseres i *første ledd* at ansvarlig utføres ansvar er noe annerledes enn ansvaret til ansvarlig prosjekterende med hensyn til krav etter plan- og bygningslovgivningen. Slike krav skal først og fremst være ivaretatt i prosjekteringen, og ansvarlig utføres ansvar er derfor i utgangspunktet begrenset til å utføre tiltaket i henhold til prosjekteringsgrunnlaget. Ansvarlig utførende har likevel en aktsomhetsplikt dersom han ser eller burde ha sett at prosjekteringsgrunnlaget strider mot plan- og bygningslovgivningens krav. Dette innebærer at utførende ikke bare skal sette seg inn i prosjekteringsmaterialet, men også vurdere det opp mot den gitte byggetillatelse. Aktsomhetsplikten vil i utgangspunktet være begrenset til en informasjonsplikt overfor ansvarlig søker og/eller tiltakshaver eller til det ansvarlige kontrollforetaket, og ved alvorlige overtredelser som ikke blir rettet, også overfor kommunen. Ansvarlig utføres ansvar gjelder i utgangspunktet bare innenfor det ansvarsområdet han har påtatt seg ansvar for, men ved vesentlige mangler ved grensesnitt eller helheten som påvirker lovligheten av hans arbeid, og som han ser eller burde ha sett, vil det gjelde et tilsvarende aktsomhets- og informasjonskrav. Ivaretagelsen av slikt krav bør framkomme gjennom brev, møtereferat eller liknende.

Også ansvarlig utførende har ansvar for kvalitetssikring/egenkontroll av at plan- og bygningslovgivningens krav og rammene for tillatelsen er oppfylt innenfor sitt ansvarsområde, som del av rutiner og systemkrav, på samme måte som ansvarlig søker. Det skal framgå av rutinene til ansvarlig utførende at nødvendig egenkontroll/kvalitetssikring er foretatt for å dokumentere at plan- og bygningslovgivningens krav er oppfylt. Dette avløser dagens egenkontroll, som dermed ikke blir noen

kontrollform i lovens forstand. Uavhengig kontroll utført av ansvarlige kontrollforetak kommer altså i tillegg til dette, etter særskilte kriterier, se lovens kapittel 24, og proposisjonens kapittel 11.

Det presiseres i *andre ledd* at også ansvarlig utførende har et ansvar for sikringsarbeid under byggeprosessen. Der slikt arbeid forutsetter særskilt prosjektering, og dette ikke er gjort, må ansvarlig prosjekterende melde fra om dette, og ansvarlig utførende kan ikke starte arbeidet før dette kravet er ivaretatt. Bestemmelsen viser til § 28-2 om sikringstiltak ved byggearbeid med videre (gjeldende lov § 100). Intensjonen er å klargjøre at ansvaret for sikring etter § 28-2 kun hviler på ansvarlig utførende i utførelsesfasen, og at det ellers er et ansvar som normalt vil være eiers. Henvisningen i gjeldende lov § 98 nr. 1 til § 100 er ikke begrenset til utførelsesfasen og er dermed upresis.

#### *Til § 23-7 Ansvarlig kontrollerende*

Bestemmelsen har ingen direkte parallell i gjeldende lov, men viderefører delvis intensjonen i saksbehandlingsforskriften (SAK) kapittel VIII, og Bygningslovutvalgets forslag til § 23-6.

Bestemmelsen presiserer i *første ledd* først og fremst at kontrollforetaket, og dermed kontrollen, skal være uavhengig, det vil si at det er ved krav om uavhengig kontroll det skal stilles krav om eget ansvarlig kontrollforetak. For slike foretak kreves obligatorisk sentral godkjenning, der det blant annet stilles krav om at uavhengighet kan dokumenteres. Dette må også framgå av ansvarsretts-søknaden. Det er bare for uavhengige kontrollforetak det stilles krav om obligatorisk sentral godkjenning, noe som har sammenheng med at det bør stilles like krav til slike foretak, og sikres nødvendig kvalifikasjonsnivå og uavhengighet. Nærmere kriterier om uavhengighet vil bli utarbeidet i forskrift, for eksempel spørsmål om eierskapsmessig uavhengighet, datterselskap og så videre.

Bortsett fra kravet om obligatorisk godkjenning gjelder de vanlige ansvarsregler for uavhengige kontrollforetak. Dette innebærer blant annet at det er tiltakshaver som velger kontrollforetak, og at kommunen bare kan avslå søknaden om kontrollansvar dersom den har saklig grunn.

Når det gjelder innholdet av kontrollansvaret, som framgår av *andre ledd* og *tredje ledd*, er bestemmelsen en videreføring og presisering av deler av gjeldende lov § 97 første ledd. De ansvarlige kontrollforetakene må i tillegg til å kontrollere innholdet i arbeidet også kontrollere helheten og grensesnittene mellom de forskjellige fagområdene, og i tillegg må det klarlegges ansvar for sammenhengen

mellom prosjektering og utførelse. Dette innebærer at det ansvarlige kontrollforetaket i tillegg til kontroll av prosjekteringen og/eller utførelsen, også kan vurdere foretakenes systemer for kvalitetssikring/egenkontroll med hensyn til plan- og bygningslovgivningens krav, uten at dette medfører noen full revisjonsgjennomgang. Den ansvarlig kontrollerende for utførelsen har i tillegg et visst ansvar for å sjekke om utførelsen er i samsvar med lovgivningens krav. Kontrollansvarliges ansvar for dette vil være noe større enn den ansvarlige utførendes ansvar, ettersom det siste i stor grad er begrenset til å sjekke utførelsen i forhold til prosjekteringsgrunnlaget, og ikke i forhold til regelverket.

#### *Til § 23-8 Forskrifter om ansvar*

*Første ledd* er nytt, og gir hjemmelsgrunnlag for å gi forskrifter om ansvar og ansvarsrett.

*Andre ledd* viderefører mulighetene i gjeldende godkjenningsforskrift (GOF) § 17 nr. 2 om selvbygging av egen bolig og fritidsbolig. Forskriften kan også inneholde krav om særlig sakkyndig bistand i enkelte tilfeller, samt om uavhengig kontroll. Dette kan for eksempel gjelde prosjektering og utførelse av grunnarbeid, plassering, estetiske krav og så videre.

## **27.8 Kapittel 24 Kvalitetssikring og kontroll med prosjektering og utførelse av tiltak**

#### *Til § 24-1 Kvalitetssikring og kontroll med prosjektering og utførelse*

Bestemmelsen erstatter delvis gjeldende lov § 97, og viderefører delvis Bygningslovutvalgets forslag til § 24-1. Bestemmelsene om kontroll er vesentlig endret i forhold til utvalgets forslag.

Kontrollbegrepet blir etter lovforslaget bare brukt om uavhengig kontroll. Begrepene kontroll og uavhengig kontroll blir gjerne brukt om hverandre, men skal altså ha samme betydning, det vil si uavhengig kontroll.

Egenkontroll som selvstendig kontrollform oppheves, og inngår i stedet som krav til foretakenes system for kvalitetssikring og kvalitetsstyring. Etter *første ledd* skal foretakene gjennom sine rutiner, sin kvalitetssikring og sine systemer sikre og dokumentere at plan- og bygningslovgivningens krav er fulgt, og uavhengig kontroll kommer i tillegg til dette. Dette innebærer at uavhengig kontroll i stor grad blir gjort obligatorisk i visse beskrevne tilfeller, ut fra kriterier som skal framgå av forskrift. Disse kriteriene er tredelt:

Der det foreligger viktige og kritiske områder blir uavhengig kontroll obligatorisk, jf. bokstav a. Dette vil være områder av stor samfunnsmessig betydning, ved hyppig forekommende feil, ved store økonomiske eller miljømessige konsekvenser ved feil og så videre. Byggskadeomfanget i Norge tilsier en sterkere innsats med hensyn til kontroll, også ved mindre bygningsmessige tiltak der det forekommer hyppige feil, og der kostnadene ved utbedring er mange ganger så store som kostnadene ved kontrollen. Et eksempel er vann- og fuktskader, både i våtrom og ved manglende utvendig tetting. Vann- og fuktskader koster samfunnet og de enkelte huseiere store beløp, og er en av de viktigste byggskadene med hensyn til omfang. Brannløsninger og statiske beregninger av idrettshaller eller andre publikumsbygg er også eksempler på områder med behov for uavhengig kontroll. I tillegg har plassering av bygning på tomta vist seg å være et område med mange feil, som eventuelt kan gjøres til gjenstand for uavhengig kontroll. Miljømessige forhold, for eksempel ved sårbare omgivelser, kan være grunnlag for kontroll. Det samme kan fare for tap av kulturminner være.

Det gis i bokstav b en mulighet for kommunene til å kreve uavhengig kontroll ut fra mer skjønnsmessige kriterier, for eksempel dårlige erfaringer med foretak, ved eksperimentell bygging, ved særskilte forhold i kommunen (som miljøforhold, rasfare med videre), eller andre forhold som kommunen finner så alvorlige at den finner grunn til å kreve uavhengig kontroll.

Den siste gruppen framgår av forskriftshjemmelen i *tredje ledd* andre punktum, og gjelder tilfeller der sentrale myndigheter finner grunn til å pålegge uavhengig kontroll på kort varsel. Dette kan gjelde ved ofte forekommende feil som ikke ligger i kriteriene i gruppe 1, for eksempel der det oppdages farlige brannløsninger, fare for sammenstøtning ved bestemte konstruksjoner, som halter, brakkerigger med videre. Det kan også være behov for uavhengig kontroll ved bestemte innsatsområder, for eksempel innføring av nye krav om universell utforming, nye energikrav, eller andre innsats- eller fareområder der samfunnet bør kunne gripe inn raskt. Det forutsettes at kravene i denne gruppen gis en tidsbegrenset virkning. Departementets forskrift etter tredje ledd vil både være en instruks til kommunene og en direkte plikt til foretakene om uavhengig kontroll. Kravet kan imidlertid modereres gjennom unntakshjemmelen i andre ledd. Forskrifter etter denne bestemmelsen er en forutsetning for å kunne stille krav om uavhengig kontroll.

Kravene til uavhengig kontroll kan gjelde deler av et tiltak, for eksempel våtrom, og kan gjelde uavhengig av ansvarsbeleggingen ellers. Dette innebærer at det kan kreves uavhengig kontroll etter kriteriene i denne bestemmelsen selv om det ikke kreves ansvarlige foretak ellers, det vil si der tiltakshaver står ansvarlig overfor kommunen. Der det ikke er krav om uavhengig kontroll, må kontrollen av at plan- og bygningslovgivningens krav er oppfylt skje gjennom foretakenes kvalitetssikring/egenkontroll. Der det ikke er ansvarlige foretak er tiltakshaver selv ansvarlig for oppfyllelsen. Kriteriene for uavhengig kontroll har selvstendig betydning i forhold til ansvarsreglene. For ansvarlige kontrollforetak gjelder imidlertid ansvarsreglene ellers, jf. lovens kapittel 23.

Krav om uavhengig kontroll, enten det framgår direkte av lov og forskrift eller pålegges av kommunen etter første ledd bokstav b, innebærer at tiltakshaver er ansvarlig for at slik kontroll bestilles. Tiltakshaver kan selv bestille uavhengig kontroll i større omfang enn det som kreves av lovgivningen eller kommunen, for eksempel for større detaljering eller krav av kontraktsrettslig karakter.

Kravene og gjennomføringen av dem må tilpasses kommunenes tilsynsfunksjon, både med hensyn til innhold og omfang. Det vil være umulig å gjennomføre uavhengig kontroll av alle tiltak der det forekommer byggfeil og byggskader, og kommunene får derfor i *andre ledd* en viss mulighet til å gjøre unntak for kravet. Slike unntak kan baseres på lokale forhold og lokal kunnskap som gjør at kommunen føler seg trygg på at uavhengig kontroll ikke er nødvendig. Unntak kan for eksempel baseres på at kommunen gjennom en aktiv tilsynsfunksjon, både med hensyn til plan- og bygningslovens regelverk og andre fagmyndigheters tilsyn, for eksempel brannvesenet, Arbeidstilsynet med videre, klarer å forebygge feil og mangler. Også kriteriene for når kommunen kan gjøre unntak vil framkomme i forskrift.

#### *Til § 24-2 Gjennomføring av kontroll*

Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende lov, og erstatter delvis Bygningslovutvalgets forslag til §§ 24-1 og 24-2.

Bestemmelsen presiserer i *første ledd* at kontrollen ikke skal begrenses til de enkelte fagområder, men skal være helhetlig, overordnet, og ivareta nødvendige grenseflater. Dersom det er flere kontrollforetak i et tiltak, må ansvarlig søker sammen med de kontrollerende sørge for at helheten og grensesnittene blir ivaretatt. Helhetlig kontroll betyr ikke at kontrollforetaket skal føre kon-

troll med hele tiltaket, men at kontrollfunksjonen skal løftes opp på et helhetlig nivå innenfor det definerte kontrollområdet. Kontrollforetaket må derfor ha oversikt over den egenkontrollen/kvalitetssikringen som foretas innenfor det definerte området, inkludert foretakenes systemer, og de behovene for tverrfaglighet som oppstår. Helhetlig kontroll innebærer også at planforutsetninger, opparbeidelseskrav og så videre skal være ivare tatt.

Gjennomføringen av kontrollen må tilpasses det enkelte tiltak, og det blir gitt bestemmelser om dette i forskrift. I stedet for de tidligere kontrollplaner skal det nå etter *andre ledd* tas utgangspunkt i den plan for gjennomføring av tiltaket som de ansvarlige prosjekterende og utførende foretakene lager, og angis milepæler der kontrollen skal foretas. I forslaget § 24-2 andre ledd første punktum legges det opp til at ansvarlig søker skal framlegge en plan for gjennomføringen av tiltaket, der milepælene er skissert, som grunnlag for gjennomføringen av kontrollen. En slik gjennomføringsplan skal gjelde prosjektet som sådan, med angivelse av nødvendige og hensiktsmessige milepæler for kontroll. Gjennomføringsplanen er en del av søknadsdokumentasjonen. Milepælene bør være omforente, slik at kontrollen i størst mulig grad er et resultat av samarbeid mellom tiltakshaver/søker, kommunen og de ansvarlige foretak, for å unngå misforståelser og skape effektive og sikre kontrollprosesser. Uavhengig kontrollerendes ansvar begrenser seg til å foreta en forsvarlig kontroll av de omforente kontrollpunktene. Kommunen kan uansett bruke sin tilsynsfunksjon dersom den ønsker å sjekke hvordan kontrollen fungerer. Gjennomføringen av kontrollen kan i stor grad avtales i forhåndskonferanser. Kontroll knyttet til gjennomføringsplaner og omforente milepæler vil i stor grad kunne ivareta de prosjekterendes og utførendes krav til forutsigbarhet i kontrollen. På denne måten vil kontrollen i prosjekteringen ikke skje på grunnlag av uferdige løsningsforslag, særlig der det brukes en såkalt «iterativ» prosess, det vil si prøving og feiling underveis før løsningene velges.

Gjennomføringens omfang, det vil si kravet til detaljkontroll, antallet milepæler, intensiteten av kontrollen og så videre må tilpasses det enkelte tiltak. Kriteriene som stilles etter § 24-1 vil være varierende i styrke. Det bør samtidig tilstrebes gjennomføring som sikrer at kontrollen i størst mulig grad skjer slik at den påvirker foretakenes rutiner og kvalitetsstyring i positiv retning. I særlige tilfeller kan kommunen kreve løpende kontroll, for eksempel der det er grunn til å stille spørsmål ved

foretakenes systemer for kvalitetsstyring. Kommunen kan også vurdere sin egen tilsynsfunksjon i forhold til kontrollen, i den forstand at kontrollen må kunne skje smidigere der kommunen forvisser seg om at foretakene har gode rutiner, lavt omfang av feil og skader, og der foretaket har god kompetanse i forhold til tiltaket. Departementet har her opprettholdt den gamle strenghetsnormen «pålitelighet og dugelighet» som utgangspunkt for strengheten i gjennomføringen av kontroll. Ved tvil om foretaket har den nødvendige dugelighet og pålitelighet kan det stilles strengere krav til kontrollen. Kontrollen kan også tilpasses de systemer for maskinell kontroll som finnes, som bruk av bygningsinformasjonsmodeller (IFC-standarder, BuildingSmart) med videre, slik at det ikke legges unødvendig innsats i kontrollfunksjonen der det ikke er nødvendig.

Gjennomføringsplanen må omfatte sluttkontroll, som grunnlag for kommunens utstedelse av ferdigattest. For enkelte tiltak av mindre betydning, men som likevel faller innenfor kriteriene for uavhengig kontroll, kan en sluttkontroll eventuelt være tilstrekkelig. Uansett bør avslutningen av tiltaket og kontrollen være en obligatorisk del av gjennomføringsplanen. Det bør lages gjennomføringsplan inkludert sluttkontroll, også der tiltakshaver selv står ansvarlig. Det kan være behov for særskilt sluttkontroll i en del tilfeller, for eksempel der kontrollen har sviktet, der det oppdages nye forhold underveis, ved skifte av ansvarlige, ved stans i tiltaket, ved særskilte eller nye krav i forskrift og så videre. I slike tilfeller bør kontrollansvaret tilpasses mulighetene for bruk av særskilte kontrollsystemer, som tilstandsanalyser, byggsertifisering med videre.

For øvrig gjelder de vanlige ansvarsreglene for kontrollforetakene, jf. lovens kapittel 23. Det innebærer at kontrollforetaket i henhold til *tredje ledd* har informasjonsplikt overfor kommunen dersom det ansvarlige foretaket ikke retter påpekte feil. Dette gjelder forhold som etter kontrollforetakets oppfatning er feil, det trenger ikke være objektivt avgjort at det foreligger feil. Kommunen kan trekke tilbake kontrollforetakets ansvarsrett og kreve nytt kontrollforetak dersom den finner saklig grunn til tilbaketrekking av kontrollansvaret. I tillegg skal som nevnt under § 23-7 det ansvarlige kontrollforetaket ha sentral godkjenning. Både i den sentrale godkjenningen og ved lokal ansvarsrett må kontrollforetaket dokumentere uavhengighet i forhold til det foretaket som utfører det arbeidet som skal kontrolleres. Kriteriene for uavhengighet vil framkomme i forskrift.

*Fjerde ledd* gir departementet hjemmel til å gi ytterligere forskrift om gjennomføring av kontroll.

## 27.9 Kapittel 25 Tilsyn

### *Til § 25-1 Tilsynsplikt*

Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett, og tilsvarende delvis Bygningslovutvalgets forslag til § 25-1. Bestemmelsen gjelder ikke for plandelen av plan- og bygningsloven.

Omfanget av kommunalt tilsyn i byggesaker må utvides. Byggskadeomfanget tilsier en økt innsats både når det gjelder bruk av (uavhengig) kontroll, kommunalt tilsyn og oppfølging av ulovligheter. Bortsett fra de objektive kriterier for når det skal brukes uavhengig kontroll, står kommunen fritt til å velge sine virkemidler i henhold til sine egne ressurser og kompetanse. Virkemidlene må sees i sammenheng med hverandre, og kriteriene for uavhengig kontroll og tilsyn vil derfor gå over i hverandre. På samme måte er det liten grunn til å skille skarpt mellom tilsyn og oppfølging av ulovligheter, noe som framkommer av at bestemmelsens områder for tilsynsplikt også framkommer som oppfølging av ulovligheter. Kommunen trenger altså ikke skille skarpt mellom disse funksjonene, det vil si tilsyn, oppfølging av ulovligheter og krav om uavhengig kontroll etter § 24-1 første ledd bokstav b, med mindre de selv ønsker det ut fra egen organisasjon og ressursfordeling. Det trenger heller ikke være noe skarpt skille mellom saksbehandling og tilsyn, alt framstår som deler av kommunens oppgaver. Saksbehandlingen skal imidlertid ivareta visse minimumskrav, mens tilsynsfunksjonen gir kommunen mulighet til å gå så langt inn i saken den selv ønsker, naturligvis begrenset av plan- og bygningslovgivningens rammer.

Bestemmelsen fastsetter i *første ledd* en tilsynsplikt, uten å fastsette klare kriterier eller mål for omfanget, fordi dette i overveiende grad vil være avhengig av kommunal praksis, kompetanse og ressurser. Det presiseres at kommunen kan føre tilsyn i saker der det ikke forekommer ansvarlige foretak, det vil si der ansvaret ligger hos tiltakshaver. Det kan også føres tilsyn med underleverandører, bruk av produkter med videre. Hvem det kan føres tilsyn med får her den samme betydningen som for eksempel i § 31-3 om eksisterende bygg, og i §§ 32-3 og 32-4 om pålegg ved ulovligheter.

Omfanget av tilsyn er i *andre ledd* beskrevet som at kommunen skal kunne avdekke regelbrudd. Som nevnt over kan dette gå over i ulovlig-

hetsoppfølging, men innholdet i tilsynet har først og fremst preventive hensyn. Tilsynet trenger ikke være basert på særskilte indikasjoner om ulovligheter, men kan gjennomføres på basis av valgte innsatsområder, statistisk tilfeldig utvelgelse og så videre. Bestemmelsen er utformet som en generell norm, og gir ikke kommunen noen plikt til å undersøke alle byggesaker for å vurdere om det finnes ulovligheter. Den gir heller ikke grunnlag for erstatningskrav dersom kommunen ikke oppdager ulovligheter. Det presiseres at ansvaret for at tiltak er i overensstemmelse med plan- og bygningslovgivningens krav som en klar hovedregel ligger hos tiltakshaversiden.

På noen områder blir tilsynsplikten konkretisert. Disse områdene gjelder der det allerede er gitt pålegg, og der kommunen blir oppmerksom på ulovligheter som går ut over det rent bagatellmessige. Begge disse forhold går over i ulovlighetsoppfølging, og kunne derfor fremkommet under lovens kapittel 32. Dette viser igjen at det ikke er noe klart skille mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Intensjonen er at kommunen uansett skal ha en klar oppgave med hensyn til oppfølging. Tilsynet angir her kommunens undersøkelse, mens oppfølgingen gjerne blir bruk av sanksjoner etter kapittel 32, advarsler eller tilbaketrekking av ansvarsrett, eller avslag på søknader om tillatelser eller ferdigattest.

I tillegg gir bestemmelsen kommunen plikt til å føre tilsyn med spesielle viktige og kritiske områder etter nærmere retningslinjer fra Kommunal- og regionaldepartementet. Disse retningslinjene vil i hovedsak dreie seg om samme forhold som kriterier for uavhengig kontroll etter § 24-1 tredje ledd, og vil bli gitt i forskrift etter § 25-2 siste ledd.

Ingen av disse konkretiserte pliktene utgjør noe mer enn en generell norm, og gir ikke grunnlag for erstatningskrav overfor kommunen.

I *tredje ledd* er det presisert at kommunen kan samarbeide med andre om tilsynet. Det vil først og fremst gjelde andre kommuner, der interkommunalt tilsyn vil kunne være en hensiktsmessig form. Med «andre instanser» menes andre offentlige myndigheter, bransjeorganisasjoner, forskningsmiljøer og så videre. Det bør vises tilbakeholdenhet med å trekke inn andre foretak i tilsynet, det må i så fall gjøres som bruk av sakkyndig bistand. Det bør unngås å gjøre bruk av konkurrerende foretak i tilsynsfunksjonen, og det presiseres at tilsynet er en kommunal oppgave som ikke skal privatiseres, i motsetning til kontrollfunksjonen. Det vises for øvrig til framstillingen i proposisjonens kapittel 12.7.3.

### Til § 25-2 Tilsynets innhold

Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende rett, men inneholder noe av gjeldende lov § 97. Bestemmelsen tilsvarende delvis Bygningslovutvalgets § 25-2.

Bestemmelsen presiserer i *første ledd* kommunens frihet i tilsynsmetodene, omfang og intensitet. Det kan føres tilsyn med alle forhold i en byggesak, og det kan føres tilsyn med alle typer tiltak som omfattes av plan- og bygningslovgivningen, både de søknadspliktige og de ikke søknadspliktige, og uansett om de er belagt med ansvar eller ikke. Det må for eksempel kunne føres tilsyn med midlertidige tiltak og med skilt og reklame, innenfor det tidsrommet tillatelsen er gitt for eller ved overskridelse av dette tidsrommet, eller når tillatelsen er gitt inntil videre. Innenfor rammen av forslaget til § 29-7 (gjeldende lov § 77) kan bygningsmyndighetene føre nødvendig tilsyn med produktene. Bestemmelsen angir en ramme for vurdering av tilsyn med for eksempel takstoler, baderomskabiner, grunnmurselementer og annen modulbygging som ligger i grenselandet mellom bygging og produkter. Slikt tilsyn vil først og fremst gjelde produktokumentasjon som skal vise overensstemmelse med norske forskriftskrav, og må avpasses i forhold til produktkontroll og produktansvar. I tillegg vil tilsynet naturligvis gjelde monteringsanvisninger og selve monteringen.

Selv om tilsynsplikten i utgangspunktet ikke omfatter lovens planbestemmelser, kan det føres tilsyn med at overordnede forhold og krav er ivarettatt, for eksempel planbestemmelser om utnyttelse, utforming, herunder universell utforming, plassering, utearealer og så videre.

På samme måte som for uavhengig kontroll kan tilsyn ofte mest hensiktsmessig skje etter en på forhånd oppsatt plan der milepælene synliggjøres overfor kommunen, slik at tilsyn kan foretas trinnvis. Det er her viktig å være oppmerksom på at kommunen ikke skal anviser bestemte løsninger.

*Andre ledd* angir at tilsynet gjelder byggesaken, men kan også utføres inntil fem år etter at ferdigattest er gitt, jf. ny bestemmelse i § 23-3 andre ledd om at det kan gis pålegg til de ansvarlige inntil fem år etter ferdigattest. Denne regelen vil gjerne forutsette en femårsbefaring. I noen tilfeller kan det være naturlig at det kommunale tilsynet deltar i denne befaringen, for eksempel der det kan være aktuelt med pålegg, men dette vil ikke være noen plikt for kommunen. Kommunen bør også etter at ferdigattest er gitt kunne føre tilsyn for å vurdere om tillatelsen og/eller ferdigattesten er gitt på uriktig grunnlag og bør trekkes tilbake. Også for

tiltak der det ikke gis ferdigattest, for eksempel midlertidige tiltak eller tiltak som er unntatt fra saksbehandling, kan det føres tilsyn også etter ferdigstillelse.

Etter bestemmelsens andre ledd tredje punktum skal kommunen utarbeide en tilsynsrapport for hvert tilsyn som gjennomføres. Rapporten kan eksempelvis beskrive hvordan tilsyn er gjennomført, de observasjoner som ble gjort, og eventuelt de avvik som ble konstatert. Rapportene vil gi kommunen oversikt over de feil og uregelmessigheter som forekommer, og dermed gi grunnlag for å forebygge disse avvikene og effektivisere tilsynet. En tilsynsrapport kan være et meget enkelt dokument, og i andre tilfeller mer omfattende, avhengig av blant annet hvor omfattende tilsyn som utføres, og omfanget av de avvik som konstateres. Det vil ikke være noe krav om innsending av rapportene til sentrale organer med mindre dette framgår av forskrift.

Etter bestemmelsens *tredje ledd* kan kommunen rekvirere sakkyndig bistand eller utføre tekniske prøver for tiltakshavers regning, noe som er en delvis videreføring av gjeldende lov § 97 nr. 2 og 3. Dersom det framgår av kommunens gebyrregulativ kan tiltakshaver også avkreves gebyr for sakkyndig bistand. Denne muligheten bør imidlertid brukes med forsiktighet. Gangen i saken bør normalt være at tiltakshaver avkreves, og får mulighet til å levere, tilstrekkelig dokumentasjon for det forhold kommunen mener utgjør vesentlig svikt. Deretter bør tiltakshaver kunne benytte uavhengig kontroll. Kommunen kan eventuelt avslå ansvarsrettssøknaden for kontrollforetaket dersom dette ikke oppfyller kriteriene, og det må i så fall brukes et nytt ansvarlig kontrollforetak. Først etter dette tidspunktet vil det være naturlig at kommunen rekvirerer sakkyndig bistand for tiltakshavers regning dersom det fremdeles hersker tvil om det foreligger svikt. Kommunen kan imidlertid når som helst rekvirere sakkyndig bistand for egen regning, for eksempel der den ikke selv har tilstrekkelig kompetanse. Til en viss grad kan denne utgiften utlignes over overheadkostnadene i gebyret, dersom det framgår av regulativet.

Bestemmelsen i *fjerde ledd* er ny, både i forhold til gjeldende rett og Bygningslovutvalgets forslag, og angir at departementet i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om hvordan tilsyn skal gjennomføres, og på hvilke områder. Forskriften skal omfatte nærmere kriterier som nevnt i § 25-1 for særskilte innsatsområder, der de samfunnsmessige interessene tilsier at kommunene intensiverer sitt tilsyn i et bestemt tidsrom. Dette kan gjelde særskilte byggverk som viser seg å ha svakheter,

ved innføring av nye krav om for eksempel energi eller universell utforming, eller andre forhold av samfunnsmessig betydning der det er viktig med tilsyn. Forskriften kan også gi bestemmelser om eventuell rapportering til den sentrale godkjenningen, som grunnlag for vurderinger i forbindelse med tildeling eller tilbaketrekking av sentral godkjenning.

## 27.10 Kapittel 26 Opprettelse og endring av eiendom

### *Til § 26-1 Opprettelse og endring av eiendom*

Bestemmelsen tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag § 26-1 som viderefører dagjeldende lov § 63, men lovteksten i § 63 er senere endret i samsvar med ny lov om eigedomsregistrering, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) og senere endringer i Ot.prp. 57 (2006–2007). Departementet har foreslått enkelte mindre endringer av den vedtatte lovteksten.

Paragrafen har i gjeldende lov overskriften «deling av eiendom». Overskriften ble ved Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) endret til «opprettelse og endring av matrikkelenhet», men fordi matrikkelenhet også omfatter eierseksjoner, ble overskriften endret til «opprettelse og endring av eiendom» ved Ot.prp. nr. 57 (2006–2007). Opprettelse av eierseksjoner behandles ikke etter plan- og bygningsloven.

Bestemmelsen fastsetter materielle regler for opprettelse og endring av eiendom. Med opprettelse av eiendom menes opprettelse av ny grunneiemendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festegrund for bortfeste som kan gjelde i mer enn ti år. Bestemmelsen setter forbud mot slike tiltak dersom det oppstår forhold som strider mot denne lov, forskrift eller plan. Bestemmelsen gjelder tilsvarende ved endring av eksisterende eiendomsgrenser. På basis av forslaget til eksisterende og nye eiendomsgrenser, må bygningsmyndighetene foreta en nærmere vurdering av om det vil oppstå forhold som strider mot plan- og bygningslovens regler.

Det kan fortsatt være hensiktsmessig å bruke «deling» og «fradeling» som begreper knyttet til de søknadspliktige eiendomsdannelsestiltakene nevnt i forslag til § 20-1 første ledd bokstav m. Det er for det første søknadspliktige tiltak som gjelder opprettelse av ny eiendom, det vil si ny grunneiemendom, ny anleggseiendom og nytt jordsameie, og ny festegrund for bortfeste som kan gjelde i mer enn ti år. I tillegg er det søknadspliktige tiltak som gjelder endring av eiendomsgrenser, det vil si det

som i lov om eigedomsregistrering er kalt arealoverføring.

Hvilke materielle regler som gjelder ved opprettelse og endring av eiendom følger av de enkelte lovbestemmelser, forskrift og arealplaner. Det følger blant annet av forslag til § 27-4 at det er et vilkår for tillatelse at byggetomta er sikret lovlig atkomst til veg som er åpen for alminnelig ferdsel og av forslag til § 27-2 at bortledning av avløpsvann er sikret, jf. gjeldende lov § 66. I planvurdert strøk fastlegger forslag til § 18-1 første ledd kravene til vegforbindelse, jf. gjeldende lov § 67. Forutsetningen er at tillatelse bare kan gis dersom opparbeidet og godkjent veg fører til og langs den siden av tomta hvor eiendommen har sin atkomst. Forslag til § 28-1 første ledd setter som vilkår for tillatelsen at det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold, jf. gjeldende lov § 68.

Arealplaner er også bindende for fradeling, slik at fradeling til formål som strider mot gjeldende plan er forbudt, og er en eiendom bebyggt må det for eksempel påses at tomtegrensen legges slik at arealplanens bestemmelser om grad av utnytting blir oppfylt.

Fordi adgangen til å ha kommunale vedtekter er fjernet, er «vedtekt» fjernet i første punktum i forslaget.

Siste punktum tilsvarende i hovedtrekk gjeldende lov § 63 og den vedtatte ordlyden som følger av Ot.prp. nr. 57 (2006–2007). Det ble presisert i Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) at forutsetningen om at det ikke blir laget tomter som er mindre vel skikket til utbygging, også må gjelde i forhold til arealoverføring og opprettelse eller endring av anleggseiendom. Det ble videre påpekt at i forhold til anleggseiendom, må tomt forstås som det stedet og det volumet konstruksjonen skal fylle. De materielle kravene er forøvrig en videreføring av ordlyden i den tidligere bestemmelsen, men det er presisert at også plassering av tomta skal vurderes. Det antas at dette i realiteten også har ligget innenfor ordlyden tidligere, uten at det er uttrykt eksplisitt, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005), merknader til endringene i plan- og bygningsloven kapittel 36.

«(E)tter kommunens skjønn» er fjernet for å presisere at det ikke skal være opp til kommunens frie skjønn å vurdere om en tomt er uegnet til bebyggelse. Denne vurderingen skal domstolene kunne prøve fullt ut. Vurderingstemaet i gjeldende lov § 63 om en tomt er «mindre vel skikket» til bebyggelse er endret til «uegnet». Endringen er gjort med sikte på modernisering av språket uten realitetsendring.



Bestemmelsen i siste punktum får anvendelse der eiendommen som søkes delt, er regulert til bebyggelse slik at planens arealdisponeringskrav er oppfylt. Ved behandlingen av delesøknaden må det foretas en konkret vurdering av om de eiendommer som opprettes eller endres, er egnet til bebyggelse på grunn av størrelse eller form. Vurderingen etter siste punktum må i første rekke knyttes til vilkårene i forslaget til § 28-7 første og andre ledd, jf. gjeldende lov § 69. Denne bestemmelsen stiller bestemte krav til utearealets størrelse ved bygging på tomta, og på delestadiet må kommunen påse at tomta er tilstrekkelig stor og med en slik form at kravene i § 28-7 kan oppfylles innenfor de fastlagte tomtegrenser. Bygningsmyndighetene må derfor ved vurderingen av delingsøknaden ha en oppfatning om framtidig husplassering på tomta og størrelsen på framtidig bebyggelse. Husplasseringen er også bundet av byggeplaner fastsatt i gjeldende arealplan, og avstandsbestemmelsene i forslaget til § 29-4, jf. gjeldende lov § 70.

## 27.11 Kapittel 27 Tilknytning til infrastruktur

### *Til § 27-1 Vannforsyning*

Bestemmelsen svarer hovedsakelig til gjeldende lov § 65. Det er gjort noen mindre endringer i forhold til gjeldende rett.

Det framgår av *første ledd* at det direkte i loven stilles krav om vannforsyning ved opprettelse eller endring av eiendom for bebyggelse og krav om slokkevann. Dette var krav som kommunen tidligere kunne stille i vedtekt. Det framgår også av første ledd andre punktum at rettighet til å føre vannledning over annens grunn, alternativt til å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret på tilsvarende måte som i gjeldende lov § 66 nr. 1. Videre er uttrykket «tilfredsstillende» erstattet med «forsvarlig».

*Andre og tredje ledd* er en videreføring av gjeldende lov § 65 andre og tredje ledd, med unntak av at uttrykket «særlige grunner» i andre ledd erstattes med «særlige hensyn». Departementet legger til grunn at dette ikke skal medføre noen realitetsendring i forhold til hvordan bestemmelsen er å forstå i dag.

*Siste ledd* tilsvarende del av gjeldende lov § 92, men foreslås flyttet til denne bestemmelsen.

### *Til § 27-2 Avløp*

Bestemmelsen svarer hovedsakelig til gjeldende lov § 66 nr. 2. Det er gjort noen mindre endringer og foretatt noen presiseringer i forhold til gjeldende rett.

Det framgår av *første ledd* at uttrykket «blir satt i gang» erstattes med «blir godkjent», og det vises til at avløpsordning skal være sikret før det blir gitt (ramme)tillatelse til deling av eiendom eller oppføring av bygning. Det framgår også av første ledd andre punktum at rettighet til å føre vannledning over annen eiers grunn, alternativt til å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret på tilsvarende måte som for veg i gjeldende lov § 66 nr. 1.

*Andre ledd* første punktum er en videreføring av gjeldende lov § 66 nr. 2 andre ledd første punktum. Uttrykket «særlige grunner» erstattes med «særlige hensyn». Departementet legger til grunn at dette ikke skal medføre noen realitetsendring i forhold til hvordan bestemmelsen er å forstå i dag.

*Tredje ledd* er en videreføring av gjeldende lov § 66 nr. 2 tredje ledd med en noe endret ordlyd, som tilsvarende ordlyden i gjeldende lov § 65 fjerde ledd.

*Fjerde ledd* tilsvarende del av gjeldende lov § 92, men foreslås flyttet til denne bestemmelsen.

*Femte ledd* er en kodifisering av gjeldende rett. *Første punktum* krever at tilfredsstillende overvannssystem for avledning av grunn- og overvann må være sikret før det gis tillatelse til oppføring av bygning. *Andre punktum* stiller krav til bestående byggverk om vedlikehold for å opprettholde tilfredsstillende bortledning av overflatevann. Plikten etter femte ledd gjelder ikke ubebygde eiendommer.

### *Til § 27-3 Tilknytning til eksisterende private anlegg*

Forslaget til bestemmelsen er basert på forurensningsloven § 23, men er utvidet til også å omfatte vannanlegg. Bestemmelsen antas særlig å ha betydning ved fortetting. Interesseavveiningen vil ligge til plan- og bygningsmyndigheten, mens det ved skjønn tas stilling til erstatningen etter de regler som er fastsatt i bestemmelsen. Der anleggsutgiftene for det eksisterende anlegget ikke kan bringes på det rene, må dette fastsettes skjønnsmessig. Utgiftene fordeles i samsvar med bestemmelsene i § 18-8. Der tilknytning til privat vannanlegg skjer i overensstemmelse med § 27-3, vil partene kunne gjøre opp med skjønn etter bestemmelsen eller etter alternativene i vannressursloven § 31.

Skjønn skjer ved lensmannsskjønn, jf. § 16-12.

*Til § 27-4 Atkomst*

Bestemmelsen svarer hovedsakelig til gjeldende lov § 66 nr. 1. Det er foretatt noen presiseringer i forhold til gjeldende rett.

*Første ledd* er i utgangspunktet en videreføring av gjeldende lov § 66 nr. 1 første ledd. Ordlyden i innledende setning er endret noe, og utformet identisk med den foreslåtte formulering for avløp, det vil si at uttrykket «Eiendommen kan bare deles eller bebygges» erstattes med «Før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent». Det vil si at uttrykket «blir satt i gang» også her erstattes med «blir godkjent», og det vises til at avløpsordning skal være sikret før delingstillatelsen eller rammetillatelsen gis.

*Andre ledd* er en videreføring av gjeldende lov § 66 nr. 1 andre ledd.

*Til § 27-5 Fjernvarmeanlegg*

Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak Bygningslovutvalgets § 27-4. Første ledd viderefører den sentrale delen av gjeldende lov § 66a.

*Første ledd* viderefører anledningen i gjeldende lov for kommunen til å fastsette tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg, men vedtektshjemmelen erstat-tes med en adgang til å bestemme tilslutning i plan, jf. forslaget til §§ 11-9 nr. 3 og 12-7 nr. 8. Det forutsettes som tidligere at anlegget er konsesjonsbe-handlet. Formuleringen er endret fra «bygninger» til «byggverk», ettersom også andre tiltak kan ha varmeanlegg og det er liten grunn til å lage et skille.

*Andre ledd* er et unntak fra første ledd. Unntaket kan benyttes der det ut fra miljøhensyn ikke er hensiktsmessig å kreve tilknytning. Bestemmel-sen er formulert slik at kommunen *kan* gjøre unntak fra tilknytningsplikten i de tilfellene der vilkåret er miljømessig bedre oppfylt. Departementet forutsetter imidlertid at unntaket blir brukt.

Med «miljømessig bedre» menes blant annet at bruk av alternative energibærere eller energikil-der i stedet for tilknytning til fjernvarmeanlegg vil føre til at bygningen vil kreve mindre energi eller forårsake mindre utslipp enn alternativet under ellers like vilkår. Det er ikke anledning til å trekke inn økonomiske vurderinger ved vurdering av unntak etter andre ledd. Eventuelle unntak på grunnlag av forholdsmessighet eller lønnsomhet må følge av kommunens regulering av tilknytnings-plikt. Det er opp til tiltakshaver å dokumentere at alternative løsninger er miljømessig bedre.

*Til § 27-6 Forskrifter om tilknytning*

Paragrafen er ny, og gir anledning til å gi forskrifter til bestemmelsene i kapittel 27.

## 27.12 Kapittel 28 Krav til byggetomta og ubebygd areal

*Til § 28-1 Byggegrunn, miljøforhold med videre*

Forslagets første og andre ledd er en videreføring av gjeldende lov § 68 og tilsvarer i hovedsak Bygningslovutvalgets forslag til § 28-1.

Paragraf 28-1 er en materiell bestemmelse, og således en selvstendig avslagshjemmel. Kommunen er etter forslaget til § 4-3 i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) pålagt å påse at det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser i forbindelse med planer for utbygging. Planene kan også inneholde hensynssoner etter forslaget § 11-8 jf. § 12-6 som setter nærmere vilkår for utbygging i sonen.

Utgangspunktet etter bestemmelsens *første ledd* er at det ikke må bygges på steder hvor det er markert risiko for at fare kan oppstå. Det er imidlertid en nedre terskel for når en fare anses som vesentlig nok til at § 28-1 første ledd kommer til anvendelse. Det følger av rettspraksis at vanskelige naturforhold ikke uten videre er omfattet av § 28-1 første ledd, jf. HR-2006-01515-A (Eigersunddommen). Radonfare vil for eksempel kunne være et forhold som omfattes av bestemmelsen. «Tilstrekkelig sikkerhet» gir anvisning på en konkret vurdering av risikomomentene. Kravet til «tilstrekkelig sikkerhet» innebærer at det åpnes for at man kan differensiere mellom henholdsvis personsikkerhet og byggverk og mellom ulike typer byggverk.

Bestemmelsen gjelder også ved opprettelse av ny eiendom. Kommunen skal om nødvendig, etter bestemmelsens *andre ledd*, nedlegge dele- og byggeforbud, som kan være tidsubestemt, for områder som ikke har tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller ulempe. Dette er en endring fra gjeldende rett hvor bestemmelsen kun gir uttrykk for en «kan»-regel, som likevel blir ansett som plikt. Denne regelen supplerer gjeldende lov § 33, jf. forslaget til § 13-1 i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Kravene til igangsetting av regulering etter gjeldende lov § 33 gjelder ikke for dele- og byggeforbud nedlagt etter bestemmelsen i andre ledd her.

Som et alternativ til å nedlegge forbud mot bygging eller deling, kan bygningsmyndighetene stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse, uteareal og om sikringstiltak. De vilkår som gis må ha direkte sammenheng med den foreliggende fare

eller ulempe. Kravet til «nødvendige sikringstiltak» er nytt og er en presisering av gjeldende rett. Kravet innebærer blant annet at bygg vil kunne oppføres i fareområder så langt det som et minimum foreligger et forsvarlig apparat for varsling og evakuering av personer.

Dersom kommunen har påvist at det foreligger en sannsynlighet for at eiendommen ikke kan deles eller bebygges, vil det være tiltakshavers ansvar å dokumentere at fare likevel ikke foreligger, eller at det kan motvirkes ved sikringstiltak. Når det gjelder sikringstiltak begrenser kommunens ansvar seg til å kontrollere at disse er tilstrekkelige til å avverge faren eller redusere ulempene til et akseptabelt nivå. Det er tiltakshaver selv som må engasjere den konsulenthjelp som er nødvendig for å avklare hvilke tiltak som må iverksettes og hvordan de skal gjennomføres. Kommunen skal kunne stole på opplysninger gitt av tiltakshaver. Det er tiltakshavers ansvar å skaffe til veie og bære den økonomiske byrden ved innhenting av rådgivende uttalelser om grunnforholdene på byggetomta.

Forskriftshjemmelen i *tredje ledd* er ny og innebærer at det i forskrift kan åpnes for at kommunen kan tillate bygging i fareområder under helt spesielle omstendigheter. Med «sikringstiltak» menes blant annet system for varsling og evakuering.

#### *Til § 28-2 Sikringstiltak ved byggearbeid med videre*

Forslaget er i hovedsak en videreføring av gjeldende lov § 100, og tilsvarer Bygningslovutvalgets forslag til § 28-2. Overskriften er søkt gjort mer dekkende i forhold til innholdet i bestemmelsen.

Det er tiltakshaver og/eller ansvarlig utførende og prosjekterende som har ansvaret for at bestemmelsen overholdes. Virkekretsen i bestemmelsens *første ledd* vil etter endringen også omfatte ansvarlig prosjekterende. Med «offentlig trafikk» i første ledd menes at framkommelighet også må sikres for myke trafikanter og personer med nedsatt funksjonsevne ved at det ikke oppstår barrierer.

Sikringstiltak skal være truffet i forkant av arbeidets oppstart, men ordlyden i *andre ledd* begrenser ikke kommunenes adgang til å gi pålegg også under selve byggearbeidet. Dersom behovet for å gi et slikt pålegg er en følge av ny kunnskap om omstendigheter som ikke forelå på det tidspunktet da det ble gitt byggetillatelse, eller dersom behovet oppstår som følge av naturgitte endringer i omgivelsene, vil det også kunne gis pålegg. Av hensyn til de uforutsette byrdene slike pålegg kan innebære for tiltakshaveren, bør likevel bygningsmyndighetene være tilbakeholdne med å gi slike

pålegg. Bestemmelsen tar ikke sikte på å etablere erstatningsansvar for kommunen. Generelt kan det sies at slikt ansvar bare vil kunne påregnes i et tilfelle hvor det må ha vært åpenbart at pålegg burde ha vært gitt for å unngå skade, og da etter en vanlig erstatningsrettslig skyldregel.

#### *Til § 28-3 Tiltak på nabogrunn*

Bestemmelsen er en endring fra Bygningslovutvalgets forslag til § 28-3, og erstatter gjeldende lov § 101.

Ordlyden i *første ledd* innebærer en endring av gjeldende rett. Bestemmelsen føres innholdsmessig tilbake slik den var å forstå før endringen ved lov 5. mai 1995 nr. 20. I forhold til denne tidligere ordlyden er det foretatt en mindre språklig endring ved å ta ut «etter kommunens bestemmelse» og sette inn «kommunen kan tillate at», uten at dette er ment å innebære noen realitetsendring. Etter § 28-3 første ledd kan kommunen gi tillatelse til tiltak på nabogrunn slik at den berørte kan gjøre inngrep i naboeiendommen for å beskytte sin egen eiendom mot fare for skade. Ansvar for og kostnadene ved tiltaket ligger på den berørte eiendom, men naboeiendommen må finne seg i at nødvendige forebyggende tiltak blir foretatt. Hvis tiltaket er nødvendig som følge av naboeiendommens forsømmelse, kan vedkommende bli ilagt erstatningsansvar.

*Andre, tredje og fjerde ledd* er en videreføring av gjeldende lov § 101 nr. 2 og 3. Bestemmelsen i andre ledd andre punktum tilsvarer gjeldende lov § 106 nr. 3 og utvalgets forslag til § 29-5 femte ledd. Plasseringen av denne bestemmelsen innebærer også en presisering av at festing av skorstein til nabobygning og atkomst over taket forutsetter at kommunen har gitt tillatelse. Kommunen kan også nekte å gi slik tillatelse, for eksempel på bakgrunn av protester fra naboer. I de aller fleste tilfeller vil dette skje som en vurdering i forbindelse med søknadspliktig tiltak, det vil si oppføring av ildsted og skorstein, eller i forbindelse med byggetiltak generelt. Varslingsregelen i § 101 nr. 3 første ledd videreføres ikke, da dette følger av forvaltningsloven.

*Fjerde ledd* andre punktum er endret for å komme i samsvar med første ledd. Endringen synliggjør at naboens forsømmelse av plikten til å forebygge ras eller utglidning skal vurderes ved avgjørelsen av kostnadsdekningen.

Kostnadsdekningen fastsettes ved skjønn etter skjønnsprosessloven, som etter forslaget skjer ved lensmannsskjønn, for å forenkle saksbehandlingen, jf. § 16-12.

Bestemmelsen gjelder både for eksisterende byggverk og i forbindelse med byggetiltak.

#### *Til § 28-4 Sikring ved gjerde*

Forslaget er i hovedsak en videreføring av gjeldende lov § 103 og tilsvarer Bygningslovutvalgets forslag til § 28-4. Overskriften er søkt gjort mer dekkende i forhold til innholdet i bestemmelsen. Begrepet innhegning er byttet ut med gjerde da dette også omfatter innhegning (lette konstruksjoner).

Bestemmelsens *første ledd* viderefører § 103 nr. 1 første ledd første alternativ om gjerdeplikt i tettbygd strøk. Da hjemmelen for kommunale vedtekter oppheves og erstattes av planbestemmelser, innebærer dette at kommunen kan bestemme i plan om det skal kreves gjerde utenfor tettbygd strøk. Kommunens hjemmel i gjeldende lov § 103 nr.1 tredje ledd for å kreve beplantning i stedet for gjerder videreføres ikke, da dette er forhold som ikke nødvendigvis bør reguleres i byggesaksdelen. Det kan imidlertid gis som dispensasjonsvilkår i områder der det er gjerdeplikt etter første ledd.

*Andre ledd* om fritak for gjerdeplikt er en videreføring av gjeldende lov § 103 nr. 2 med forenklet ordlyd uten realitetsendring. Bakgrunnen for § 28-4 er i hovedsak ivaretagelse av sikkerhetshensyn der eiendommer grenser mot veg. Bestemmelsen gjelder permanent og må dermed avgrenses mot § 28-2 som gjelder kun for byggeperioden.

Dersom eiendommens terrengforhold ellers medfører fare for fallskader, kan kommunen med hjemmel i § 28-5 påby oppføring av gjerde på fellesarealer.

*Tredje ledd* er en videreføring av gjeldende lov § 92 første ledd.

Bestemmelsen i gjeldende lov § 103 nr. 1 andre ledd om kommunens adgang til å kreve gjerde mot nabotomt, videreføres ikke.

#### *Til § 28-5 Orden på og bruk av ubebygde areal. Sikringstiltak ved byggverk med videre*

Forslaget er en delvis videreføring av gjeldende lov § 104 og tilsvarer i hovedsak Bygningslovutvalgets forslag til § 28-5.

Bestemmelsens virkeområde er utvidet til å omfatte ubebygde areal uavhengig av om området er å anse som tett- eller spredtbygd. Imidlertid må området være bebygget, noe som er en utvidelse fra den gjeldende formuleringen som er «tettbygde områder». Bestemmelsen pålegger eier plikt til å holde ubebygde areal i ryddig og ordentlig stand. Begrepet «ubebygde» omfatter ikke bare tomter

som i sin helhet er ubebygde, men også ubebygde deler av en bebygde tomt. Kravet gjelder uavhengig av om eiendommen er regulert til byggeområde i plan.

Bestemmelsen utfyller § 30-2 første ledd om at eier skal sørge for at byggverk og virksomhet som omfattes av plan- og bygningsloven skal holdes i slik stand at fare eller vesentlig ulempe ikke oppstår for person eller eiendom. *Tredje punktum* viderefører gjeldende lov § 104 tredje punktum som omhandler tilfeller hvor sikring er nødvendig fordi det antas å foreligge særlig fare.

#### *Til § 28-6 Sikring av basseng, brønn og dam*

Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak § 28-6 i Bygningslovutvalgets forslag, og er i det vesentligste en videreføring av gjeldende lov § 83.

Bestemmelsen gjelder sikkerhet for alle personer. Ut fra dette er ordlyden i *første ledd* justert, slik at første punktum om sikring av basseng og brønn utformes generelt.

Bakgrunnen for bestemmelsen er hensynet til barns sikkerhet mot å falle i basseng, brønn eller dam.

*Andre ledd* er en videreføring av gjeldende lov § 83 andre ledd.

#### *Til § 28-7 Den ubebygde del av tomte. Fellesareal*

Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak Bygningslovutvalgets forslag til § 28-7 og er en delvis videreføring av gjeldende lov § 69.

*Første ledd* gir hjemmel for forskrifter om krav til universell utforming av uteområder. Dette for å understreke at krav om universell utforming er sentrale bestemmelser som skal oppfylles for de tiltak som omfattes. Hjemmelen gir adgang til å gi forskrifter om utforming av opparbeidede utearealer rettet mot publikum, større fellesarealer for boligbygninger, skolegårder, og andre opparbeidede arealer rettet mot større grupper mennesker, jf. begrepet «innenfor sin funksjon» i første ledd. Det vises til merknadene til § 29-3 og omtalen i kapittel 17.

*Andre ledd første punktum* erstatter gjeldende lov § 69 nr. 1 andre punktum. Grad av utnytting, minste uteoppholdsareal med videre vil etter hvert være fastsatt i enten kommuneplanens arealdel eller gjeldende reguleringsplan. For de tilfeller hvor dette fortsatt ikke er gjort, gir bestemmelsen kommunen anledning til å nekte det omsøkte tiltaket oppført fordi det etter kommunens vurdering ikke gir de som skal bebo eiendommen tilstrekkelig areal til uteopphold, parkering med videre.

Bestemmelsen er således kommunens «sikkerhetsventil» for å påse at enhver eiendom får en fornuftig utnyttelse. Bestemmelsen tydeliggjør viktigheten av at det avsettes tilstrekkelige arealer for å fylle funksjoner som uteoppholdsareal, herunder leke- og rekreasjonsareal.

Enkelte deler av gjeldende lov § 69 nr. 1, blant annet kravene til tilfredsstillende lysforhold og brannsikring, er overført til andre bestemmelser, jf. lovens kapittel 29.

Begrepet uteareal omfatter i denne bestemmelsen også atkomst.

*Andre ledd tredje punktum* viderefører gjeldende lov § 69 nr. 2. Kommunen kan etter § 12-7 gi nærmere reguleringsbestemmelser om utforming av uteområder.

*Tredje ledd* viderefører i det vesentligste gjeldende lov § 69 nr. 4. Ordningen med frikjøp brukes av en del bykommuner i dag, og oppfattes der som ett av flere viktige verktøy for å styre trafikkutviklingen i kommunen. Fordi adgangen til å fastsette vedtekter oppheves, videreføres hjemmelen med en anledning til å gi planbestemmelser om frikjøp.

Det opprettholdes en særskilt lovhjemmel som gir kriterier for bruken av ordningen. I tredje ledd siste punktum presiseres at midler innbetalt til opparbeiding av parkering benyttes til dette formålet. Departementet har også vurdert å presisere en forpliktelse for kommunen til å opparbeide de plassene kommunen har mottatt midler for. En slik forpliktelse følger imidlertid implisitt av at midlene ikke kan benyttes til et annet formål. En nærmere angitt plikt, for eksempel til å opparbeide parkering innen en nærmere angitt frist, vil etter departementets mening legge et press på kommunens parkeringspolitikk som ikke nødvendigvis vil være hensiktsmessig. Nærmere rammer for og saksbehandling i saker om frikjøp bør i stedet vurderes i forskrift.

*Fjerde ledd* erstatter § 69 nr. 5 og innebærer en utvidelse i forhold til Bygningslovutvalgets forslag, idet alle krav etter bestemmelsen skal kunne stilles ved bruksendring. Kravene må ha sammenheng med den bruk det søkes endret til, og hvilke endringer dette innebærer i forhold til eksisterende bruk.

*Femte ledd* gir departementet mulighet til å gi forskrifter om bestemmelsens anvendelse, særlig om bestemmelsens rekkevidde med hensyn til bruk av uteareal. Forskriften vil også gjelde midler som er innbetalt til parkering.

#### *Til § 28-8 Forskrifter om ivaretagelse av miljø*

Bestemmelsen er ny og gir departementet hjemmel til å gi forskrift til bestemmelsene i dette kapitlet, for å kunne stille krav om ivaretagelse av miljøhensyn generelt og gjennomføre krav som vil følge av ny lov om naturmangfold. Når naturmangfoldloven trer i kraft skal hensynene i loven følges opp gjennom forskrifter til plan- og bygningsloven.

### **27.13 Kapittel 29 Krav til tiltaket**

---

#### *Til § 29-1 Utforming av tiltak*

Bestemmelsens er ny og tilsvarer i hovedsak Bygningslovutvalgets forslag til § 29-3 første ledd.

Bestemmelsen oppstiller et krav om at alle sentrale elementer i det følgende kapitlet skal inngå i tiltakets utforming. Med «arkitektonisk utforming» menes ikke bare tiltakets utseende, men innebærer at alle krav som stilles til tiltaket skal innarbeides i den endelige utformingen. Kravene knyttes til byggverkets utseende, uterom mellom byggverk og opparbeidede utearealer. Ikke bare visuelle kvaliteter inngår i vurderingen, men også universell utforming og forsvarlighet etter § 29-3. Tekniske krav til bygget etter § 29-5 skal oppfylles og tekniske installasjoner etter § 29-6 skal innpasses. Det samme gjelder heis, rulletrapp og rullende fortau etter § 29-9. Regelen tydeliggjør at samtlige krav skal oppfylles. For eksempel kan ikke tiltakshaver høres med at kravet til universell utforming etter § 29-3 første ledd skal vike for oppfyllelse av kravet i § 29-2 om visuelle kvaliteter. Bestemmelsene i kapitlet er likestilte og skal integreres i helheten for at kravet om arkitektonisk utforming skal anses tilfredsstillt. Kommunen kan ha gitt planbestemmelser etter §§ 11-9 eller 12-7 om utforming av tiltak.

#### *Til § 29-2 Visuelle kvaliteter*

Bestemmelsen erstatter gjeldende lov § 74 nr. 2 og er en endring av Bygningslovutvalgets forslag til § 29-3 første ledd.

Kravet i bestemmelsen er at alle tiltak etter loven skal ha gode visuelle kvaliteter. Med dette menes at bygningen gjennom sin form gir uttrykk for sin funksjon, og at andre visuelle kvaliteter skal ivaretas i prosjektering og utførelse, som samspill mellom volum og høyde, fasadeuttrykk med videre. Kravet til god kvalitet skal også tolkes relativt i forhold til tiltakets størrelse og synlighet. Det vil således innebære at en større boligblokk eller

kontorbygg vil måtte underkastes et strengere regime enn en enebolig eller kiosk.

Det er videre stilt krav om at tiltaket skal ha gode visuelle kvaliteter i forhold til de bygde og naturlige omgivelser det skal plasseres i. Dette er et selvstendig krav. Selv om et tiltak i seg selv har gode kvaliteter, er det ikke sikkert det kan plasseres i alle typer omgivelser. Det kreves ikke at det skal være helt likt sine bygde omgivelser, også kontraster kan være positive, men avvikene må framstå som faglig begrunnede valg framfor tilfeldig utforming.

Ved at plassering blir et «kriterium» i bestemmelsen, kan det stilles strengere krav til et tiltak som vil prege landskapet, for eksempel ei større bru eller et kjøpesenter. Videre må det tas hensyn til om tiltaket plasseres i sentrum av et tettsted eller om det er i et strøk med særlig historisk eller kulturell interesse. I disse tilfellene vil det være grunnlag for å kreve at den visuelle kvaliteten som ønskes innført eller opprettholdt i slike områder ivaretas.

#### *Til § 29-3 Krav til universell utforming og forsvarlighet*

Bestemmelsen er ny og tilsvarende delvis Bygningslovutvalgets forslag til § 29-2.

Bestemmelsen er endret i forhold til utvalgets forslag, idet brukbarhet er erstattet med universell utforming og er en ren forskriftshjemmel. Begrepet universell utforming omfatter krav til helse, miljø og sikkerhet. Bestemmelsens *første ledd* gir hjemmel til å stille krav om universell utforming av bygninger og anlegg. Forskriftshjemmelen er plassert i første ledd. Dette for å understreke at krav om universell utforming er et sentralt vilkår som skal oppfylles for de tiltak som omfattes av bestemmelsen. Se også § 28-7 første ledd. Når bestemmelsen sier at tiltak skal være «universelt utformet i samsvar med forskrifter», betyr dette at kravet til universell utforming etter bestemmelsen kun får sitt innhold i forskriften.

At tiltaket er universelt utformet innebærer at hovedløsningen er utformet slik at den kan brukes av flest mulig på en likeverdig måte. Bestemmelsen gir ikke bare hjemmel til å vedta forskrifter med krav til utforming av de forskjellige bygningsdeler. Det kan også stilles krav om tilstedeværelse av tekniske anlegg som teleslynger og ytelsesnivå på ventilasjonsanlegg med videre. At byggets hovedløsninger skal være universelt utformet, betyr også at bygget skal ivareta behovet for trygge evakueringsløsninger. Forskriftsadgangen omfatter bygninger og anlegg rettet mot publikum,

jf. uttrykket «innenfor sin funksjon». Se også § 28-7 første ledd. Også fellesarealer for boligbygninger kan omfattes av forskrifter om universell utforming. For øvrig vises det til kapittelet om universell utforming i proposisjonen.

#### *Til § 29-4 Bygningens plassering, høyde og avstand fra nabogrense*

Bestemmelsen tilsvarende § 29-1 i Bygningslovutvalgets forslag, og erstatter gjeldende lov § 70.

Det materielle innholdet i bestemmelsen videreføres. Henvisningen til plan etter kapittel 11 eller 12 i *første og andre ledd* er endret i henhold til ny lovstruktur. Gjeldende lov § 70 nr. 1 første ledd tredje punktum fjernes, fordi denne presiseringen dekkes av de alminnelige regler om at saksbehandling, ansvar og kontroll gjelder for plassering. Gjeldende lov nr. 1 andre ledd er flyttet til *første ledd* andre punktum for å presisere at det er en bestemmelse om plassering. Flyttingen innebærer ingen realitetsendring.

Ordlyden i gjeldende lov nr. 2 bokstav b er presisert til tiltak i stedet for bygning, i tråd med gjeldende praksis. Unntaket i *tredje ledd* bokstav b gjelder fortsatt ikke der del av garasje, uthus eller lignende mindre tiltak innredes for beboelse.

I forskriftshjemmelen i *fjerde ledd* er regler om brannteknisk sikring omformulert til regler om avstand mellom bygninger, fordi det er dette som er hensikten med bestemmelsen. Branntekniske hensyn er imidlertid bare ett av flere hensyn som skal ivaretas.

#### *Til § 29-5 Tekniske krav*

Bestemmelsen bygger på Bygningslovutvalgets forslag til § 29-4 om tekniske krav.

*Første ledd* viderefører i hovedsak gjeldende lov § 77 nr. 1, og er ment å gi en mer presis ramme for de tekniske forskriftene til loven. Første ledd omfatter de seks grunnleggende krav som følger av byggevaredirektivets vedlegg 1.

*Andre ledd* viderefører gjeldende lov § 74 nr. 1. Bestemmelsen er ment som en avslagshjemmel. Departementet understreker imidlertid at spørsmålet om oppfyllelse av kravet til forsvarlig energibruk, planløsning eller innemiljø i det konkrete byggverk, fortrinnsvis bør avklares gjennom tilsyn og ikke være et tema i kommunens rutinemessige saksbehandling. Omlegging til alternative energikilder vil være ett viktig bidrag i målsettingen om reduksjon av klimagassutslipp. Kravet til forsvarlig energibruk gir derfor hjemmel for regulering av bruk av bestemte energikilder, herunder bruk av

olje og strøm som hovedenergikilde. Nærmere regler vil bli fastsatt i forskrift.

Bestemmelsens *tredje ledd* understreker viktigheten av å ta hensyn til lokale klimaforhold. Bestemmelsen er ment som en presisering av krav som allerede framgår av gjeldende teknisk forskrift (TEK) § 7-32 vedrørende sikkerhet mot naturpåkjenninger.

*Fjerde ledd* gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter til bestemmelsen.

Bestemmelsen er den sentrale hjemmelen for teknisk forskrift (TEK).

#### *Til § 29-6 Tekniske installasjoner og anlegg*

Bestemmelsen er delvis ny og delvis en videreføring av gjeldende lov § 106. Forslaget tilsvare i det vesentligste Bygningslovutvalgets forslag til § 29-5.

Bestemmelsen omhandler tekniske installasjoner og anlegg. Med installasjoner menes bygningstekniske installasjoner som er nødvendige for bygningens drift. Slike installasjoner og anlegg er en del av den tekniske utførelsen, men er likevel selvstendige deler av bygget. Heis, rulletrapper og rullende fortau vil ikke omfattes av den generelle bestemmelsen om tekniske installasjoner og anlegg, men reguleres særskilt i § 29-9.

*Første ledd* gjelder prosjektering og utførelse av tekniske installasjoner og anlegg. Kravet i gjeldende teknisk forskrift (TEK) § 9-1 om at anlegget skal gi de ytelser som er forutsatt og tåle de indre og ytre belastninger som normalt forekommer, er således flyttet til loven. Det er ikke meningen å endre innholdet i gjeldende rett på dette punkt. Forurensningsloven gjelder ved siden av plan- og bygningsloven, og strengere ytelseskrav i forurensningsloven går derfor foran denne bestemmelsen.

*Andre ledd* gjelder oppføring eller installering, drift og vedlikehold av tekniske installasjoner og anlegg. Bestemmelsen er delvis ny og delvis en videreføring av gjeldende lov § 106 nr. 1. I andre punktum reguleres eiers ansvar for at nødvendig vedlikehold og reparasjon utføres av fagkyndig personell.

*Tredje ledd* er i det vesentligste en videreføring av gjeldende lov § 106 nr. 2 som regulerer de tilfeller hvor eksisterende installasjon eller anlegg er til unødig plage for omgivelsene.

*Fjerde ledd* tilsvare formuleringen i gjeldende lov § 92 om hvilke bestemmelser som også gjelder for eksisterende byggverk. Det presiseres at § 29-6 skal ha selvstendig betydning. Det vises for øvrig til departementets vurderinger i kapittel 19.1.5.

*Femte ledd* gir hjemmel for forskrifter med nærmere regler om blant annet anleggseiers plikter og krav i forbindelse med oppføring eller installering samt reparasjon av tekniske installasjoner og anlegg.

#### *Til § 29-7 Krav til produkter til byggverk*

Bestemmelsen erstatter gjeldende lov § 77 nr. 2 og tilsvare Bygningslovutvalgets forslag til § 29-6. *Første ledd* stiller krav til at produkter som inngår i byggverk skal ha forsvarlige egenskaper. Endringen i ordlyd medfører ikke endringer i gjeldende rett.

Formuleringen i gjeldende lov § 77 nr. 2 andre ledd om at »[s]lik forskrift skal overensstemme med forpliktelser som Norge etter internasjonale avtaler er pålagt å følge», er fjernet da dette er selv sagt og ikke trenger å stå i loven.

*Andre ledd* er en videreføring av gjeldende lov § 77 nr. 2 andre ledd.

*Tredje ledd* er endret for å presisere at dokumentasjonskravene gjelder ethvert produkt som inngår i byggverk som omfattes av plan- og bygningsloven, uavhengig av om produktet er CE-merket eller ikke.

*Fjerde ledd* er en videreføring av gjeldende lov § 77 nr. 2 fjerde ledd.

*Femte ledd* er en videreføring av gjeldende lov § 77 nr. 2 femte ledd.

#### *Til § 29-8 Avfallshåndtering*

Bestemmelsen tilsvare Bygningslovutvalgets forslag til § 29-7, og er ny i forhold til gjeldende lov.

Bestemmelsens *første ledd* stiller krav til forsvarlig avfallshåndtering for tiltak som omfattes av § 20-1. Slike krav har hittil vært stilt i medhold av forurensningsloven. At kravene stilles i medhold av plan- og bygningsloven innebærer at mange av kravene som stilles i en byggesak framkommer av samme regelverk. Enkelte tiltak er unntatt fra reglene om saksbehandling, ansvar og kontroll fordi de behandles etter annet regelverk enn plan- og bygningsloven, jf. § 20-4. Det vil bli vurdert i forskrift om kravet til forsvarlig avfallshåndtering også skal gjelde for slike tiltak. Dette kan skje i forbindelse med forskrift gitt i medhold av *andre ledd*. Kravet til forsvarlig avfallshåndtering bygger på forurensningslovens krav. De miljøfaglige kravene i forskriftene avklares med forurensningsmyndighetene. Kravene håndteres av miljøvernmyndighetene som etter gjeldende regler.

*Til § 29-9 Heis, rulletrapp og rullende fortau.  
Sikkerhetskontroll*

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 106a. Bygningslovutvalget foreslo at bestemmelsen ikke videreføres, fordi den antas å inngå i den generelle bestemmelsen om tekniske installasjoner og anlegg i § 29-6.

*Første ledd* første punktum er likelydende med gjeldende lov § 106a nr. 1 første punktum. Regelen stiller krav om at bruken av heis, rulletrapp og rullebånd ikke skal medføre fare for skade på person. Andre punktum er nytt og presiserer at kravet til universell utforming gjelder for anlegg nevnt i denne bestemmelsen.

*Andre ledd* første punktum er en videreføring av § 106a nr. 2 andre ledd. Andre ledd tredje punktum gir hjemmel for at utgifter for gjennomføring av periodisk sikkerhetskontroll kan belastes anleggseier, og er i det vesentligste en videreføring av gjeldende lov § 106a nr. 3 første ledd.

I *tredje ledd* er det tatt inn en hjemmel og en plikt for den som gjennomfører sikkerhetskontroll til å stenge heisanlegg ved fare for personskade. Dette følger etter gjeldende system av teknisk forskrift § 9-62 nr. 3 sjette og sjuende ledd, men en slik beslutning er så inngripende at hjemmelen bør følge av lov. Stengningen gjelder til kommunen kan treffe vedtak.

*Fjerde ledd* bokstav a-d angir anleggseierens plikter. Bokstav a fastslår at anleggseieren er den som har det endelige ansvaret for at anlegget er sikkerhetsmessig forsvarlig. At «anlegg som er i bruk er sikkerhetsmessig forsvarlig» innebærer at det ikke nødvendigvis er nok at det oppfyller kravene som gjaldt da det ble oppført første gang. Nye krav kan gjøres gjeldende, basert på en vurdering av om anlegget i tilstrekkelig grad er sikret mot personskade.

Bokstav b angir de aktiviteter anleggseieren er ansvarlig for at blir utført. Med begrepet «vedlikehold» menes større arbeider, som utskifting av slitte deler eller lignende, men som ikke er så omfattende at de anses som søknadspliktige reparasjoner.

Med «ettersyn» menes, som etter gjeldende system, regelmessig gjennomgang av løfteinnretningen for å påse at den er i sikkerhetsmessig forsvarlig stand.

«Nødvendige reparasjoner» er arbeider som er søknadspliktige etter departementets forslag til § 20-1 første ledd bokstav f.

I bokstav c pålegges anleggseier å gjennomføre vedlikehold, ettersyn og sikkerhetskontroll. Vedli-

kehold og ettersyn kan kun utføres av fagkyndig personell. Når det gjelder sikkerhetskontroll vises det til andre ledd, hvor det framgår at denne bare kan gjennomføres av kommunen eller organ med særskilt bemyndigelse av departementet. Fagkyndig personell skal brukes også ved utførelse av vedlikehold og ettersyn, men disse behøver ikke være godkjent. Med fagkyndig personell menes personer som gjennom utdanning, kurs, praksis og lignende har kompetanse som heismontør eller på tilsvarende nivå. Krav om bruk av fagkyndig personell omfatter ikke reparasjoner, fordi disse arbeidene er søknadspliktige etter departementets forslag til § 20-1, og dermed omfattes av lovens regler for kvalifikasjoner av foretak ved søknad om godkjenning for ansvarsrett.

Eieren skal dokumentere hvordan de pålagte aktivitetene gjennomføres, jf. bokstav d. For å fange opp at dokumentasjonen skal gjelde både anlegget fra installasjonstidspunktet (produktinformasjon) og driften av det, brukes formuleringen «krav gitt i eller i medhold av denne lov». En aktuell måte å gjennomføre dokumentasjon på, er å kreve en logg for hvert anlegg, etter modell fra dagens system.

I *femte ledd* framgår det at anlegg ikke kan settes i drift uten at det er gitt driftstillatelse, eventuelt ferdigattest eller brukstillatelse for arbeidene.

*Sjette ledd* første punktum tilsvarer formuleringen i gjeldende lov § 92 om hvilke bestemmelser som også gjelder for eksisterende byggverk. Departementet viser for øvrig til merknadene til § 29-6 fjerde ledd. I andre punktum presiseres det at anleggseier ikke kan holde anlegget i drift uten at kravene i fjerde ledd er ivaretatt.

*Sjuende ledd* gir hjemmel for departementet til å fastsette nærmere bestemmelser om blant annet sikkerhetskontroll, om kvalifikasjonskrav til kontrollpersonell og om anleggseierens plikter.

*Til § 29-10 Forskrifter om ivaretakelse av miljø*

Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende lov og Bygningslovutvalgets forslag.

Bestemmelsen gir hjemmel til i forskrift å stille krav om ivaretakelse av miljøhensyn ved plassering og utforming av tiltaket. Hjemmelen retter seg både mot miljøhensyn generelt og mot oppfølging av lov om naturmangfold som er under utarbeidelse. Når naturmangfoldloven trer i kraft skal hensynene i loven følges opp gjennom forskrifter til plan- og bygningsloven.



## 27.14 Kapittel 30 Krav til særskilte tiltak

### *Til § 30-1 Driftsbygninger i landbruket*

Bestemmelsen tilsvarende § 30-1 i Bygningslovutvalgets forslag, og er en delvis videreføring av de materielle bestemmelsene i gjeldende lov § 81.

Den tidligere bestemmelsen om at loven gjelder «så langt den passer» for slike tiltak videreføres ikke. En slik bestemmelse ble ansett uklar og vanskelig å praktisere. Det legges opp til en gjennomgang av hvilke materielle bestemmelser som bør gjelde for driftsbygninger, og angi dette i forskrift. Unntaket for kravet til atkomst og tilknytning til vann og avløp opprettholdes, jf. *første ledd*. De prosessuelle reglene i gjeldende lov § 81 andre til femte ledd videreføres ikke, da driftsbygninger i landbruket omfattes av reglene om søknad i kapittel 20.

*Andre ledd* er en videreføring av gjeldende lov § 81 første ledd siste punktum.

*Tredje ledd* er i det vesentligste en videreføring av gjeldende lov § 81 sjuende ledd, men «reindrift» er tilføyd fordi bestemmelsen er tolket slik at dette også omfattes.

### *Til § 30-2 Byggverk og virksomhet som kan medføre fare eller særlig ulempe*

Bestemmelsen er en delvis videreføring av gjeldende lov §§ 78 og 80, og bygger på Bygningslovutvalgets forslag til § 30-2.

Bestemmelsen er en vesentlig forenkling av §§ 78 og 80. Disse bestemmelsene er nå i overveiende grad avløst av planbestemmelser, og anses i hovedsak overflødige. Det samme gjelder gjeldende lov § 79 om uvanlig bebyggelse, som oppheves.

Bestemmelsens *første ledd* er gitt en generell form for de tilfeller der plangrunnlaget er svakt eller gammelt, og der det finnes eksisterende boligstrøk. Bestemmelsen gir dermed kommunen en mulighet til å forby bestemte byggverk eller virksomheter selv om den ikke kan gjøre det i medhold av plan. Det antas at bestemmelsen ikke vil bli mye brukt, ettersom det først og fremst bør være kommunens planverktøy som bør brukes for å regulere bebyggelsens sammensetning. Bestemmelsen kan imidlertid brukes for virksomhet av sjenerende karakter innenfor eller i umiddelbar nærhet av etablerte boligstrøk, for eksempel mindre industribedrifter med sjenerende lukt fra kjemikalier, bråk, kenneler eller staller med videre. I svært mange tilfeller vil slike tiltak kreve bruksendring, og bestemmelsen vil være en understøt-

telse av kommunens adgang til å avslå søknad om bruksendring.

Bestemmelsen i gjeldende lov § 80 om at kommunen kan stille krav ut over det som følger av bestemmelser i medhold av loven for bygninger som antas å medføre fare eller særlige ulemper for personer, videreføres ikke. Bestemmelsen er generell og det kan være tvil om rekkevidden av den, både faktisk og rettslig. En slik vid og noe upresis bestemmelse kan være problematisk i forhold til legalitetsprinsippet. Det er også tvilsomt om det er nødvendig med en slik bestemmelse ved siden av muligheten for å stille krav i medhold av forurensningsloven.

I *andre ledd* er bestemmelsen gitt tilsvarende anvendelse for eksisterende byggverk og virksomhet, i likhet med gjeldende lov § 80. «Eksisterende byggverk og virksomhet» betyr her allerede etablert virksomhet eller eksisterende byggverk i allerede etablerte boligstrøk. I denne sammenheng må bestemmelsen tolkes innenfor rammen av § 31-3 om sikring og istandsetting (som er videreføring av gjeldende lov § 89 første ledd). Det innebærer at virksomheten eller byggverket må underlegges den samme fare- eller ulempevurderingen som etter § 31-3.

I *tredje ledd* er departementet gitt hjemmel til å gi forskrift for å utfylle bestemmelsen.

### *Til § 30-3 Skilt- og reklameinnretninger*

Bestemmelsen viderefører hovedsakelig gjeldende lov § 107 og Bygningslovutvalgets forslag til § 30-3, men det foreslås enkelte presiseringer og endringer i bestemmelsens ordlyd.

*Første ledd* er en videreføring av de materielle kravene i gjeldende lov § 107 første ledd andre punktum. Bestemmelsen regulerer både skiltinnretninger og reklameinnretninger. Det er den fysiske innretningen som omhandles, ikke skiltet eller reklamens budskap. Det forutsettes at kommunen kan forby frittstående reklameinnretninger i plan, politivedtekter med videre, og at kommunen i forskrift gis adgang til å unnta fra søknadsplikt sporadisk reklame eller skilt i forbindelse med arrangementer.

Kriteriene i første ledd angir de krav kommunen skal stille overfor alle typer skilt- eller reklameinnretninger, uavhengig av hvilken varighet tillatelsen har, jf. andre ledd. I formuleringen «ikke virke» ligger en viss grad av skjønn, men dette skjønnet bør i størst mulig grad være basert på forskrifter, planer eller andre kriterier som kan etterprøves eller undergis balansert saksbehandling. Skjønnets bør derfor være overprøvbart, det vil si et rettsan-

vendelsesskjønn, i motsetning til skjønnen etter andre ledd. I tillegg til at innretningene ikke må virke skjæmmende eller sjenerende, må de ikke være i strid med ønsket utvikling i kommunen. I dette ligger at de må være i overensstemmelse med forskrifter, planer og annet som angir kommunal strategi på dette området. Dette er nytt i forhold til gjeldende rett, og innebærer at kommunene får mulighet til å endre sin praksis ut fra politiske og faglige nyorienteringer i disse sakene. I dette ligger også en oppfordring til at kommunene bør lage skilt- og reklameplaner for å styre utviklingen og gi så stramme rammer som man ønsker, for eksempel om forbud mot lysreklamer i enkelte strøk, utforming og størrelse med videre. Det vises også til at kommunene kan lage planbestemmelser i medhold av § 11-9.

Uavhengig av om en skilt- eller reklameinnretning er å anse som en konstruksjon etter gjeldende lov § 85 (ny § 20-1 bokstav j eller § 20-2 bokstav c), vil departementet presisere at lovforslaget § 20-3 andre ledd om at plassering av midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg skal kunne settes opp i inntil to måneder uten krav til søknadsbehandling, ikke gjelder for skilt- eller reklameinnretninger. Det kan derfor være flere bestemmelser som regulerer disse tiltakene.

Søknadsplikten for skilt- og reklameinnretninger framgår av § 20-1 bokstav i, eventuelt § 20-2, eller mindre innretninger som er unntatt fra søknadsplikt etter § 20-3. Skilt- og reklameinnretninger kan være midlertidige eller permanente konstruksjoner som omfattes av bestemmelsene om midlertidige eller transportable konstruksjoner i §§ 20-1 bokstav j eller § 20-2 bokstav c, jf. § 30-5. De kan eventuelt også omfattes av bestemmelsene om mindre tiltak i § 20-3, eller de kan være varige konstruksjoner og anlegg etter § 20-1 bokstav a, jf. § 30-4. Dette innebærer at andre bestemmelser kan komme til anvendelse i tillegg til § 30-3. Innretningene må i så fall behandles etter flere bestemmelser. En skilt- og reklameinnretning vil ikke omfattes av de nevnte bestemmelsene med mindre den er av en slik karakter at det må søkes særskilt etter disse.

*Andre ledd* viderefører den særskilte påleggshjemmelen som følger av gjeldende lov § 107 andre ledd. Det framgår av bestemmelsen at tillatelser fortsatt kan gis for et bestemt tidsrom, de kan gjelde inntil kommunen eventuelt finner at tiltaket strider mot de materielle vilkårene i bestemmelsen, eller de kan gis permanent. I de tilfeller en tillatelse er gitt for et bestemt tidsrom, vil den falle bort når perioden er over, uavhengig av om de

materielle vilkårene i bestemmelsen fortsatt er oppfylt eller ikke. Kommunen kan imidlertid i en tidsbegrenset tillatelse uttrykkelig forutsette at tillatelsen også skal gjelde etter at den tidsbegrensede perioden er over, slik at tillatelsen deretter anses å gjelde inntil kommunen eventuelt finner at tiltaket strider mot de materielle vilkår i bestemmelsen. Dersom dette ikke er sagt uttrykkelig i tillatelsen, bortfaller den etter at det angitte tidsrom er over, og tiltakshaver plikter da å fjerne innretningen uten at kommunen gir pålegg. Hvis innretningen ikke fjernes, oppstår et ulovlig forhold som kommunen kan bruke sanksjoner overfor etter kapittel 32.

Tillatelsen kan også gis permanent, i likhet med andre tiltak etter §§ 20-1 og 20-2. Dette kan for eksempel gjelde virksomhetsskilt i samband med et nybygg eller en permanent bruksendring.

Hvis tillatelsen er gitt permanent eller for et bestemt tidsrom, kan den bare trekkes tilbake innenfor det angitte tidsrom dersom kommunen kan omgjøre sitt vedtak etter reglene om omgjøring i forvaltningsloven § 35 eller andre fjerningsgrunnlag, for eksempel fare for skade. Der tillatelsen ikke er gitt for et bestemt tidsrom, men inntil videre, videreføres påleggshjemmelen i gjeldende lov § 107, der kommunen gis adgang til å kreve fjerning på grunn av endring av forhold som på søknadstidspunktet ble ansett å være lovlig, men der etterfølgende utvikling har medført at tiltaket nå anses å stride mot de materielle vilkårene i bestemmelsen. Dette innebærer at tiltakshavers rettsvern er sterkere der tillatelsen er gitt permanent eller for et bestemt tidsrom, og at det er slike tillatelser som bør være hovedregelen. Ved vurdering av tillatelser som er gitt inntil videre, vil kommunens skjønn i utgangspunktet være fritt.

Kommunen bør altså i tillatelsen gjøre uttrykkelig oppmerksom på hvilket av de tre alternativene for varighet som gjelder.

*I tredje ledd* er det gitt særskilt forskriftshjemmel for skilt- og reklameinnretninger, ettersom slike innretninger er så vidt spesielle tiltak, blant annet i kraft av å være midlertidige og ofte omstridt, at det kan være nødvendig med egne krav i forskrift.

#### *Til § 30-4 Andre varige konstruksjoner eller anlegg. Vesentlige terrenginngrep med videre*

Bestemmelsen tilsvare § 30-4 i Bygningslovutvalgets forslag, og er en videreføring av gjeldende lov § 84 med enkelte justeringer uten realitetsendring.

Bestemmelsen regulerer søknadspliktige tiltak som ikke umiddelbart omfattes av andre bestem-

melser i loven. Det er derfor i *første ledd* sagt at bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven gjelder så langt de passer.

Formålet med bestemmelsen er at kommunen får anledning til å vurdere virkningen av tiltaket i forhold til blant annet terrenget og omgivelsene ellers. Forskriftshjemmelen i *andre ledd* videreføres. Hjemmelen er foreløpig ikke benyttet.

#### *Til § 30-5 Midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg*

Bestemmelsen tilsvare § 30-5 i Bygningslovutvalgets forslag, og er en videreføring av ulempevurderingen som i dag står i § 85 første ledd.

Ettersom det nå er felles regler for midlertidige og transportable innretninger, er betegnelsen «transportable» tatt ut, og «midlertidige» dekker alle disse tiltakene. Bestemmelsen vil gi en avslagshjemmel for midlertidige tiltak, og vil også gjelde for tiltak som skal plasseres for et kortere tidsrom enn to måneder, jf. § 20-3 andre ledd. Vurderingen etter § 30-5 vil komme i tillegg til en eventuell vurdering av tiltaket opp mot aktuelle planbestemmelser. Forskriftshjemmelen i gjeldende lov § 85 videreføres.

#### *Til § 30-6 Fritidsbebyggelse*

Bestemmelsen tilsvare § 29-8 i Bygningslovutvalgets forslag, og er en delvis videreføring av gjeldende lov § 82.

Bestemmelsens *første punktum* er en unntaksregel. I utgangspunktet er det ikke nødvendig å pålegge tilknytning til vann- og avløpsanlegg for fritidsbolig. Der fritidsbebyggelsens art tilsier det, kan imidlertid kommunen i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan kreve tilknytning til vann- og avløp etter §§ 27-1 andre, tredje og fjerde ledd og 27-2 andre, tredje og fjerde ledd. Begrunnelsen er blant annet at fritidsbebyggelse nå ofte oppføres med langt høyere standard enn tidligere. Der kommuner bestemmer det i plan, kan den innføre tilknytningsplikt også for eksisterende fritidsbebyggelse.

*Andre punktum* er en videreføring av adgangen til å fravike lovens utgangspunkt om at lovens bestemmelser gjelder for fritidsbebyggelse. Begrunnelsen for å stille andre og svakere tekniske krav til fritidsbebyggelse er ikke lenger til stede i samme utstrekning. Det vil imidlertid være lite hensiktsmessig dersom all fritidsbebyggelse skulle være underlagt kravene i teknisk forskrift (TEK) fullt ut. Adgangen til å fravike bestemmelsene i loven bør derfor fortsatt opprettholdes. For

fritidsbebyggelse er det altså ikke tilknytningsplikt til vann og avløp med mindre det fastsettes i plan. Planen kan også fastsette dette for eksisterende fritidsbebyggelse. For atkomst gjelder derimot kravet med mindre det motsatte er fastsatt i plan.

## **27.15 Kapittel 31 Krav til eksisterende byggverk**

#### *Til § 31-1 Ivaretagelse av kulturell verdi ved arbeid på eksisterende byggverk*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 92 tredje ledd og Bygningslovutvalgets forslag til § 29-3 andre ledd.

Det er ikke gjort større materielle endringer i bestemmelsen. Reglene om at et tiltak skal ha gode visuelle kvaliteter gjelder også ved tiltak på eksisterende byggverk, det vil si knyttet til et byggverks ytre samt utvendige anlegg av kulturell verdi. Dette gjelder både søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak.

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende regler om at kommunen skal se til at kulturelle verdier knyttet til eksisterende byggverk blir bevart. Bestemmelsen gjelder bare kulturell verdi, mens andre hensyn, for eksempel universell utforming, blir ivare tatt av andre bestemmelser. Det opprettholdes at kravet ikke er absolutt, men at kommunen i sin vurdering må ta hensyn til hva som er rimelig å pålegge tiltakshaver ut fra praktiske og økonomiske hensyn, vurdert opp mot andre krav, for eksempel krav om universell utforming. At kommunen skal se til at kulturelle verdier blir bevart, innebærer ikke noen rett eller plikt for kommunen til å vurdere generell oppussing av alle typer tiltak, men vil bare gjelde bygninger som har en viss kulturell verdi, for eksempel etter anvisning fra antikvariske myndigheter eller der det framgår av plan. Bestemmelsen kan brukes for å pålegge tiltakshaver å ivareta visuelle og kulturelle kvaliteter, særlig ved arbeid på eksisterende bygningskropp. Bestemmelsen gir hjemmel til å avslå tiltak inntil det dokumenteres å være i samsvar med lovgivningens krav.

#### *Til § 31-2 Tiltak på eksisterende byggverk*

Bestemmelsen er hovedsakelig videreføring av gjeldende lov §§ 87 og 88, og viderefører delvis Bygningslovutvalgets forslag til § 31-1.

I forhold til gjeldende lov § 87 er bestemmelsen vesentlig forenklet og presisert. Bestemmelsen om ekspropriasjon som ble flyttet til gjeldende lov § 95 nr. 4 ved lovrevisjonen i 1995, er flyttet tilbake

til denne bestemmelsen som et nytt tredje ledd. Ordlyden er forenklet uten at det er ment å foreta noen realitetsendring. Bestemmelsen må vurderes i sammenheng med § 20-1, med materielle bestemmelser i eller i medhold av loven som etter sin ordlyd må forstås slik at de gjelder arbeid på eksisterende byggverk, og med de føringer som kan ligge i bindende planvedtak. I siste ledd videreføres dispensasjonsadgangen i gjeldende lov § 88, men noe mer innskrenket enn etter gjeldende rett.

Bestemmelsens *første ledd* fastslår at plan- og bygningslovgivningen også gjelder for tiltak på eksisterende byggverk. Dette innebærer i utgangspunktet at alle krav i lov, forskrifter og bestemmelser i arealplaner etter loven gjelder. Dette er en delvis videreføring av gjeldende lov § 87 og motivene til denne, hvor det er presisert hvilke krav som gjelder ved tiltak i eksisterende byggverk. I gjeldende lov § 87 er det valgt å angi hvilke tiltak som utløser de materielle kravene. Det vil bare være relevante krav i loven og forskriftene som kommer til anvendelse på samme måte som ved nybygg. Det må være en sammenheng mellom tiltaket og kravet, slik at det for eksempel ved søknadspliktig fasadeendring med utskifting av vinduer ikke vil være relevant å vurdere om eiendommen har tilstrekkelig uteareal. Tilsvarende vil det ikke være relevant å anvende bestemmelsen om plikt til opparbeidelse av veg ved oppføring av et tilbygg som ikke innebærer at belastningen på vegen øker. En ny boenhet vil derimot kunne innebære at kravet kommer til anvendelse.

Kravene som kan settes til tiltaket begrenses som hovedregel til å omfatte de deler av byggverket som tiltaket gjelder, som etter gjeldende rett. Dette betyr at dersom det iverksettes byggetiltak på deler av byggverket, vil det som hovedregel ikke kunne settes krav til andre eksisterende deler av byggverket. Det vil dermed først være ved hovedombygging at slike krav kan gjøres gjeldende for hele byggverket. Med hovedombygging menes, som etter gjeldende rett, byggetiltak som etter kommunens skjønn er så omfattende at hele byggverket i det vesentlige blir fornyet. Ved bruksendring vil gjeldende bygningstekniske krav, for eksempel krav til arkitektonisk utforming, energi, universell utforming med videre, kunne kreves oppfylt i den grad de er nødvendige for den nye bruken ut fra hensynet til helse, miljø og sikkerhet. Det må dermed kunne stilles de samme krav ved bruksendring som ved nybygging.

Første ledd andre punktum tar sikte på å klargjøre hvilke tiltak på byggverk som er oppført eller brukes i strid med en senere plan, og som bare kan tillates når de er i samsvar med planen. Det er lov-

lig å la byggverkene stå, og å fortsette å bruke dem på en måte som tidligere var lovlig. Skal de imidlertid påbygges eller ombygges, eller gjøres til gjenstand for ny bruk (bruksendring), oppstår spørsmål om forholdet til plan. Hva som er i strid med plan er et rettsanvendelsesspørsmål som også kan prøves for domstolene. Både planformål og planbestemmelser setter rammer for hva som er lovlig eller ikke lovlig i medhold av planen. Dette er søkt klargjort i lovteksten. Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 87 nr. 1 første ledd andre punktum og andre ledd, og tar ikke sikte på noen realitetsendring.

Det er ikke uvanlig at lovlig oppførte bygninger senere blir stående i strid med arealplanvedtak. Det kan for eksempel senere bli vedtatt en plan for en veggjennomføring der bygningen nå ligger, eller for et byggeformål og byggevolum hvor plangjennomføringen forutsetter at bygningen må fjernes eller inngå i et nytt byggetiltak. En bygning kan også være i bruk på en måte som ikke er i samsvar med en senere plan for området, for eksempel blir en bolig i et område som før var regulert til både bolig og næringsvirksomhet, senere omfattet av en regulering bare til næringsvirksomhet.

Der byggverk står eller brukes i strid med gjeldende planformål eller planbestemmelser, må det være anledning til å foreta vedlikehold eller mindre arbeider som fasadeendringer, selv om bygningen kan fjernes når planen gjennomføres. Den nye planen skal ikke være til hinder for dette, heller ikke i de tilfellene hvor det er nødvendig å innhente tillatelse, som for eksempel for fasadeendringer eller bedring av inngangsforhold med videre, som gir bedre tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Det kan være usikkert når planer blir gjennomført, eller om de i det hele tatt blir det. Noe annet er det når det skal eksproprieres for å gjennomføre planene, se nærmere tredje ledd. Da kan kommunen avslå alle tillatelser til søknadspliktige tiltak under henvisning til ekspropriasjonen.

De tiltakene på eksisterende byggverk som ikke kan tillates uten at de er i samsvar med gjeldende plan, er angitt i andre punktum. Dette følger også av bestemmelsene i gjeldende lov § 20-6 andre ledd første punktum og § 31 nr. 1 første ledd første punktum (se Miljøverndepartementets forslag til nye planbestemmelser §§ 11-6 og 12-4 i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)). Andre søknadspliktige tiltak (som fasadeendringer), er lovlige så lenge planen ikke skal gjennomføres ved ekspropriasjon som angitt i tredje ledd.

Når det gjelder forståelsen av formuleringene i første ledd andre punktum, vises det til merkna-

dene til § 20-1 bokstav a og d (gjeldende lov § 93 første ledd bokstav a og c).

Bestemmelsens *andre ledd* tilsvarer i hovedsak gjeldende lov § 87 nr. 3, men det er foretatt noen mindre redaksjonelle endringer. Det skal kunne stilles krav om bygningsteknisk oppgradering og istandsetting av andre deler av byggverket som er i så dårlig forfatning at det omsøkte tiltak ellers ikke vil være forsvarlig ut fra hensynet til helse, miljø, sikkerhet. Dette vil eksempelvis være tilfelle når det skal gjennomføres en bruksendring med bygningsmessige endringer i en del av en bygning, og tilstanden ellers i bygningen er slik at bruken ikke er tilfredsstillende uten at man også utbedrer rømningsforhold eller bærekonstruksjoner i andre deler av bygget. Det kan ikke settes krav ut over angjeldende bygning. Oppgradering av nabobebyggelse vil derfor ikke være aktuelt. Kravet om istandsetting av andre deler av byggverket må ha sammenheng med bruken av bygget som helhet, og kan ikke brukes som en generell mulighet og anledning til å få oppgradert større deler av bebyggelsen enn det saklig sett er behov for i det konkrete byggetiltaket.

Bestemmelsens  *tredje ledd* er noe forenklet i forhold til gjeldende lov § 95 nr. 4, men dette innebærer ingen realitetsendring.

Kommunen, eller andre organer som kan ha myndighet til det, kan ønske å vurdere ekspropriasjon i medhold av gjeldende lov § 35, ny § 16-2 (på grunnlag av reguleringsplan), eller andre hjemler i loven. Tiltak på eksisterende byggverk som ikke er i samsvar med planen, vil dermed kunne fordyre ekspropriasjonen. Kan arbeidet ikke stanses på grunnlag av planen, bør myndighetene likevel få anledning til å avslå søknad om tillatelse dersom det reises sak om ekspropriasjon.

Departementet utvider hjemmelen i forhold til gjeldende lov § 95 nr. 4, slik at kommunen kan kreve utsettelse av gjennomføring av tiltak. Denne muligheten inntreffer allerede ved forhåndsvarsling om ekspropriasjon. Kommunens avgjørelse må foreligge innen tolv uker. Det offentlige har muligheten til å hindre urimelig høye erstatningsutgifter ved å gjennomføre reguleringsplaner innen lovens frister. Det ville være urimelig om det ikke skulle kunne tillates et vanlig vedlikehold selv om dette eventuelt vil øke det offentliges erstatningsutgifter.

Som nevnt ovenfor ble denne bestemmelsen overført til § 95 nr. 2 tredje ledd, nå gjeldende lov § 95 nr. 4, ved lovrevisjonen i 1995, samtidig som kommunens frist på seks måneder for å vurdere om de vil gå til ekspropriasjon ble endret til tolv uker, jf. Ot.prp. nr. 39 (1993–94) kapittel 11.2.5.

Bestemmelsen flyttes nå tilbake til den bestemmelsen som tilsvarer tidligere § 87.

*Fjerde ledd* gir kommunen mulighet til å gi unntak for tekniske krav, slik at det kan gis tillatelse til bruksendring og nødvendig ombygging og rehabilitering for å sikre en hensiktsmessig bruk. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 88, men med atskillig snevrere ramme. Bygningslovutvalget har foreslått å oppheve bestemmelsen, men departementet finner å opprettholde en viss adgang til å gi unntak for at bygninger fortsatt skal kunne brukes i stedet for å forfalle. Det er bare anledning til å gi tillatelse til unntak fra tekniske krav når det er forsvarlig. Det legges her opp til et rettsanvendelsesskjønn. Mindre bygningsmessige endringer må kunne tillates, for eksempel installering av ventilasjonsanlegg og sprinkling for eksempelvis å kunne bruke bevaringsverdige bygninger til museum, butikk, verksted eller bevertning, som antas å være hovedanvendelsen for bestemmelsen. Det bør imidlertid både kunne stilles krav i tillatelsen som sikrer forsvarlig bruk, for eksempel krav om sprinkling, rømningsveier med videre, samt krav til nødvendig istandsetting og vedlikehold, uavhengig av om det er gitt forskrift etter § 31-4 om utbedring, og brukbarhet i forhold til hovedanvendelsen. Bestemmelsen her har også en kostnadsside. Det bør ikke stilles så strenge krav i tillatelsen at fortsatt bruk ikke blir kostnadsvarende, for eksempel må det kunne tillates lavere takhøyde i gamle bygg enn normalt anbefalt. Dette må i alle fall veies mot kravet til forsvarlighet, slik at det ikke avvikes fra vesentlige og viktige krav. Om nødvendig må kommunen da heller nekte tillatelse etter denne bestemmelsen.

#### *Til § 31-3 Sikring og istandsetting*

Bestemmelsen viderefører i hovedsak gjeldende lov § 89 første ledd, og Bygningslovutvalgets forslag til § 31-2. Departementet viderefører Bygningslovutvalgets forslag om bedre systematisering av gjeldende lov § 89 gjennom todeling av bestemmelsen.

Paragraf 31-3 erstatter første ledd i gjeldende lov § 89, men departementet ønsker her å sløyfe begrepet «vedlikehold». Begrepet forekommer bare i overskriften i gjeldende lov § 89, og første ledd er tolket til avverging av fare eller ulempe, og gir ikke noen egentlig hjemmel for pålegg om vedlikehold. Gjeldende lov sier heller ikke noe om generelt vedlikehold. I overskriften til § 31-3 er brukt «Sikring og istandsetting». Departementet vil presisere at kommunene ikke får noen lovhjemmel til å gi pålegg om generelt vedlikehold, men at

pålegg for det første skal avgrenses til avverging av fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom, og for det andre til den forskriften som skal gis av departementet om utbedring (etter gjeldende lov § 89 andre ledd og ny § 31-4). Med «sikring og istandsetting» menes ikke tilbakeføring til den stand bygget hadde da det var nytt, men kun at bygget ikke lenger kan medføre fare eller vesentlig ulempe.

Bestemmelsen kommer til anvendelse uavhengig av om det er søkt om tillatelse til arbeider på byggverket. Det behøver ikke opprinnelig å ha foreligget noe brudd på den tillatelsen som var gitt etter gjeldende eller tidligere bestemmelser. Man har for eksempel bare unnlatt å følge opp et tilstrekkelig vedlikehold av de opprinnelig lovlige arbeidene, med de konsekvenser som er nevnt. Det kan også være byggverk som er oppført på et tidspunkt hvor det ikke ble krevd tillatelse etter bygningslovgivningen. Det er imidlertid ikke nødvendig at det manglende vedlikeholdet er kommet så langt at vilkårene for å kreve riving foreligger, jf. gjeldende lov § 91 og lovforslaget § 31-5. Bestemmelsen må imidlertid sees i sammenheng med kommunens mulighet til å kreve riving, jf. § 31-5 andre ledd.

Gjeldende lov § 89 første ledd er også tolket slik at kriteriet «ikke virker skjemmende» ikke er noe selvstendig kriterium for å gi pålegg, men et tilleggskriterium der det konstateres mulighet for fare eller ulempe. Bestemmelsen er altså i hovedsak en hjemmel for pålegg om sikring.

Bestemmelsen er endret til også å omfatte miljø. Kommunen bør ha adgang til å gi pålegg der et forfallent byggverk har negative effekter på omkringliggende miljø. Denne endringen gjør bestemmelsen mer i samsvar med bestemmelsen i § 31-4 der «miljø» er nevnt som et hensyn som kan gi adgang til pålegg om utbedring. Eksempler vil kunne være et gammelt bygg der det er brukt asbest som byggemateriale og asbesten er i ferd med å gå i oppløsning, eller der PCB er brukt i gammel maling som vaskes ut. I slike tilfeller er det etter departementets vurdering uheldig dersom kommunen ikke har hjemmel til å gripe inn etter plan- og bygningsloven. Området for påleggshjemmelen er således utvidet.

Departementet viderefører Bygningslovutvalgets forslag med hensyn til ansvarssubjektet, det vil si hvem som er ansvarlig for sikringen etter § 31-3. Dette kan i tillegg til eier også være leietaker eller fester, eventuelt andre som kan ha et ansvar for byggverket. Se for øvrig påleggshjemmelen i §§ 32-2 og 32-3, som har samme innhold med hensyn til ansvarssubjektet.

#### *Til § 31-4 Pålegg om dokumentasjon og utbedring*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 89 andre ledd og Bygningslovutvalgets § 31-3.

Bestemmelsen gir hjemmel for departementet til å gi forskrift om kommunens adgang til å gi pålegg om utbedring av eksisterende bebyggelse. Det er foretatt enkelte språklige endringer, samtidig er hensynet til brukbarhet, bevaringsverdi og dokumentasjon inntatt i loven.

*Første ledd* angir forskriftshjemmelen. Med «utbedring» menes heving til en høyere bygningsmessig og sikkerhetsmessig standard. Med «dokumentasjon» menes at eier forut for et eventuelt pålegg om utbedring kan pålegges å dokumentere, for eksempel i form av omprosjektering, hvordan byggets tilstand er med hensyn til for eksempel universell utforming, helse, miljø og sikkerhet.

Som det framgår av ordlyden i *andre ledd*, vil slike pålegg kun gjelde bestemte typer byggverk, for eksempel skoler, sykehus og andre bygg der det befinner seg mange mennesker.

Når det gjelder begrepene «helse, miljø og sikkerhet» er dette en videreføring av bestemmelsen i gjeldende lov § 89 andre ledd. Det vises til motivene til § 89 i Ot.prp. nr. 39 (1993–94) og Ot.prp. nr. 44 (1995–96) for det nærmere innhold i disse begrepene. Formuleringen «tilgjengelighet» i gjeldende lov erstattes av «universell utforming». Bestemmelsen omfatter alle forhold av betydning på området, herunder grunnforhold, energibruk, brann- og bygningstekniske forhold med virkning på kort og lang sikt. Også krav om tiltak for å redusere radonkonsentrasjon, rasfare, snølastforhold og andre forhold som avdekkes som følge av nye hendelser eller undersøkelser, dekkes av bestemmelsen.

Hensynene som kan nødvendiggjøre pålegg utvides til også å gjelde hensynet til bevaringsverdi. Bevaringshensyn kan begrunne et pålegg om utbedring, når slik utbedring er nødvendig for å få gjennomført for eksempel bevaringsregulering eller andre forhold.

Gjeldende lov § 89 tredje ledd om at eier skal gis rimelig tid til å etterkomme pålegg, foreslås ikke videreført da innholdet av bestemmelsen følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

*Tredje ledd* er en spesialbestemmelse for at Kongen gjennom forskrift kan påby at bestemte bygninger, anlegg og uteområder skal oppgraderes slik at de skal kunne brukes av alle. Bestemmelsens formulering «bestemte typer tiltak» er for å presisere at forskriften kan gis for typer bygningskategorier som skolebygninger, servicekontorer, terminaler for persontransport med videre.

Etter andre punktum kan det i forskrift gis frist for når tiltakene skal være oppgradert.

Ved utarbeiding og fastsetting av forskriftene vil departementet legge vekt på at kravene om tilrettelegging ikke skal gi urimelige kostnader i forhold til eierens ressurser og virkningen tilretteleggingen har for nedbygging av barrierene for personer med nedsatt funksjonsevne. Andre hensyn som følger av plan- og bygningsloven, som verne- og tryggingshensyn, må også vurderes ved fastsetting av forskriftene.

Ved at det gis forskrift om utbedring blir de kravene som framkommer i forskriften gjenstand for oppfølging av bygningsmyndighetene på vanlig måte ved tilsyn og oppfølging av ulovligheter.

#### *Til § 31-5 Pålegg om og forbud mot riving*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 91, med unntak av tredje ledd som er endret. Bestemmelsen viderefører Bygningslovutvalgets forslag til § 31-4.

Etter bestemmelsens *første ledd* er det ikke nødvendig for å gi pålegg om riving at byggverket medfører fare eller ulempe som nevnt i andre ledd. Det er nok at det konstateres at det ikke kan istandsettes uten hovedombygging. På den annen side er dette ikke noe krav etter andre ledd.

Ordet miljø er tilføyd i *andre ledd* for å gi hjemmel til å kreve riving også ved fare eller vesentlig ulempe for miljøet. Området for påleggshjemmelen er således utvidet, jf. merknadene til § 31-2.

Formuleringen i *tredje ledd* innebærer at kommunen som tidligere, kan avslå en søknad om riving dersom et planvedtak (bevaringsplan) eller et midlertidig dele- og byggeforbud forbyr riving. Ordet «også» er tatt med for å gjøre det klart at avslagsgrunnlag etter denne bestemmelsen kommer i tillegg til det alminnelige avslagsgrunnlag etter § 21-4 første ledd.

For øvrig kan kommunen vente med å ta stilling til rivingsspørsmålet til den har tatt stilling til en søknad om igangsettingstillatelse for et tiltak som forutsetter riving. Er området ikke planlagt, eller åpner planen for det byggetiltaket det søkes om, kan kommunen velge om den vil gi tillatelse eller nedlegge midlertidig dele- og byggeforbud og senere regulere slik at det eksisterende byggverket blir bevart.

Er det en plan for området som ikke bare åpner for annen utnytting av tomta, men hvor også plangjennomføringen utelukker det byggverket det er spørsmål om å rive, må kommunen innvilge søknaden om riving om den ikke bestemmer seg for å nedlegge midlertidig dele- og byggeforbud og

utarbeide en ny plan som verner bygningen. Da er plansituasjonen slik når søknaden kommer inn at kommunen ikke kan utsette behandlingen av den. Uttrykket «reguleringsplan som ikke kan gjennomføres» betyr at det også kan eksproprieres til gjennomføring av planen i medhold av plan- og bygningsloven, det vil si at vedtatt plan må være kunngjort for ikke mer enn ti år siden, jf. gjeldende lov § 31 nr. 2 første ledd og ny § 16-2.

Vedtar kommunen en ny plan etter at søknaden om riving er mottatt, men før den mottar en søknad om igangsettingstillatelse, kan den vente på en slik søknad om planen bare åpner for ny bebyggelse, men ikke utelukker det byggverket som står der. Vedtar kommunen en plan hvor gjennomføringen utelukker byggverket (vegplan eller plan for et åpent areal), må den også gi rivingstillatelse på samme måte som der en slik plan forelå før søknaden om riving kom.

#### *Til § 31-6 Bruksendring og riving av bolig*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 91a og Bygningslovutvalgets forslag til § 31-5. Det er foreslått mindre redaksjonelle endringer i forhold til gjeldende § 91a.

Adgangen til å ha lokale vedtekter bortfaller. Siden gjeldende lov § 91a inneholder anvisning på et sett virkemidler som går langt, jf. særlig første ledd bokstav b og d, bør adgangen til å legge slike føringer være et resultat av en konkret vurdering i kommunen. Bestemmelsen angir derfor at kommunen gir kommuneplanbestemmelser før krav om tillatelse etter § 31-6 er nødvendig. Se § 11-9 nr. 5 og Miljøverndepartementets Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) kapittel 6.11.

#### *Til § 31-7 Tilsyn med bestående byggverk og arealer*

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende lov § 92b og Bygningslovutvalgets forslag til § 31-6.

Begrepet «kontroll» passer ikke her, og overskriften er derfor endret til «tilsyn», som er det egentlige innhold i bestemmelsen. I første ledd er begrepet «miljø» tilføyd, jf. merknadene til § 31-3. Bestemmelsen inneholder hjemmel til at kommunen kan føre tilsyn med eksisterende byggverk, og gir en ramme for kommunens tilsynsfunksjon. Bestemmelsen må derfor sees i sammenheng med bestemmelsene om tilsyn i kapittel 25. Når det gjelder eksisterende byggverk må kommunen ha en indikasjon på at byggverket er i strid med §§ 31-3 og/eller 31-4. Det bør imidlertid ikke stilles for strenge krav til slike indikasjoner, det må være til-

strekkelig at det etter kommunens skjønn er en reell mulighet for at det kan være aktuelt med pålegg. Bestemmelsen kan imidlertid ikke brukes slik at kommunen kan få adgang til alle byggverk for å undersøke tilstanden.

#### *Til § 31-8 Utbedringsprogram*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 89a. Bygningslovutvalget foreslo bestemmelsen opphevet fordi den syntes unødvendig, utbedringsprogram vil kunne fastsettes i reguleringsplan, og opplysninger kan kreves framlagt i den enkelte byggesak. Departementet har imidlertid fått signaler om at enkelte kommuner likevel vil kunne bruke hjemmelen som grunnlag for avtaleinngåelse med eierne, særlig fordi det ikke finnes sterke hjemler for å gi pålegg om utbedring av bygårder som forfaller. Departementet finner derfor ikke grunn til å oppheve bestemmelsen bare av den grunn at den er lite brukt eller kan innarbeides i reguleringsplan, og viderefører derfor bestemmelsen slik den lyder i gjeldende § 89a.

## **27.16 Kapittel 32** **Ulovlighetsoppfølging**

#### *Til § 32-1 Plikt til å forfølge ulovligheter*

Bestemmelsen bygger på Bygningslovutvalgets forslag til § 37-1. Første ledd er nytt i forhold til gjeldende lov, andre ledd viderefører hovedprinsippet i gjeldende lov § 116 b andre ledd.

Bestemmelsens *første ledd* pålegger kommunen å forfølge ulovligheter. Dette følger allerede av gjeldende lov § 10-1 første ledd, som er av en så vidt generell karakter at denne plikten ikke framgår eksplisitt. Ulovligheter følges heller ikke alltid opp i praksis. Dette kan skyldes blant annet mangel på riktig og tilstrekkelig kompetanse og ressurser. Ved å understreke plikten innledningsvis i lovens kapittel om ulovlighetsoppfølging, gis føringer som skal sikre at kommunene prioriterer ulovlighetsoppfølging. Beror manglende oppfølging av ulovligheter på manglende kompetanse, kan dette kompenseres med støttefunksjoner som rundskriv, veiledningsmaterieell og kvalitetshåndbøker. Se også omtalen til § 25-1 om kommunenes tilsynsplikt ved ulovlige forhold. Disse bestemmelsene overlapper i stor grad, ettersom de angår to sider av samme forhold. Oppgavene synes også egnet for interkommunalt samarbeid.

Selv om uttrykket «skal» er benyttet, er det ikke ment å skape rettigheter for andre. Ingen pri-

vate rettssubjekter har rettskrav på at kommunen forfølger ulovligheter.

Med «overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven» menes alle overtredelser av saksbehandlingsregler og materielle bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det er ikke krav om at overtredelsen må være av vesentlig art for å dekkes av bestemmelsen. Det foreslås ingen endringer i gjeldende rett på dette punkt.

Bestemmelsen retter seg bare mot kommunen, i motsetning til hva Bygningslovutvalget foreslo. En plikt til å forfølge ulovligheter vil være lite praktisk i forhold til statlige plan- og bygningsmyndigheter. Det er kommunene som forventes å ha et apparat for tilsyn og annen oppfølging av byggesak. Statlige myndigheter har fortsatt anledning til å følge opp ulovligheter ved å gi pålegg med videre, jf. §§ 32-3 til 32-10. Dette bør imidlertid bare skje i spesielle tilfeller, for eksempel hvis de lokale plan- og bygningsmyndighetene ikke selv følger opp et ulovlig forhold etter klageorganets omgjøring av en uhjemlet tillatelse.

Av bestemmelsens *andre ledd* følger den eneste adgang plan- og bygningsmyndighetene har til å unnlate å forfølge ulovligheter. Er overtredelsen kun av mindre betydning, har myndighetene en diskresjonær adgang til å avstå fra å forfølge ulovligheter. Forslaget avviker fra Bygningslovutvalgets forslag, som foreslo at kommunen bare kunne unnlate å forfølge forhold av bagatellmessig betydning. Begrepet «mindre» innebærer et noe større spillerom for kommunene med hensyn til å velge hvilke ulovligheter som skal følges opp. Når det i andre ledd andre punktum er bestemt at en slik unnlattelse av å forfølge forhold av mindre betydning ikke er et enkeltvedtak, innebærer det at kommunens avgjørelse etter andre ledd ikke kan påklages.

Bestemmelsen om rimelighet og samordning i gjeldende lov § 116b første ledd er videreført i departementets forslag til § 32-10 første ledd.

#### *Til § 32-2 Forhåndsvarsel*

Bestemmelsen viderefører hovedtrekkene i Bygningslovutvalgets forslag til § 37-2, og er ny i forhold til gjeldende lov.

Dette er en ny bestemmelse der formålet er å effektivisere ulovlighetsoppfølgingen, uten at det går på bekostning av den enkeltes rettssikkerhet. Ulovlighetsoppfølgingen igangsettes ved at det etter *første ledd* sendes ut et forhåndsvarsel til den ansvarlige, som tilfredsstiller kravet til forhåndsvarsel for samtlige aktuelle enkeltvedtak i proses-



sen med retting av det ulovlige forhold. Eventuelt overtredelsesgebyr varsles særskilt. Departementet har funnet det riktig å fastsette at fristen ikke skal være kortere enn tre uker. Bygningsmyndigheten kan i tillegg forlenge fristen etter anmodning, dersom dette er nødvendig.

Et slikt forhåndsvarsel vil etter *andre ledd* også fungere som et informasjonsskriv til den ansvarlige, slik at vedkommende på et tidlig tidspunkt får vite hva han har å forholde seg til. Forhåndsvarselet gjelder samtlige aktuelle vedtak. Departementet har tatt ut utvalgets forslag til første punktum i andre ledd. Kravene til innholdet i forhåndsvarsel følger av forvaltningsloven, og gjelder uansett.

Resultater forhåndsvarselet i at man får inn en søknad om å få godkjent det ulovlige tiltak i ettertid, og det viser seg at det omsøkte tiltak ikke kan godkjennes, har bygningsmyndighetene samtidig med avslaget adgang til å gi pålegg om retting og fastsette tvangsmulkt. Selv om flere vedtak blir påklaget, vil man kunne samordne klagen til kun én klagesaksbehandling. Dette vil være tids- og ressursbesparende, samtidig som det vil gjøre prosessen mer oversiktlig. Man oppnår å redusere antall klagesaker per ulovlighetssak, uten at det går ut over den private parts rettssikkerhet.

Resultater ikke forhåndsvarselet i at kommunen får noen søknad om å få godkjent det ulovlige tiltak i ettertid, kan det fastsettes tvangsmulkt samtidig som det gis pålegg om retting.

Ved pålegg om øyeblikkelig stans i medhold av § 32-4 kreves ikke forhåndsvarsel.

#### *Til § 32-3 Pålegg om retting og pålegg om stans*

Bestemmelsen tilsvarende deler av Bygningslovutvalgets forslag til § 37-3, og viderefører hovedinnholdet i gjeldende lov § 113.

Etter *første ledd* kan myndighetene gi pålegg om retting av ulovlige forhold, det vil si forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Departementet viderefører utvalgets forslag og gjeldende rett når det gjelder rettstilstanden om i hvilke tilfeller stans kan benyttes. Myndighetene kan gi pålegg om å stanse arbeidet, for eksempel bygging i strid med gitt tillatelse eller uten tillatelse, opphør av ulovlig bruk, for eksempel bruk som oppholdsrom for mennesker i bygning der tillatelse ikke foreligger, eller sette forbud mot fortsatt ulovlig virksomhet. Ulovlige tiltak kan pålegges revet eller endret.

Med uttrykket «den ansvarlige» i første ledd menes personer eller foretak som enten har ansvar for feil, eller som ut fra eierskap, avtale eller liknende står inne for prosjektet. Dette kan for

eksempel være eier, rettighetshaver, tiltakshaver, ansvarlig søker og utførende, prosjekterende, kontrollerende eller bruker. Foretak skal på samme måte som ellers inngå her. Det er etter lovens system en ansvarlig for hvert punkt i byggeprosessen, og pålegg må rettes mot rette vedkommende, jf. ansvarsbegrepet i § 31-3 første ledd om eksisterende byggverk, der ansvarssubjektet er det samme som ved ulovlighetsoppfølging, og altså ikke begrenset til ansvarlig foretak.

Det skal etter *andre ledd* alltid settes en frist for pålegg om retting. Ved eventuell fristoverskridelse påløper en eventuell ilagt tvangsmulkt etter § 32-5 første ledd andre punktum uten ytterligere varsel.

Pålegg om retting er et enkeltvedtak som skal varsles, jf. forslaget til § 32-2, og vedtaket kan påklages.

Etter *tredje ledd* første punktum kan bygningsmyndighetene fastsette tvangsmulkt samtidig med at det gis pålegg om retting. Som hovedregel bør dette gjøres samtidig, ikke minst av effektivitetshensyn. Hensikten med tvangsmulkten er å få brakt det ulovlige forhold til en avslutning ved at forholdet rettes i henhold til pålegget. Følges den anbefalte framgangsmåten, løper tvangsmulkten fra det tidspunkt fristen for å rette det ulovlige forhold løper ut, jf. § 32-5 første ledd andre punktum. Fastsettes ikke tvangsmulkt samtidig med at det gis pålegg om retting, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt. Regelen om dette er flyttet til § 32-5 første ledd siste punktum i forhold til utvalgets forslag, for å skape bedre sammenheng. Varselet fungerer som en påminnelse til den ansvarlige om konsekvensene av å ikke etterkomme pålegget. Blir pålegg om retting ikke etterkommet, kan bygningsmyndighetene dermed straks fastsette tvangsmulkt etter § 32-5.

Etter bestemmelsens *tredje ledd* andre punktum skal det alltid ved utferdigelse av pålegg om retting, opplyses om at pålegget vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom etter § 32-6. Forelegget gjelder plikt til å etterkomme pålegget om retting, og får virkning som rettskraftig dom dersom den private part ikke innen en fastsatt frist reiser søksmål mot bygningsmyndigheten for å få forelegget prøvd. Rettskraften innebærer først og fremst at pålegget kan tvangsfullbyrdes, jf. § 32-7.

Bestemmelsens *fjerde ledd* åpner for en adgang til å tinglyse pålegg om retting som heftelse på den aktuelle eiendom. På den måten vil man få knyttet ulovligheten til eiendommen på et forholdsvis tidlig stadium av ulovlighetsoppfølgingen. Hensikten er å unngå dobbeltbehandling fordi man ellers må starte på nytt med for eksempel ny varsling overfor

eventuell ny eier, som følge av at eiendommen skifter eier i løpet av prosessen.

#### *Til § 32-4 Pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning*

Bestemmelsen tilsvarer Bygningslovutvalgets forslag til § 37-3 tredje ledd, og viderefører elementer av gjeldende lov § 113.

Paragraf 32-4 er en viktig regel som gir plan- og bygningsmyndighetene en utvidet adgang til å gi pålegg om øyeblikkelig stans. Det beror på myndighetenes skjønn om slik stoppordre skal gis, jf. formuleringen «om nødvendig» i første punktum og forhåndsvarsel er ikke nødvendig, jf. andre punktum. Stoppordren må likevel bekreftes skriftlig i ettertid.

Selv om man av rettsikkerhetsmessige hensyn bør være forholdsvis restriktiv med å fravike lovens hovedregler om forhåndsvarsel og pålegg med frist for å rette det ulovlige forhold, har plan- og bygningsmyndighetene et klart behov for å ha mulighet til å stoppe ulovlige tiltak så snart forholdet oppdages.

Bruk av øyeblikkelig stans er særlig aktuelt i tilfeller hvor det ulovlige forhold medfører fare eller uopprettelig skade, men også i tilfeller hvor det bygges uten tillatelse eller i åpenbar strid med tillatelse eller hvor ansvarlig utførende ikke har nødvendig kompetanse, og hvor det således er en klar fare for at kvaliteten på det som føres opp ikke er god nok. Der hvor det bygges uten eller i strid med tillatelse, utføres arbeidene ofte av en som ikke er kvalifisert til å få ansvarsrett (som ofte er tiltakshaver selv). Man kan dessuten tenke seg tilfeller hvor det for eksempel ved befaring/tilsyn blir avdekket at ansvarlig utførende åpenbart ikke har de forutsatte kvalifikasjoner. Det kan da være behov for å gi stoppordre inntil ansvarsretten er trukket tilbake, og ny ansvarlig utførende med tilstrekkelig kompetanse er på plass.

Adgangen til øyeblikkelig stans er en «kanbestemmelse», og kommunen bør ved vurderingen av om adgangen skal benyttes, blant annet legge vekt på risiko og fare forbundet med at det ulovlige forhold fortsetter, samt kostnadmessige og rettsikkerhetsmessige forhold. Det ligger imidlertid i sakens natur at kommunen i slike tilfeller vil måtte treffe avgjørelser raskt, og før man har full oversikt over alle sider ved saken. Avgjørelser av denne karakter vil således kunne være forsvarlig behandlet, selv om det i ettertid viser seg at det forelå ytterligere opplysninger av betydning for ulovlighetsspørsmålet.

Tredje punktum regulerer bygningsmyndighetenes adgang til å kreve bistand av politiet for gjennomføring av pålegg om stans. Politiets plikt til å bistå bygningsmyndighetene følger av politiloven § 2 nr. 5.

Pålegg om øyeblikkelig stans etter første punktum er enkeltvedtak som kan påklages.

#### *Til § 32-5 Tvangsmulkt*

Bestemmelsen tilsvarer Bygningslovutvalgets forslag til § 37-4 og gjeldende lov § 116a.

Bestemmelsen inneholder kun mindre endringer i forhold til gjeldende rett. Bestemmelsen er imidlertid plassert foran bestemmelsen om forelegg. Dette er gjort for å markere at bruk av tvangsmulkt er den vanligste og ofte mest hensiktsmessige måten for å framtinge et pålegg.

Bestemmelsens *første ledd* gir plan- og bygningsmyndighetene adgang til å fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg, enten i medhold av lovens særskilte påleggshjemler eller § 32-3. Mulkt forutsetter med andre ord et gitt pålegg om retting, og mulktens antatte motiveerende effekt til å rette opp det ulovlige forhold er det dominerende hensyn bak bestemmelsen. Myndighetene anbefales således etter første ledd andre punktum også å fastsette mulkten samtidig med pålegget om retting, men fristen for å rette må være utløpt før mulkten starter sitt løp. Det er en forutsetning for tvangsmulkt at pålegget lar seg gjennomføre. Hvis det foreligger hindringer for gjennomføring som ikke skyldes den ansvarlige, kan tvangsmulkt ikke kreves inn.

Ileggelse av tvangsmulkt er et enkeltvedtak som kan påklages. Tvangsmulkt skal varsles etter § 32-2, alternativt § 32-5 første ledd siste punktum.

*Andre ledd* gir anvisning på tre måter å fastsette tvangsmulkten på: Mulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, ilegges som et engangsbeløp, eller som en kombinasjon av disse to. Tvangsmulkten ilegges den som er ansvarlig for overtredelsen, noe som innebærer at det som er sagt om hvem et pålegg om retting kan rettes mot gjelder tilsvarende. Adressaten for tvangsmulkten må være den samme som for det forutgående pålegget. Tvangsmulkten tilfaller kommunen, uavhengig av om spørsmålet er avgjort av overordnet instans. Etter tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d er vedtak om tvangsmulkt tvangsgrunnlag for utlegg. Dette følger direkte av tvangsfullbyrdelsesloven, og behøver ikke gjentas i plan- og bygningsloven.

Bestemmelsens andre ledd tredje punktum gir myndighetene en skjønnsmessig adgang til å nedsette eller frafalle en allerede påløpt tvangsmulkt,

for eksempel ut fra en økonomisk betraktning hvor prosesskostnadene måles opp mot antatt gevinst. Slikt frafall kan først skje etter at retting har funnet sted. Ettergivelse av tvangsmulkt kan i enkelte tilfeller være et virkemiddel for å få rettet ulovligheten, dersom man underretter om at ettergivelse av forfalt tvangsmulkt vil bli vurdert når det ulovlige forhold er rettet. Avvises en søknad om hel eller delvis ettergivelse av mulkten, er dette et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28.

#### *Til § 32-6 Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud*

Bestemmelsen tilsvare Bygningslovutvalgets forslag til § 37-5 og gjeldende lov § 114.

Bestemmelsen inneholder ingen materielle endringer i forhold til gjeldende rett. Utferdigelse av forelegg etter § 32-6 brukes vanligvis i spesielle tilfeller, hvor det for eksempel er grunn til å tro at tvangsmulkt ikke vil ha effekt. Dette kan være fordi kommunen trenger et rettsgrunnlag for å utføre et arbeid uten tiltakshavers medvirkning, for eksempel fordi et tiltak forurenses drikkevann. Tvangsmulkt vil heller ikke virke etter sin hensikt dersom den ansvarlige ikke har økonomi til å rette det ulovlige forhold. Forelegg vil være et alternativ der den fastsatte tvangsmulkt har løpt over lengre tid uten at den ansvarlige motiveres til å rette det ulovlige forhold. Kommunen vil kunne kreve utgiftene for gjennomføringen av pålegget refundert.

Forelegg vil innebære oppfølging av et tidligere pålegg gitt i medhold av lovens særskilte påleggshjemler eller § 32-3, og skal varsles etter § 32-2. Har det gått mer enn seks måneder siden pålegget om retting ble gitt, skal den forelegget skal rettes mot, etter første ledd andre punktum gis anledning til å uttale seg før forelegget utferdiges. Det har i så fall gått så lang tid at god forvaltningsskikk tilsier et fornyet varsel, særlig sett hen til alvoret i reaksjonen.

Adgangen til å gi forelegg gjelder i tillegg til kommunen, også fylkesmannen og departementet. Domstolsprøving av forelegget følger vanlige regler for domstolsprøving av forvaltningsvedtak. Rekkevidden av domstolenes prøvesrett av forelegg i medhold av gjeldende lov § 114 ble avklart gjennom Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2002 side 209. I og med at bestemmelsen ikke foreslås endret i forhold til rettsstilstanden etter 1985-loven, er denne rettsavgjørelsen fortsatt av interesse.

#### *Til § 32-7 Tvangsfullbyrdelse*

Bestemmelsen viderefører Bygningslovutvalgets forslag til § 37-6 og gjeldende lov § 115, dog slik at det er foreslått enkelte redaksjonelle endringer.

#### *Til § 32-8 Overtredelsesgebyr*

Bestemmelsen tilsvare Bygningslovutvalgets forslag til § 37-7, og er ny i forhold til gjeldende lov.

Bestemmelsen om overtredelsesgebyr er ny, og gir plan- og bygningsmyndighetene adgang til selv å sanksjonere overtredelser av plan- og bygningslovgivningen. Med «overtredelsesgebyr» menes et pønalt motivert gebyr. Med overtredelser omfattes også unnlater. Overtredelsesgebyr anses ikke som straff i Grunnlovens forstand.

I det alt vesentlige er handlingsnormene i gjeldende lov §§ 110-112 videreført i første ledd, men undergitt språklig forenkling og modernisering. Sanksjonen «bøter» er for de nevnte overtredelser erstattet med overtredelsesgebyr, dog slik at ved vesentlige overtredelser av de samme normer er straffesanksjonen opprettholdt og utvidet til også å omfatte frihetsstraff i form av fengsel, jf. § 32-9.

Etter forslaget kan plan- og bygningsmyndighetene ilegge den ansvarlige et overtredelsesgebyr ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av de nevnte bestemmelser. Forslaget omfatter etter *andre ledd* også brudd på forskrifter, under forutsetning av at tilsvarende konsekvens er fastsatt i forskriften. Forskriften må i tilfelle også inneholde en egen bestemmelse som angir hvilke av forskriftens handlingsnormer trusselen om overtredelsesgebyr omfatter.

Med formuleringen «forsettlig eller uaktsomt» angis skyldformen, og det er departementets syn at aktsomhetsnormen bør være streng. Det vil normalt være lett å konstatere om en av de nevnte bestemmelser er overtrådt, for eksempel bygging uten nødvendig tillatelse eller i strid med gitt tillatelse. Utførelse av tiltak i strid med reglene i plan- og bygningsloven vil som oftest kunne konstateres å være uaktsom uten en vanskelig vurdering av skyldspørsmålet. Dessuten er sanksjonen overtredelsesgebyr en mildere sanksjon enn straff, selv om det konkrete beløpet etter omstendighetene kan bli høyt.

Med «den ansvarlige» menes i *fjerde ledd* enhver som overtrer den aktuelle bestemmelsen, når så vel de subjektive som de objektive vilkår er oppfylt, jf. også § 31-3. Ved fastleggelsen av hvem som kan være ansvarssubjekt, vil bakgrunnsretten være relevant, for eksempel aksjeselskapsretten. Med «plan- og bygningsmyndighetene» menes

kommune, fylkesmann og departement, men departementet legger til grunn at det kun unntaksvis er aktuelt for myndigheter på regionalt eller statlig nivå å ilegge overtredelsesgebyr.

Med uttrykket «kan» siktes til at plan- og bygningsmyndighetene har en skjønsmessig adgang til helt å unnlate å reagere med overtredelsesgebyr, selv om vilkårene for dette er til stede. Overtredelsesgebyret skal etter forslaget fjerde ledd tilfalle kommunen. Hensikten med dette er å stimulere kommunene til å prioritere ulovlighetsoppfølging. Departementet viser til de generelle merknadene i punkt 13.5.3.

Oppfyllelsesfristen er foreslått satt til fire uker fra vedtakstidspunktet, slik at den ikke skal inntre før klagefristen er utløpt (tre uker fra underretning om vedtaket er kommet fram til vedkommende part). Annen frist kan fastsettes, men departementet legger til grunn at fristen kun settes kortere der det er klart at plikten til oppfyllelse ikke inntre før den ansvarlige har fått anledning til å klage, altså der det er klart at vedtaket ikke vil påklages, eller der den ekstra uken i tillegg til tre ukers klagefrist åpenbart ikke er nødvendig.

Overtredelsesgebyret må betales selv om det klages på vedtaket. En klage gis ikke automatisk utsatt iverksetting, men utsatt iverksetting kan gis etter begjæring, jf. forvaltningsloven § 42.

Etter forslaget *femte ledd* første punktum kan det også reageres med overtredelsesgebyr mot et foretak (foretakssanksjon), når en overtredelse som nevnt i første ledd er begått på vegne av foretaket. Dette har sammenheng med ansvarssystemet, som innebærer at en rekke av handlingsnormene i plan- og bygningslovgivningen retter seg mot foretak. Det er rimelig at ansvaret og sanksjonen plasseres hos foretaket når overtredelsen er begått på foretakets vegne, og som regel i foretakets interesse. Et slikt foretaksansvar kan bidra til bedre etterlevelse av handlingsnormene i loven, og motvirke ansvarspulverisering. Begrepet foretak må forstås på samme måte som i straffeloven § 48a andre ledd. Departementet peker i den forbindelse på at foretaksstraff for enkeltpersonforetak ikke vil være aktuelt for foretak uten andre ansatte eller oppdragstakere enn eieren. I slike tilfeller vil det være riktig å rette vedtaket mot personen, ikke foretaket. Det er etter femte ledd andre punktum ikke noe vilkår for å anvende overtredelsesgebyr at man har en enkeltperson i foretaket som ansvarssubjekt. Handlingen eller unnlatsen kan bygge på feil som ikke kan knyttes til enkeltpersoner, herunder anonyme og kumulative feil. Med anonyme feil siktes til tilfeller hvor en konkret gjerningsperson ikke kan utpekes. Kumulative feil står

man overfor når flere personers feil summeres, uten at skyldkravet er oppfylt for den enkelte feil. Foretaksansvaret vil således være tilnærmet objektivt, idet kun hendelige uhell og force-majeure-tilfeller faller utenfor.

Avgjørelse om overtredelsesgebyr er enkeltvedtak, som må forhåndsvarsles etter forvaltningsloven § 16, jf. *tredje ledd*. Se også lovforslaget § 32-2. De øvrige krav til enkeltvedtak, herunder klageadgangen, kommer også til anvendelse, jf. Miljøverndepartementets Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), lovforslaget § 1-9 og forvaltningsloven kapittel IV, V og VI.

Overtredelsesgebyrets størrelse må baseres på de momenter for utmålingen og ligge innenfor de maksimumssatser som det forutsettes at departementet fastsetter i forskrift, jf. bestemmelsens *sjette ledd*. Med formuleringen «departementet gir forskrifter», menes at det er en forutsetning for å anvende overtredelsesgebyr at departementet har gitt forskrifter om så vel utmålingen som praktiseringen av bestemmelsen om overtredelsesgebyr. Årsaken til dette er at overtredelsesgebyrene etter forslaget skal tilfalle kommunen, noe som gjør det nødvendig å fastsette i forskrift hvilke momenter som særlig skal vektlegges ved utmålingen, samt et maksimumsbeløp.

Hvilke momenter som vil være relevante og vektningen av disse ved utmålingen, fastsettes i forskrift. Aktuelle momenter er etter departementets syn blant annet overtredelsens grovhet, graden av utvist skyld, om det foreligger gjentakelse, om overtredelsen er begått i vinnings hensikt samt overtreders økonomiske evne. Er det tale om foretakssanksjon kan dessuten foretakets økonomiske vinning være et moment, samt foretakets interesser i overtredelsen. Forekomsten av retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak som kunne ha forebygget overtredelsen, kan også vektlegges.

Med «gjennomføring» menes regler om oppfyllelse av sanksjonen, for eksempel betaling i avdrag. Forskriftene bør også omfatte regler som ivaretar vernet mot selvinkriminering, som er innfortolket i den Europeiske Menneskerettskonvensjonens (EMK) krav til en rettfærdig prosess. Dette innebærer primært at enhver i sak om overtredelsesgebyr skal ha rett til å nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller gjenstanden vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon (eller straff).

Sjette ledd gir hjemmel for registrering av ilagt overtredelsesgebyr. Et slikt register vil sikre kunnskap om tidligere ilagt sanksjon, jf. blant annet lovforslaget § 32-9 første ledd.

Etter forslaget *sjunde ledd* er endelig vedtak om overtredelsesgebyr tvangsgrunnlag for utlegg. Forslaget begrunnes i hensynet til et effektivt sanksjonssystem, som tilsier at det også gis en enkel adgang til fullbyrdelse. Det vises til tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 første ledd bokstav e.

#### Til § 32-9 Straff

Bestemmelsen tilsvare Bygningslovutvalgets forslag § 37-8, og bygger på straffebestemmelsene i gjeldende lov §§ 110-112.

Bestemmelsens *første ledd* fastsetter at overtredelser av de nevnte bestemmelser i plan- og bygningsloven kan straffesanksjoneres dersom overtredelsen er vesentlig. Handlingsnormen, skyldkravet og ansvarssubjektene er angitt i § 32-8, og det vises til særmerknaene til denne bestemmelse. Første punktum presiserer at kun forsettlig eller grovt uaktsomme overtredelser kan straffes.

Etter forslaget kan også brudd på forskrifter sanksjoneres med straff, under forutsetning av at det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den nevnte bestemmelse er straffbar. Forskriften må også inneholde en egen bestemmelse som angir hvilke av forskriftens handlingsnormer trusselen om straff omfatter.

Ved vurderingen av om overtredelsen er vesentlig, er momentene i forslaget første punktum – overtredelsens omfang og virkninger samt graden av utvist skyld – av særlig betydning. Oppregningen er ikke uttømmende. Også elementer som etter gjeldende lov er av betydning for om straff skal anvendes, er fortsatt aktuelle, for eksempel om motivet for handlingen er egen fordel. Hva gjelder omfanget av overtredelsen, er det også av betydning om det er tale om en enkelt overtredelse eller flere lovbrudd (som skal sanksjoneres under ett). Hva gjelder virkningene av overtredelsen, er sentrale momenter for eksempel fare for liv og helse, samt lovbruddets samfunnsmessige skadepotensial for øvrig. Fortjeneste oppnådd ved lovbruddet er også av betydning for vesentlighetsvurderingen, samt om det er tale om en planmessig overtredelse.

Som eksempel på anvendelsen av det foreslåtte differensierte sanksjonssystemet nevnes at riving av verneverdig bygning uten at rivingstillatelse på forhånd er innhentet, kan kvalifisere for straff fordi vesentlighetskriteriet er oppfylt, mens riving av en mindre bygning uten offentlig interesse etter omstendighetene kun bør kvalifisere for overtredelsesgebyr.

Etter forslaget første ledd fjerde punktum kan gjentatt overtredelse straffes. Selv om overtredelsen ikke er vesentlig, kan straff likevel anvendes dersom den ansvarlige tidligere er ilagt sanksjon for overtredelse av plan- og bygningslovgivningen. Gjentakelse foreligger hvor det tidligere er ilagt sanksjon etter plan- og bygningsloven, uavhengig av om det gjelder overtredelse av en og samme handlingsnorm. Departementet har ikke funnet grunn til å sette normer for hvor langt tilbake i tid overtredelsen må ligge for å gi grunnlag for å anvende gjentakelsesbestemmelsen, idet dette må vurderes konkret, blant annet om det er tale om samme type overtredelse og alvorlighetsgrad. Med «sanksjon» i denne bestemmelsen menes overtredelsesgebyr, bot eller fengsel. Bestemmelsen er en «kan-bestemmelse», og det er ingen automatikk i at straff skal anvendes ved gjentakelse. De ikke-vesentlige overtredelser av loven kan etter forslaget også sanksjoneres med overtredelsesgebyr, jf. lovforslaget § 32-8.

Plan- og bygningsmyndighetene står likevel fritt til å benytte overtredelsesgebyr etter § 32-8, selv om vilkårene for straff er til stede. Dette beror på en vurdering av hvilken sanksjon som er mest hensiktsmessig. Det foreslås etablert et helhetlig sanksjonssystem som gjør det mulig å velge den sanksjon som er best tilpasset den aktuelle overtredelsen. Hensynet til forholdsmessighet mellom overtredelse og reaksjon er her grunnleggende. Myndighetene har dessuten en skjønnsmessig adgang til helt å unnlate å reagere med sanksjoner (opportunitetsprinsippet).

Det er påtalemyndigheten som tar stilling til om forholdet skal forfølges ved straffesak. Bygningsmyndighetenes oppgave er å eventuelt anmelde ulovlige forhold. Påtalen er ubetinget offentlig, jf. straffeloven § 77. Under henvisning til forbudet mot dobbeltstraff i den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK) foreslås det gitt regler om samordning av sanksjoner i § 32-10.

Strafferammen for brudd på plan- og bygningslovgivningen foreslås etter første ledd hevet fra bøter til bøter eller fengsel inntil 1 år. Dette innebærer at det kan benyttes tvangsmidler som for eksempel pågrepelse, varetektsfengsel og beslag, jf. reglene i straffeprosesslovens fjerde del. Forslaget får også betydning for foreldelsesfristens lengde. Etter *tredje ledd* kan fengsel i 2 år anvendes ved grove overtredelser. Ved vurderingen av om overtredelsen er grov, skal det legges vekt på overtredelsens omfang og virkning, og graden av utvist skyld.

Forslaget om økt strafferamme fra bøter til fengsel må ses i sammenheng med plan- og byg-

ningslovens betydning som miljølov. Plan- og bygningslovgivningen verner så vel naturområder som kulturminner som ikke er fredet. All bygging, etablering av veganlegg og større massearbeider krever tillatelse fra kommunen. Bygninger som ikke er fredet etter kulturminneloven, er beskyttet av plan- og bygningslovens krav om rivetillatelse. Ulovlige terrenginngrep som veganlegg i landskapsvernområde kan medføre uopprettelig skade. Ulovlige terrenginngrep og utbygging i strandsonen er en trussel mot allmennhetens rett til fri ferdsel, og medfører en innskrenking i menneskers mulighet til rekreasjon og naturopplevelser. Utbygging av strandsonen innebærer også svekket grunnlag for biologisk mangfold. Departementet peker imidlertid på at også brudd på bygningslovgivningens krav som sikrer kvaliteten i byggverk, kan tilsi at straffen økes i forhold til gjeldende lov. Overtredelser som medfører fare for liv eller helse, som alvorlige inneklimateproblemer, svikt i konstruksjoner eller liknende, kan være av en så grov karakter at de bør medføre strengere straff.

Departementet anser som omtalt i kapittel 13.3.3, at det ikke bør innføres overtredelsesgebyr for brudd på reglene om uriktige opplysninger til den sentrale godkjenningsordningen og om CE-merking. Reglene om straff for disse regelbruddene overføres derfor til straffebestemmelsen, og videreføres som etter gjeldende regler. Strafferammen settes imidlertid lik som for brudd på plan- og bygningslovgivningen for øvrig.

#### *Til § 32-10 Samordning av sanksjoner*

Bestemmelsens andre ledd tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag til § 37-9. Bestemmelsen viderefører prinsippene i gjeldende lov § 116b første ledd.

Bestemmelsen innebærer en regulering av dobbelstrafforbudet i den Europeiske Menneskerettskonvensjon (EMK) på plan- og bygningsretts område.

*Første ledd* viderefører det generelle prinsippet at reaksjonen på overtredelser må stå i forhold til overtredelsen. Bestemmelsen skal verken utvide eller innskrenke den alminnelige plikten som gjelder ved pålegg, forelegg, overtredelsesgebyr og liknende eller domstolens rett til å prøve dette.

Av *andre ledd* følger det at overtredelsesgebyr ikke kan ilegges der straff er ilagt ved bot eller dom, eller der straffesak er avgjort med frifinnelse for samme forhold. Tilsvarende gjelder hvis den ansvarlige er ilagt rettighetstap, i praksis tap av godkjenning etter § 22-2, eventuelt § 22-4.

## **27.17 Kapittel 33 Gebyr og undersøkelse på fast eiendom**

### *Til § 33-1 Gebyr*

Bestemmelsen tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag til § 38-1 og gjeldende lov § 109.

I bestemmelsens *første ledd* første punktum er henvisning til vedtekt er tatt ut. Dette skyldes at adgangen til å gi vedtekter er fjernet. For øvrig kan kommunen etter forslaget fortsatt gebyrbelegge det arbeid som det etter lov eller forskrift påhviler kommunen å utføre. Dette innebærer for eksempel at arbeid med refusjonssaker kan belegges med gebyr, selv om refusjon ikke er uttrykkelig nevnt i oppregningen i gebyrbestemmelsens første ledd første punktum. Videre kan dispensasjonssøknader belastes med eget gebyr. Det blir presisert at kommunen kan kreve gebyr for behandling av private planforslag og for utferdigelse av kart. «Deling» er tatt ut av oppregningen, uten at dette er ment å innebære noen realitetsendring. «Deling» dekkes under fellesbegrepet «tiltak», jf. forslag til § 20-1.

Det framgår av §§ 25-1 og 32-1 at kommunen skal føre tilsyn samt forfølge ulovligheter. Tilsyn kan vise at tiltaket er fullt ut i overensstemmelse med plan- og bygningsloven, eller avdekke ulovligheter. Kostnader forbundet med tilsyn må både etter gjeldende rett og etter lovforslaget i utgangspunktet anses inkludert i gebyret for å få søknaden behandlet. Avdekkes ulovligheter, kan det være aktuelt å belegge ulovlighetsoppfølgingen med et eget gebyr basert på en vurdering av hvor mye merarbeid ulovlighetene medfører for kommunen. Etter lovforslaget er det en forutsetning for å ilagge gebyr ved ulovlighetsoppfølging at det innkommer en søknad, noe det har vært ulike oppfatninger om etter gjeldende rett. Dersom tilleggsgebyr gir uttrykk for det påviste ekstraarbeid kommunen påføres ved behandling av søknaden, må gebyret anses å ha hjemmel i gebyrbestemmelsen. En forutsetning er at gebyret ligger innenfor selvkost og er tatt inn som en del av gebyrregulativet. Merarbeidet må dessuten ligge innenfor det som er pålagt etter plan- og bygningsloven. Departementet viser også til forslaget til egen bestemmelse om overtredelsesgebyr, jf. lovforslaget § 32-8. I første ledd andre punktum er det presisert at gebyr, som etter gjeldende rett, også kan kreves for kommunens behandling av private planforslag.

Det er foreslått et nytt første ledd andre punktum som ikke representerer en endring i gjeldende rett, men som synliggjør det viktige prinsipp at selvkost er den høyeste pris kommunen kan

beregne seg for en tjeneste. Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren. Gebyrene skal fastsettes i forhold til arbeidsmengde, men det er ikke meningen at kommunen skal måtte beregne konkret hvor mange timers arbeid som medgår til å behandle den enkelte søknad. Det aksepteres en viss grad av standardisering av gebyrsatsene med utgangspunkt i de gjennomsnittlige utgiftene for vedkommende sakstype, jf. for eksempel Rt. 2004 s. 1603.

I tredje punktum foreslås kontroll byttet ut med tilsyn, jf. begrunnelse i merknad til § 31-7. I de tilfeller der kommunen mangler kompetanse, finner departementet, som utvalget, grunn til å presisere at utgiftene forbundet med å benytte ekstern bistand kan inntas i gebyrgrunnlaget, men innenfor de begrensninger som følger av det generelle kravet til kostnadseffektivitet ved brukerbetalte kommunale tjenester. Det er en forutsetning for at kostnadene til dette skal belastes tiltakshaver at det er tatt inn i regulativet. Selvkostprinsippet er altså i utgangspunktet ikke til hinder for å inkludere kjøp av tjenester fra private i gebyrgrunnlaget, men unødige dyre løsninger bør unngås. Det har videre vært omdiskutert om kommunen kan kreve at tiltakshaver betaler alle utgiftene til sakkyndig bistand som er rekvirert etter § 25-2 andre ledd. Departementet oppfatter gjeldende regler slik at gebyrregulativet kan bestemme dette i dag, og foreslår å videreføre regelen.

Bestemmelsen om at det kan fastsettes gebyr for avskrifter og attester fra de særskilte skjønnsrettene er flyttet til overgangsbestemmelsene, ettersom det foreslås at disse særskilte skjønnsrettene skal nedlegges. Denne særskilte gebyrfastsettelsen vil dermed gjelde i overgangsperioden, det vil si så lenge de særskilte skjønnsrettene består.

En viktig del av lovendringen er å fokusere på økt kommunalt tilsyn. Utgiftene til tilsyn kan inngå i overheadkostnadene i gebyret. Gebyr for tilsyn bør bare i rene unntakstilfeller kreves i den enkelte sak, der tilsyn foranlediges av kjente ulovlige forhold. I de aller fleste tilfeller vil tilsyn være en del av kommunens generelle virksomhet og finansieres gjennom overhead i alle byggesaksgebyrer. For å bidra til at denne andelen av gebyrene benyttes til tilsyn, forutsetter § 33-1 at gebyr for tilsyn angis i regulativet.

Bestemmelsen for øvrig er i det vesentlige kun undergitt redaksjonelle endringer.

Det vises ellers til proposisjonens kapittel 24 om gebyr, samt til tidligere lovforarbeider, rundskriv med videre som fortsatt vil ha gyldighet.

#### *Til § 33-2 Undersøkelse på fast eiendom*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 102 og Bygningslovutvalgets forslag til § 31-7, samt § 31-6 tredje ledd. I andre punktum er «melding» endret til «bekreftelse», uten at dette innebærer realitetsendring.

### **27.18 Kapittel 34 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser og endringer i andre lover**

---

#### *Til § 34-1 Ikrafttreden*

Etter *første ledd* trer loven i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Bestemmelsene kan settes i kraft til forskjellig tid, jf. *andre ledd* første punktum.

I forbindelse med overgang til en endret godkjenningsordning må det vurderes særskilte regler om ikrafttreden, som sikrer at overgangen ikke medfører unødvendige komplikasjoner ved godkjenning for ansvarsrett. Foretak som allerede er sentralt godkjent bør kunne arbeide i overensstemmelse med en gitt godkjenning inntil den fornyes i det nye systemet. For kontrollforetak, med krav om obligatorisk sentral godkjenning, kan det bli behov for en overgangsperiode som sikrer at et tilstrekkelig antall foretak er godkjent før kravet om sentral godkjenning trer i kraft. For å sikre og tydeliggjøre at ikraftsetting av reglene om godkjenning kan vurderes særskilt, påpekes dette i andre ledd annet punktum.

#### *Til § 34-2 Overgangsbestemmelser*

Etter *første ledd* vil særskilte skjønnsretter som er opprettet etter gjeldende lov kunne behandle skjønn som er begjært inne en frist departementet fastsetter. Fristen kan uansett ikke settes lenger enn 1. januar 2013.

*Andre ledd* regulerer bedrifter som har fått fritak fra byggesaksbehandling etter gjeldende lov § 86b. Allerede fattede vedtak om unntak fra byggesaksbehandling vil fortsatt gjelde etter at § 86b er opphevet, slik at fritaket vil gjelde også etter den nye plan- og bygningsloven.

Paragraf 18-1 tredje ledd gir anledning til å utsette opparbeiding av veg, vann og avløp ved opprettelse av ny grunneiendom med videre som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav m. Videre kan det gis midlertidig dispensasjon fra opparbeidingsplikten etter reglene i kapittel 19, jf. særlig § 19-3. I begge disse tilfellene forutsetter § 18-1 tredje ledd

tinglyst erklæring på eiendommen. Overgangsreglene presiserer i *tredje ledd* at krav om tinglysning i § 18-1 tredje ledd kun gjelder for tillatelser der det gis utsettelse etter at de nye reglene trer i kraft. Det forutsettes således ikke en etterfølgende tinglysning for allerede gitte unntak, selv om tinglysning også i dag er vanlig i slike tilfeller.

Etter fjerde ledd gjelder reglene for ny plan- og bygningslov kun for de tiltak som er omsøkt eller meldt med videre etter ikrafttreden. Saker omsøkt eller meldt før ikrafttreden behandles i sin helhet etter gammelt regelverk, også reglene om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse.

*Til § 34-3 endringer i andre lover*

Endringene i andre lover er i all hovedsak endringer i henvisningene til bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

I domstolloven oppheves § 2 nr. 2, som oppgir særskilte skjønnsretter etter plan- og bygningsloven som særdomstol.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).

---

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) i samsvar med et vedlagt forslag.

---



## Forslag

# til lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

### Tredje del: Gjennomføring

#### Kapittel 16 Ekspropriasjon

##### *§ 16-1 Definisjon*

Ekspropriasjon foreligger etter denne loven når eiendomsretten til fast eiendom eller til bygning eller annet som har fast tilknytning til slik eiendom, blir ervervet ved tvang mot erstatning etter skjønn, eller når bruksrett, servitutt eller annen rett til, i eller over fast eiendom blir ervervet, endret, overført eller avløst ved tvang mot erstatning etter skjønn.

##### *§ 16-2 Ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan*

Kommunestyret kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan bortfaller dersom ikke kommunestyrets vedtak om ekspropriasjon er gjort innen 10 år etter at planen er kunngjort etter § 12-12 fjerde og femte ledd.

Staten kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Reglene i tredje til sjette ledd gjelder tilsvarende.

Så langt det er nødvendig for å gjennomføre reguleringsplan, kan kommunestyret selv med samtykke av departementet utvide ekspropriasjonen etter første ledd til å gjelde midlertidige eller permanente inngrep i grunn og rettigheter utenfor reguleringsområdet. Samtykke er likevel ikke nødvendig ved ekspropriasjon av grunn til vegskjæringer og fyllinger utenfor reguleringsområdet.

Før kommunestyret gjør vedtak om ekspropriasjon etter første ledd og om å søke samtykke til ekspropriasjon etter tredje ledd, skal saken være best mulig klarlagt, og de som inngrepet er rettet mot, skal ha hatt mulighet til å uttale seg. Oreigningslova §§ 12 og 28 gjelder tilsvarende. Paragraf 12 første ledd andre punktum gjelder ikke.

Ekspropriasjon av enkelte tomter (bebygde eller ubebygde) bør i alminnelighet ikke foretas med mindre kommunen først har gitt eier eller fester en rimelig frist til å bygge i samsvar med planen, og fristen er oversittet.

Ekspropriasjon i medhold av denne paragrafen kan ikke foretas når det gjelder grunn som i planen er satt av til landbruk etter § 12-5 nr. 5.

##### *§ 16-3 Ekspropriasjon uavhengig av reguleringsplan*

Med samtykke fra departementet kan kommunestyret selv foreta ekspropriasjon for å sikre kommunen grunnarealer til ny tettbebyggelse. Samtykke kan gis og inngrep gjennomføres selv om det ikke foreligger reguleringsplan eller aktuelle byggeplaner for vedkommende område.

Med samtykke fra departementet kan kommunestyret selv foreta ekspropriasjon til regulering av strøk som er ødelagt ved brann eller på annen måte, selv om reguleringsplan ikke foreligger.

Dersom eier av fast eiendom ikke iverksetter eller oppfyller bestemmelsene i utbedringsprogram etter § 31-9 innen frister som kommunen setter, kan kommunen med samtykke av departementet ekspropriere hele eller deler av eiendommen og rettigheter i den til gjennomføring av programmet.

Paragraf 16-2 fjerde ledd første og andre punktum gjelder tilsvarende ved ekspropriasjon etter denne bestemmelse.

##### *§ 16-4 Ekspropriasjon til vann- og avløpsanlegg mv.*

Til avløpsanlegg, jf. forurensningsloven § 21, for regulert strøk kan kommunestyret selv med samtykke fra departementet foreta ekspropriasjon utenfor vegggrunn for ledning med tilhørende innretninger. Ved ekspropriasjon etter første punktum kan det også foretas ekspropriasjon for vannledning med tilhørende innretninger.

Paragraf 16-2 fjerde ledd første og andre punktum gjelder tilsvarende ved ekspropriasjon etter denne bestemmelse.

##### *§ 16-5 Grunneiers rett til ekspropriasjon til atkomst, avløpsanlegg og fellesareal samt parkbelte i industriområde*

Hvor det etter § 18-1 er bestemt at bebyggelse eller opprettelse eller endring av eiendom ikke må skje uten at vei eller hovedavløpsanlegg er lagt, kan grunneieren eller festeren med samtykke av kommunestyret foreta ekspropriasjon til disse formål. Ved ekspropriasjon til avløpsanlegg gjelder § 16-4 første ledd andre punktum tilsvarende.

På samme måte kan grunneier eller fester i kvartal hvor det i reguleringsplan er lagt ut område til felles avkjørsel og fellesområde for parkering, felles lekeareal, felles gårdsplass og annet fellesareal for flere eiendommer, gis samtykke til å foreta ekspropriasjon til hel eller delvis gjennomføring av reguleringen.

Hvor kommunen med hjemmel i § 18-2 andre ledd har stilt som vilkår for tillatelse til tiltak at parkbelte i industriområde blir ervervet i samsvar med reguleringsplan, kan grunneieren eller festeren med samtykke av kommunestyret foreta ekspropriasjon til dette formål.

#### *§ 16-6 Tomtearrondering*

For å få hensiktsmessige tomter kan kommunen etter vedtak av kommunestyret ekspropriere ubebygde grunnstykker som etter reguleringsplan ikke kan bebygges selvstendig.

Kommunen kan sette som vilkår for å gi byggetillatelse for tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 at søkeren erverver mindre stykker ubebygde grunn for at tomten skal få en mer hensiktsmessig grense eller form. Kommunen kan gi søkeren samtykke til å foreta nødvendig ekspropriasjon.

Som ubebygde grunn etter denne paragrafen anses også grunn som det står bygning på, når denne etter kommunens skjønn er av ubetydelig økonomisk og praktisk verdi.

#### *§ 16-7 Tidspunkt for ekspropriasjon*

Ekspropriasjon som kommunen etter denne lov kan foreta uten særskilt samtykke fra departementet, kan skje etter hvert og i den utstrekning kommunen bestemmer og uten hensyn til om ekspropriasjonsformålet først skal gjennomføres senere.

#### *§ 16-8 Forsøktakst*

Når forslag til reguleringsplan er vedtatt av kommunen, kan kommunestyret kreve skjønn til fastsetting av erstatning for tilfelle av ekspropriasjon etter § 16-2. Før tvangsfullbyrdelse kan kreves på grunnlag av et slikt skjønn, jfr. lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker § 41, må planen være endelig og departementets samtykke til ekspropriasjon være gitt i tilfelle hvor slikt samtykke trenges.

#### *§ 16-9 Utvidelse av ekspropriasjon*

Etter krav fra eier eller rettighetshaver kan det bestemmes at ekspropriasjon etter denne loven også skal omfatte grunn, bygning, rettighet eller annet som mister en vesentlig del av sin verdi for eieren eller rettighetshaveren hvis ekspropriasjo-

nen blir satt i verk. I slike tilfelle kan det også etter krav bestemmes at ekspropriasjonen skal gå ut på avståing til eie, selv om det er krevd bruksrett eller annen særlig rett i eiendommen.

Når kommunen foretar ekspropriasjon etter denne lov, kan det etter krav fra kommunen bestemmes at ekspropriasjonen også skal omfatte grunn, bygning, rettighet eller annet som nevnt i første ledd, dersom det finnes at kommunen har en grunnet interesse i slik utvidelse av ekspropriasjonen.

Når det ved skjønn godtgjøres at vilkårene for erstatning etter § 15-3 første ledd er til stede, kan det etter krav fra kommunen bestemmes at kommunen kan ekspropriere vedkommende eiendom, dersom det finnes at kommunen har en grunnet interesse i det.

Avgjørelser etter denne paragraf tas av retten ved det samme skjønn som er krevd for fastsettelse av erstatningen.

#### *§ 16-10 Erstatningstomt, midlertidig husrom*

Når kommunen har foretatt ekspropriasjon av grunn bebygget med bolighus, bør huseieren så vidt mulig gis høve til å overta en annen boligtomt i nærheten. Kommunen skaffer midlertidig husrom til den som blir uten bolig som følge av ekspropriasjon etter denne loven.

#### *§ 16-11 Statens og fylkets overtakelse av eiendom*

Har kommunen ervervet eiendom som i reguleringsplan er satt av til tomt for statens bygning, kan kommunen sette en rimelig frist for staten til å overta eiendommen. Hvis staten innen fristen går ut ikke har overtatt eiendommen, kan kommunen beholde den til eget bruk eller avhende tomten.

Når eiendom er satt av til formål som nevnt i § 12-5 nr. 2 og det gjelder anlegg som hører under staten, svarer staten for krav om erstatning etter § 15-3 og for krav om innløsning etter § 15-2 i den utstrekning det ikke følger av lovgivningen for øvrig eller av avtale at kommunen skal bære disse utgiftene. I samme tilfelle kan staten foreta ekspropriasjon i medhold av § 16-2.

Bestemmelsene i første og andre ledd gjelder tilsvarende for fylkeskommunen når det gjelder eiendom som er satt av til tomt for fylkets bygning eller til anlegg som hører under fylket.

#### *§ 16-12 Skjønn*

Skjønn etter dette kapittel behandles etter reglene om ekspropriasjon i lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker. Skjønn etter §§ 27-3 og 28-3 behandles som lensmannsskjønn etter samme lov.

## Kapittel 17 Utbyggingsavtaler

### § 17-1 Definisjon

Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.

### § 17-2 Forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret selv som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen.

Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser.

### § 17-3 Avtalens innhold

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan.

Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.

Avtalen kan uansett gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.

### § 17-4 Saksbehandling og offentlighet

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.

Dersom fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale bygger på kompetansen i § 17-3 andre eller tredje ledd, skal forslaget legges ut til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader.

Når utbyggingsavtale er inngått, skal denne kunngjøres.

Reglene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende ved eventuelle endringer i utbyggingsavtalen.

Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale om et område før arealplanen for området er vedtatt.

### § 17-5 Klage

Utbyggingsavtaler kan ikke påklages.

### § 17-6 Forskrifter

Departementet kan gi ytterligere regler om avtaleinngåelsen, typer av tiltak som kan omfattes, herunder at nærmere angitte tiltak ikke kan inngå i avtale, og hvordan avtalevilkårene skal gjennomføres.

### § 17-7 Dispensasjon. Samtykke til å fravike reglene

Det kan ikke gis dispensasjon i medhold av kapittel 19 fra bestemmelsene i dette kapitlet. Departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i dette kapitlet der samfunnsmessige interesser tilsier det.

## Kapittel 18 Opparbeidelsesplikt og refusjon av utgifter til veg, vann og avløp mv.

### § 18-1 Krav til opparbeidelse av veg og hovedledning for vann og avløpsvann

I regulert strøk kan grunn bare bebygges eller eksisterende bebyggelse utvides vesentlig eller gis en vesentlig endret bruk, eller eiendom opprettes eller endres, dersom:

- offentlig veg er opparbeidet og godkjent så langt den er vist i planen, fram til og langs den side av tomte hvor den har sin atkomst. Med veg forstås kjørebane med fortau og snuplasser, busslomme, gangveg, sykkelsti, turveg, gatetun og offentlig plass. Det kan kreves at vegen legges ut i en bredde av inntil 10 meter med nødvendige tillegg for fylling og skjæring, og opparbeides til en effektiv vegbredde av inntil 6 meter. For eiendom der bebyggelse etter planen helt eller delvis skal tjene annet enn boligformål, og for eiendom hvor planen tillater boligblokker på 4 etasjer eller mer, skal plikten gjelde en vegbredde av inntil 20 meter med nødvendige tillegg for fylling og skjæring. Det kan ikke kreves opparbeidelse av veg hvor private avkjørsler ikke blir tillatt.
- hovedavløpsledning, herunder i tilfelle også særskilt overvannsledning, fører til og langs eller over tomte. Det kan ikke kreves lagt rør av større diameter enn 305 mm. Kommunen kan godta avløpsforbindelse til annet hovedavløpsanlegg.

c) hovedvannledning fører til og langs eller over tomta. Det kan ikke kreves lagt rør av større diameter enn 150 mm. Kommunen kan godta vannforsyning fra annen vannledning.

Kommunen kan gi kommuneplanbestemmelser om utførelsen av arbeid etter første ledd. Kommunen kan også stille krav til løsninger og produktvalg, innenfor gjeldende bestemmelser og så langt det er nødvendig for å sikre rasjonell drift og vedlikehold av anlegget.

Kommunen kan gi tillatelse til tiltak etter § 20-1 første ledd bokstaver a, d og m på vilkår av at arbeidene etter første ledd blir utført før tiltaket ferdigstilles. Utsettelse for tiltak etter § 20-1 første ledd bokstav a og d kan gjøres betinget av tinglyst erklæring. Utsettelse for tiltak etter § 20-1 første ledd bokstav m eller midlertidig dispensasjon for opparbeidelsen ved slike tiltak skal være betinget av tinglyst erklæring. Ved bygging kan kommunen kreve at det stilles sikkerhet for kostnadene ved ferdigstilling.

I område som i kommuneplan er avsatt til utbygging eller til råstoffutvinning, kan kommunen sette som vilkår i tillatelse etter § 20-1 at tiltak etter første ledd er gjennomført.

Veg, hovedavløpsledning og hovedvannledning som er lagt av grunneier eller fester etter denne paragraf, holdes ved like av kommunen fra det tidspunkt anlegget er ferdig og godkjent, og tilfaller da kommunen uten vederlag. Det skal holdes overtakelsesforretning. Kommunen plikter likevel ikke å overta veg som ikke er opparbeidet i full bredde etter første ledd bokstav a.

Kommunen kan kreve å overta anlegget tidligere, mot selv å ferdigstille anlegget. Er eiendom opprettet eller endret, eller byggverket tatt i bruk, må tiltakshaver dekke utgiftene til ferdigstilling. Kommunen trer inn i en forholdsmessig del av refusjonskravet der slikt krav foreligger.

#### *§ 18-2 Krav til opparbeidelse av fellesareal og av parkbelte i industriområde*

Hvor det er regulert felles avkjørsel, felles gårdsrom eller annet fellesareal for flere eiendommer, kan kommunen sette som vilkår for tillatelse for tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 at fellesarealet erverves, sikres og opparbeides i samsvar med planen.

I industriområde hvor det er regulert parkbelte, kan kommunen sette som vilkår for tillatelse for tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 på de tilgrensende tomter, at parkbeltet erverves og opparbeides langs tomta i samsvar med planen.

#### *§ 18-3 Refusjonsberettigede tiltak*

Den som vil legge, omlegge, fornye eller utvide godkjent offentlig veg eller godkjent offentlig hovedledning for vann og avløpsvann, herunder også særskilt overvann, kan kreve sine utlegg refundert. Private refusjonskrav er betinget av at tiltaket kan pålegges i medhold av § 18-1. Med veg menes anlegg som nevnt i § 18-1.

Videre kan refusjon kreves av den som i medhold av reguleringsplan vil legge ut grunn til eller opparbeide felles avkjørsel, felles gårds plass, annet fellesareal for flere eiendommer eller parkbelte langs industristrøk. Private refusjonskrav er betinget av at tiltaket kan pålegges i medhold av § 18-2. Endelig kan den som vil legge, omlegge eller utvide privat anlegg for transport av vann eller avløpsvann i område som inngår i arealplan, kreve refusjon.

#### *§ 18-4 Refusjonsenheten*

Utgiftene som refererer seg til en strekning hvor en sammenhengende opparbeidelse, omlegging eller utvidelse av tiltak som nevnt i § 18-1 første ledd finner sted, skal samlet fordeles på de arealer som ifølge § 18-6 er refusjonspliktig til enheten. Dersom terrengforholdene eller skifte av strøkets karakter langs strekningen eller andre særlige omstendigheter tilsier det, kan kommunen treffe vedtak om at fordelingen skal skje etter en annen enhet når det finnes påkrevet for å hindre en klart urimelig fordeling av utgiftene mellom de eiendommer som berøres av tiltaket.

For tiltak som nevnt i § 18-3 andre ledd første punktum er tiltaket slik det framgår av planen, en enhet.

#### *§ 18-5 Utgifter som kan kreves refundert*

Den refusjonsberettigede kan kreve tilbake samtlige utgifter som har vært nødvendige for å oppfylle de krav som er fastlagt i §§ 18-1 og 18-2.

Hvor veggrunnen erverves eller utføring skjer i større bredde eller det legges ledninger med større diameter enn bestemt i § 18-1, refunderes utgifter for det omfang som det kan kreves refusjon for. Blir det som følge av den større bredde nødvendig å fjerne bygning eller anlegg, er erstatningsbeløpet samt rivings- og ryddingsutgifter ikke refusjonsberettiget.

For tiltak nevnt i 18-3 andre ledd tredje punktum kan den refusjonsberettigede kreve tilbake samtlige utgifter som har vært nødvendige.

#### *§ 18-6 Refusjonspliktig areal*

Refusjon for tiltak som nevnt i § 18-3 første ledd belastes ubebygde areal som blir byggeklart etter

§§ 18-1 og 18-2, enten tilknytningen til anlegget skjer direkte eller gjennom privat veg eller stikkledning. Som ubebygd areal regnes også ubebygd del av bebygd eiendom når den ubebygde del kan bebygges selvstendig. Det samme gjelder del av bebygd eiendom som ikke kan bebygges selvstendig, dersom eksisterende bebyggelse utgjør mindre enn 2/3 av tillatt utnytting.

Areal med bebyggelse som etter kommunens skjønn er saneringsmoden eller som av andre grunner har en klart lavere verdi enn verdien av den tomt den beslaglegger, regnes også som ubebygd.

Refusjon belastes også bebygd areal som har fått midlertidig utsettelse med å oppfylle forpliktelsene etter § 18-1, dersom forpliktelsene blir oppfylt gjennom tiltaket.

Refusjon for tiltak som nevnt i § 18-3 andre ledd første punktum belastes de areal som de etter reguleringsplan skal tjene. For areal som er helt eller delvis bebygd, gjelder de samme regler som under første ledd.

#### *§ 18-7 Fordelingsfaktorene*

De utgifter som kan kreves refundert, fordeles mellom de refusjonspliktige areal med en halvpart på hver av faktorene tomteareal og tillatt utnytting. Hvor utnyttingen ikke er fastlagt i godkjent plan, avgjør kommunen antatt tillatt utnytting. Kommunestyret kan for hele eller del av kommunen fastsette et annet forhold mellom faktorene og at andre faktorer skal anvendes.

Refusjonsbeløp som kan pålegges den enkelte eiendom, skal være begrenset til den verdiøkning som tiltaket antas å føre med seg for eiendommen. Dersom bestemmelsen i første ledd fører til at ikke alle utgifter ifølge § 18-5 blir dekket for en eller flere av eiendommene, kan refusjonskreditor kreve at udekkede beløp blir fordelt på de andre eiendommene i samsvar med reglene i første ledd. Det er et vilkår at hver av de eiendommer som blir pålagt tilleggsrefusjon, må antas å ha en verdiøkning som er minst like stor som summen av refusjonsbeløpene for eiendommen.

#### *§ 18-8 Godkjenning av planer og foreløpig beregning av refusjon*

Før tiltaket påbegynnes, skal tiltakshaver ha utarbeidet planer på kart og med kostnadsoverslag. Tiltakshaver skal angi hvilke eiendommer som kan få nytte av anlegget, hvilket areal de utgjør og sannsynlig utnyttelse på den enkelte eiendommen. Tiltakshaver skal utarbeide et forslag til fordeling av utgiftene i samsvar med § 18-7. Planer, overslag og forslag til fordeling oversendes berørte grunneiere

og festere til uttalelse. De berørte avgir uttalelse til tiltakshaver innen 3 uker fra mottakelsen av materialet. Etter at uttalelsesfristen er utløpt, oversender tiltakshaver materialet til kommunen for avgjørelse.

Kommunen skal godkjenne planen for utførelsen, kostnadsoverslag og forslag til fordeling. Kommunen kan kreve innsendt bindende pristilbud for utføringen av tiltaket, eventuelt innhentet i anbudskonkurranse. Finner kommunen, når dette er påberopt av en berørt grunneier eller fester, at den ilagte andel av refusjonen overstiger verdiøkningen for eiendommen etter § 18-7 andre ledd, kan den foreta en skjønnsmessig reduksjon av refusjonskravet, eller la det bortfalle i sin helhet. Det reduserte beløp fordeles etter § 18-7 andre ledd andre punktum.

Retten til å kreve refusjon faller bort dersom tiltaket påbegynnes før materialet etter første ledd er godkjent av kommunen, med mindre annet på forhånd blir bestemt av kommunen i det enkelte tilfelle av hensyn til tiltakets karakter og betydningen av framdrift.

Departementet kan gi forskrifter til utfylling av denne bestemmelsen, herunder nærmere krav til planer, kostnadsoverslag og pristilbud.

#### *§ 18-9 Fastsetting av refusjon*

Når tiltaket er fullført, skal tiltakshaver sette opp regnskap med nødvendige legitimasjoner. Private refusjonskreditorer sender regnskapet med legitimasjoner til kommunen for kontroll.

Kommunen skal foreta en foreløpig fastsettelse av det beløp som kan kreves refundert, og en fordeling på det refusjonspliktige areal. Ved fastsettelse skal godkjent bindende tilbud for utførelsen etter § 18-8 legges til grunn. Er det i stedet godkjent kostnadsoverslag for utførelsen, skal kostnadene ikke overstige det oppgitte beløp vesentlig, og i alle fall ikke med mer enn 15 %. Utkastet sendes de refusjonspliktige til uttalelse. Deretter treffes refusjonsvedtaket av kommunen. Vedtaket meddeles de berørte med opplysninger om søksmålsfristen etter § 18-12.

#### *§ 18-10 Forfall og renteplikt*

Refusjonsbeløpet forfaller til betaling fem uker etter at refusjonsvedtaket er meddelt de refusjonspliktige.

For areal som er refusjonspliktig etter § 18-6 første ledd andre og tredje punktum, forfaller refusjonsbeløpet likevel ikke før oppmålingsforretning om opprettelse eller endring av eiendom blir rekviert eller bygging blir gjennomført. For areal som på grunn av midlertidig byggeforbud eller annen

særlig grunn som ikke skyldes den refusjonspliktige, ikke kan nyttes på den måte som refusjonsplikten forutsetter, forfaller refusjonsbeløpet først når adgangen til slik utnytting inntreffer. Refusjonsbeløp som har utsatt forfall skal indeksreguleres etter konsumprisindeksen fra det er meddelt de refusjonspliktige og til forfall.

Dersom eieren eller festeren ønsker det, kan et refusjonsbeløp som det offentlige har krav på, betales over inntil fem år i årlige terminer med en rentesats fastsatt av departementet.

Fra forfallstidspunktet plikter refusjonsdebitor å betale den til enhver tid gjeldende forsinkelsesrente. Forsinkelsesrenteloven gjelder tilsvarende.

#### § 18-11 Refusjonsdebitor. Panterett

Eier av det refusjonspliktige arealet er ansvarlig for betaling, om ikke annet følger av avtale med tidligere eier. Endelig fastsatt refusjonskrav har panterett i det refusjonspliktige areal eller den eiendom arealet er en del av. Refusjonskravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

Er grunnen bortfestet til bolig eller fritidshus, er festeren ansvarlig for betalingen. Er grunnen bortfestet til andre formål, er festeren ansvarlig når det ved forfall er minst 30 år igjen av festetiden, eller festeren kan kreve festeavtalen forlenget for så lang tid. Grunneieren er likevel ansvarlig om dette følger av avtale med festeren.

#### § 18-12 Søksmål

Søksmål for å prøve lovligheten av refusjonsvedtaket må anlegges innen 2 måneder fra det er meddelt. Er vedtaket påklaget, regnes fristen for tidspunktet fra vedtaket er endelig. Det kan ikke gis oppfriskning for fristoverskridelse.

Berørte grunneiere som ikke er gjort til parter gjennom stevning, skal varsles av retten om adgangen til å tre inn som part. Blir refusjonsvedtaket kjent ugyldig, skal det oppheves i sin helhet og henvises til ny behandling i kommunen.

### Fjerde del: Byggsaksdel

#### Kapittel 20 Søknadsplikt

##### § 20-1 Tiltak som krever søknad og tillatelse

Med mindre annet framgår av §§ 20-3 og 20-4, må følgende tiltak, på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder, ikke utføres uten at søknad, og eventuelt søknad om dispensasjon, på forhånd er sendt kommunen, og den deretter har gitt tillatelse:

a) oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg

- b) vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under a
- c) fasadeendring
- d) bruksendring eller vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt i bokstav a
- e) riving av tiltak som nevnt i bokstav a
- f) oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner
- g) oppdeling eller sammenføring av bruksenheter i boliger samt annen ombygging som medfører fravikelse av bolig
- h) oppføring av innhegning mot veg
- i) plassering av skilt, reklameinnretninger o.l.
- j) plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg
- k) vesentlig terrenginngrep
- l) anlegg av veg, parkeringsplass og landingsplass
- m) opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggs-eiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festegrund for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, eller arealoverføring, jf. lov om eighedsregistrering. Slik tillatelse er ikke nødvendig når tiltak etter første punktum skjer som ledd i jordskifte i samsvar med rettslig bindende plan.

Søknad, prosjektering, utførelse og kontroll av tiltak som nevnt i første ledd skal forestås av foretak med ansvarsrett i samsvar med bestemmelser gitt i kapittel 22 og 23, med mindre annet framgår av §§ 20-2 eller 20-3. Dette gjelder likevel ikke tiltak som nevnt i første ledd bokstav m.

##### § 20-2 Tiltak som krever søknad og tillatelse og som kan forestås av tiltakshaver

Følgende tiltak som er søknadspliktige etter § 20-1, er unntatt fra reglene i § 20-1 andre ledd:

- a) mindre tiltak på bebygd eiendom
- b) alminnelige driftsbygninger i landbruket
- c) midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav j og som ikke skal plasseres for lengre tidsrom enn 2 år
- d) andre mindre tiltak som etter kommunens skjønn kan forestås av tiltakshaver.

Departementet gir forskrift om hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen.

##### § 20-3 Tiltak som ikke krever søknad og tillatelse

For følgende tiltak er søknad og tillatelse etter § 20-1 ikke nødvendig dersom disse er i samsvar med plan:

- a) mindre frittliggende bygning som oppføres på bebygd eiendom, og som ikke kan brukes til varig opphold for personer
- b) mindre frittliggende byggverk knyttet til drift av jordbruks-, skogbruks- og reindriftsområder
- c) mindre tiltak i eksisterende byggverk
- d) mindre tiltak utendørs
- e) fasadeendring som ikke fører til at bygningens karakter endres, samt tilbakeføring av fasade til tidligere dokumentert utførelse
- f) andre mindre tiltak som kommunen finner grunn til å fritta fra søknadsplikten.

Departementet gir forskrift om hva som er mindre tiltak i bokstav a-d.

Tillatelse er heller ikke nødvendig for tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav j når tiltaket ikke skal stå lengre enn 2 måneder.

Departementet kan i forskrift unnta også andre tiltak fra bestemmelsene i § 20-1.

Tiltakshaver er ansvarlig for at tiltak som nevnt i første til tredje ledd utføres i samsvar med de krav som ellers følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av lov.

#### *§ 20-4 Unntak fra krav i loven for visse tiltak som behandles etter andre lover og hemmelige militære anlegg*

Tiltak som nevnt i § 20-1 er ikke søknadspliktig dersom tiltaket blir tilfredsstillende behandlet etter andre lover. Departementet gir forskrift om hvilke tiltak som er unntatt fra søknadsplikt etter første punktum og i hvilken utstrekning bestemmelser i loven her gjelder.

Når område, anlegg eller byggverk er erklært hemmelig i medhold av lov om forsvarshemmeligheter, påhviler det vedkommende militære myndighet å se til at de bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne lov blir overholdt.

## **Kapittel 21 Krav til innhold og behandling av søknader**

### *§ 21-1 Forhåndskonferanse*

For nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte fagmyndigheter. Andre berørte kan også innkalles. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene.

Departementet kan gi forskrifter om forberedelse, gjennomføring og referat fra forhåndskonferansen.

### *§ 21-2 Søknad om tillatelse*

Søknad om tillatelse skal være skriftlig og undertegnet av tiltakshaver og søker. Søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. Det skal framgå av søknaden om det søkes om dispensasjon, jf. kapittel 19.

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

Søknaden skal i tillegg gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne avgjøre om tiltaket skal underlegges uavhengig kontroll etter § 24-1.

Dokumentasjon for at naboer er varslet på lovlig måte, samt eventuell erklæring om varsling av dem som har pengeheftelser i eiendom som søkes revet, jf. § 21-3, skal vedlegges søknaden. Eventuelle merknader fra naboer eller gjenboere, samt en redegjørelse fra søker for hva som eventuelt er gjort for å imøtekomme disse, skal vedlegges. Søknaden skal også vedlegges eventuelle innhentede vedtak eller uttalelse fra annen myndighet der tiltaket er betinget av dette, jf. § 21-5.

Søknad kan deles opp i søknad om rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Kommunen kan tillate ytterligere oppdeling av søknaden om igangsettingstillatelse. Tiltak kan ikke settes i gang før det er gitt igangsettingstillatelse.

De som er nevnt i lov om egedomsregistrering § 9 kan søke om tillatelse til å opprette ny grunneiendom, ny anleggseiendom, ny fest grunn eller nytt jordsameie, eller tillatelse til arealoverføring. Søknaden må angi hvordan enheten ønskes utformet, herunder angi grenseforløpet på kart. Søknaden må vise hvordan de nye enhetene eller arealoverføringen på hensiktsmessig måte kan gå inn i en fremtidig utnytting av området, herunder også hvordan krav til tomtestørrelse, fellesareal og plassering av bebyggelsen kan oppfylles.

Departementet kan gi forskrift om krav til søknader, herunder om søknadsdokumentasjon og krav til underskrift.

### *§ 21-3 Nabovarsel*

Før søknad sendes inn, skal naboer og gjenboere varsles av søker hvis ikke disse skriftlig har

meddelt at de ikke har merknader til søknaden. I varselet skal det gis melding om at mulige merknader må være kommet til søker innen en frist på minst 2 uker etter at varselet er sendt og grunnlagsmaterialet for søknaden er gjort tilgjengelig. Dersom grunneiers adresse ikke er kjent eller ikke finnes i matrikkelen, kan varsling unnlates.

Kommunen kan frita søkeren fra å varsle naboer og gjenboere når deres interesser ikke eller i liten grad berøres av arbeidet. Kommunen kan kreve at også andre eiere eller festere enn de som er nevnt i foregående ledd, skal varsles.

Gjelder søknaden riving etter § 20-1 første ledd bokstav e, skal søkeren varsle dem som har pengeheftelser i eiendommen.

Ved delt søknad skal det bare sendes nabovarsel for søknad om rammetillatelse og søknad om tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav m som ikke er avklart i rammetillatelsen, eller endrings-søknad om det samme.

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om nabovarsling.

#### *§ 21-4 Behandling av søknaden i kommunen*

Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Kommunen skal i saksbehandlingen legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav, dersom ikke forholdene tilsier noe annet.

Før kommunen tar stilling til søknaden, skal den vurdere om det er grunn til å kreve ny varsling av naboer og gjenboere.

Kommunen skal avgjøre søknader om lokal godkjenning for ansvarsrett, jf. § 22-3, og omfanget av uavhengig kontroll, jf. kapittel 24.

Etter søkers ønske kan tillatelsen deles opp i rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Igangsettingstillatelse kan ikke gis før vilkår i rammetillatelsen er oppfylt, ansvarsrett er tildelt og kontrollomfang er avgjort samt eventuelle tillatelser fra andre myndigheter foreligger, jf. § 21-5 første ledd. Igangsettingstillatelse kan deles opp.

Kommunen skal straks gi skriftlig underretning om vedtaket til søker og til de som har merknader. Ved behandling av delt søknad er det tilstrekkelig at igangsettingstillatelsen kun meddeles søker.

Kommunen kan sette som vilkår for å gi tillatelse at gebyr etter § 33-1 er innbetalt. Videre kan kommunen sette som vilkår at:

- a) det blir holdt oppmålingsforretning når det er behov for å klarlegge grensene for den eller de matrikkelenhetene som tiltaket gjelder for,
- b) eiendommer som skal nyttes under ett, blir sammenføyd etter lov om eigedomsregistrering.

Ved søknad om opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, kan kommunen sette som vilkår for tillatelsen at feste retten skal gjelde for et særskilt avgrenset areal, eller at enheten blir opprettet som grunneiendom.

Departementet gir i forskrift nærmere bestemmelser om kommunens behandling av søknaden.

#### *§ 21-5 Den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt*

Når tiltaket er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, eller når planer for tiltaket skal legges fram for slik myndighet, kan kommunen vente med å avgjøre saken inntil det foreligger avgjørelse eller samtykke som nevnt. Kommunen kan også gi rammetillatelse innenfor sitt myndighetsområde, med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden, jf. § 21-4 fjerde ledd. Kommunen skal i tilfeller som nevnt forelegge saken for de myndigheter som følger av forskrift, hvis ikke avgjørelse eller uttalelse er innhentet på forhånd.

Departementet fastsetter i forskrift hvilke myndigheter samordningsplikten omfatter.

Andre myndigheter må innen 4 uker fra oversendelse fatte avgjørelse eller avgi uttalelse. I særlige tilfeller kan kommunen forlenge fristen før denne er utløpt. Når tiltaket ikke er betinget av tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter, kan saken avgjøres når fristen er ute.

#### *§ 21-6 Privatrettslige forhold*

Med mindre annet følger av loven her, skal bygningsmyndighetene ikke ta stilling til privatrettslige forhold ved behandling av byggesøknader. Dersom det framstår som klart for bygningsmyndighetene at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter, kan søknaden avvises. Eventuell tillatelse etter denne lov innebærer ingen avgjørelse av privatrettslige forhold. Kommunen kan fastsette frist for tiltakshaver for supplerings av søknaden.

#### *§ 21-7 Tidsfrister med særskilte virkninger*

Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 som ikke medfører dispensasjon fra plan, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. Ved overskridelse



av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyr etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd.

Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-2 der det foreligger protester fra naboer eller gjenboere, men øvrige vilkår i andre ledd er oppfylt, skal også behandles av kommunen innen 3 uker, men tillatelse regnes i slike tilfelle ikke for gitt selv om kommunen ikke har truffet vedtak innen fristen.

Ferdigattest skal utstedes av kommunen innen 3 uker etter at kravet er mottatt sammen med nødvendig dokumentasjon. Der ferdigattest ikke er utstedt innen fristen, kan byggverket tas i bruk.

Det kan i den enkelte sak avtales lengre frist enn angitt i de enkelte ledd i denne paragrafen.

#### *§ 21-8 Andre tidsfrister*

Departementet kan gi forskrifter om frister for avholdelse av forhåndskonferanse, behandling av søknad om igangsettingstillatelse, søknad om midlertidig brukstillatelse, kommunens vedtak i refusjonssaker, kommunens forberedende klagesaksbehandling og klageinstansens behandling av klager i plan- og byggesaker.

Det kan i den enkelte sak avtales lengre frist enn angitt i forskriften.

Departementet gir forskrift om beregning av frister etter §§ 21-7 og 21-8, adgang til fristforlengelse og konsekvenser av fristoverskridelse.

#### *§ 21-9 Bortfall av tillatelse*

Er tiltaket ikke satt i gang senest 3 år etter at tillatelse er gitt, faller tillatelsen bort. Det samme gjelder hvis tiltaket innstilles i mer enn 2 år. Disse bestemmelser gjelder tilsvarende for dispensasjon. Fristene kan ikke forlenges.

Innstilles et tiltak i mer enn 3 måneder, kan kommunen kreve at stillas og innhegning mot gate som er åpen for offentlig trafikk blir fjernet, og at gate og fortau settes i stand.

Innstilles et tiltak i mer enn 1 år, skal stillasene fjernes og anlegg bringes i slik stand at det virker minst mulig skjemmende. Varer dette mer enn 2 år,

kan kommunen forlange at tiltaket helt skal fjernes og grunnen ryddes. Avbrytes et endringstiltak, bestemmer kommunen i hvilken utstrekning byggverket skal bringes tilbake til sin opprinnelige stand.

Tillatelse til tiltak etter § 20-1 første ledd bokstav m faller bort dersom det ikke er rekvirert oppmålingsforretning etter lov om eigedomsregistrering innen tre år etter at tillatelsen ble gitt, eller dersom matrikkelføring vil være i strid med lov om eigedomsregistrering.

#### *§ 21-10 Sluttkontroll og ferdigattest*

Søknadspliktige tiltak skal avsluttes med ferdigattest, som utstedes av kommunen når det foreligger nødvendig sluttokumentasjon og erklæring om ferdigstillelse fra tiltakshaver eller ansvarlig søker. For tiltak som krever uavhengig kontroll skal det foreligge dokumentasjon for utført sluttkontroll, jf. § 24-2. Sluttokumentasjonen skal vise at tiltaket er utført i samsvar med tillatelsen og bestemmelser i eller i medhold av denne lov. Kommunen kan utstede ferdigattest også der det foreligger bagatellmessige overtredelser av krav i eller i medhold av denne lov.

Ved ferdigattest skal det fra tiltakshavers eller de ansvarlige foretaks side foreligge tilstrekkelig dokumentasjon over byggverkets og byggeproduktene egenskaper som grunnlag for forvaltning, drift, vedlikehold og bruk av bygget. Departementet kan gi forskrift om innhold, avlevering og oppbevaring av slik dokumentasjon.

Når det gjenstår mindre vesentlig arbeid og kommunen finner det ubetenkelig, kan det utstedes midlertidig brukstillatelse for hele eller deler av tiltaket. I midlertidig brukstillatelse skal det framgå hvilke arbeider som gjenstår og en frist for ferdigstillelse. Kommunen kan kreve at det stilles sikkerhet for at gjenstående arbeider blir rettet. Dersom gjenstående arbeider ikke blir utført innen fristen, skal kommunen gi pålegg om ferdigstillelse, som kan gjennomføres ved sanksjoner etter kapittel 32.

For bygningstekniske installasjoner kan det gis driftstillatelse før de skal tas i bruk. Driftstillatelsen kan være tidsbegrenset og skal følge den enkelte installasjon.

Departementet kan gi forskrift om ferdigstillelsen av tiltak, sluttkontroll, dokumentasjon for kommunens behandling av søknad om ferdigattest og midlertidig brukstillatelse.

## Kapittel 22 Godkjenning av foretak for ansvarsrett

### § 22-1 Sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett

Sentral godkjenning for ansvarsrett gis til foretak som er kvalifisert til å påta seg oppgaven som ansvarlig søker etter § 23-4, ansvarlig prosjekterende etter § 23-5, ansvarlig utførende etter § 23-6 eller ansvarlig kontrollerende etter § 23-7. Godkjenning gis i forskjellige tiltaksklasser.

Søknad om sentral godkjenning for ansvarsrett skal avslås dersom foretaket ikke oppfyller de nødvendige kvalifikasjoner for å få godkjenning.

Sentral godkjenning for ansvarsrett gis av det godkjenningsorgan som departementet bestemmer, og registreres i et sentralt, åpent register.

### § 22-2 Tilbaketrekking av sentral godkjenning for ansvarsrett

Sentral godkjenning for ansvarsrett skal trekkes tilbake ved alvorlige eller gjentatte overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov. Sentral godkjenning for ansvarsrett skal også trekkes tilbake dersom godkjent foretak ikke lenger innehar de nødvendige kvalifikasjoner for å ha godkjenning for ansvarsrett. Før det treffes vedtak om tilbaketrekking, skal foretaket gis varsel med frist til å uttale seg. Når særlig formildende hensyn gjør seg gjeldende, kan tilbaketrekking av sentral godkjenning for ansvarsrett likevel utelates. Ved mindre alvorlige overtredelser kan det gis advarsel.

Tilbaketrekking av sentral godkjenning for ansvarsrett kan skje inntil foretaket ved ny søknad kan dokumentere at det forhold som forårsaket tilbaketrekking er rettet og vilkårene for godkjenning for øvrig er tilstede.

### § 22-3 Lokal godkjenning av foretak for ansvarsrett

Lokal godkjenning for ansvarsrett for søknad, prosjektering, utførelse eller kontroll av prosjektering og utførelse der tiltaket eller deler av tiltaket forutsetter det, jf. § 20-1 andre ledd, gis til kvalifiserte foretak. Godkjenning gis i forskjellige tiltaksklasser. Lokal godkjenning for ansvarsrett kan ikke gis for uavhengig kontroll uten at det foreligger sentral godkjenning, jf. § 23-7.

Ved lokal godkjenning av ansvarsrett skal sentral godkjenning for ansvarsrett normalt legges til grunn, såfremt godkjenningen er dekkende for det aktuelle tiltaket.

Kommunen skal påse at tiltaket er belagt med ansvar, og kan ved ufullstendig ansvar kreve ytterligere søknader om ansvarsrett. Kommunen kan

avslå ansvarlig søkers forslag til ansvarsfordeling og søknadene om godkjenning for ansvarsrett dersom de ansvarlige mangler kvalifikasjoner, det er grunn til tvil om de ansvarliges pålitelighet og dugelighet eller foretaket tidligere har vist seg ikke kvalifisert til liknende oppgaver. Avslag på søknad om ansvarsrett kan påklages særskilt av det foretaket som får avslaget.

### § 22-4 Tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett

Kommunen kan når som helst trekke tilbake lokal godkjenning for ansvarsrett ved alvorlige overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov eller dersom den finner at ansvarlig foretak ikke fyller de krav som stilles til pålitelighet og dugelighet. Før det treffes vedtak om tilbaketrekking, skal foretaket gis varsel med frist til å uttale seg. Dersom kommunen finner det nødvendig, kan den straks sette godkjenningen ut av kraft inntil saken er endelig avgjort.

Når særlig formildende hensyn gjør seg gjeldende, kan tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett likevel utelates. Ved mindre alvorlige overtredelser kan det gis advarsel.

Kommunen skal melde tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett til den sentrale godkjenningsordningen. Det samme gjelder advarsel kommunen gir foretaket.

### § 22-5 Forskrifter om nærmere regler om godkjenning av foretak

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling og krav for godkjenning, tilbaketrekking, ordningens omfang og organisering, og om gebyr for godkjenning som ikke kan gå ut over selvkost.

Godkjenningskravene skal gjelde foretakenes evne til å tilfredsstille kravene i loven her, og kan gjelde krav til foretakenes organisasjon, rutiner for oppfyllelse av kravene, og kompetanse hos foretakenes faglige ledelse, basert på utdanning og praksis. Det kan fastsettes forskjellige nivåer for godkjenning i forhold til vanskelighetsgrad og konsekvenser i forskjellige tiltaksklasser.

## Kapittel 23 Ansvar i byggesaker

### § 23-1 Ansvar i byggesaker

I tiltak etter § 20-1 første ledd bokstavene a til l skal det være ansvarlige for søknad, prosjektering, utførelse og kontroll. Ansvarlige i byggesaker innestår for at tiltaket blir i samsvar med krav gitt i eller i medhold av denne lov.

Der tiltaket krever det, jf. § 20-1 andre ledd, plikter tiltakshaver å videreføre sitt ansvar til ansvarlige foretak. Der tiltaket ikke krever særskilt kvalifiserte foretak, eller på de områder av tiltaket som ikke er tilstrekkelig belagt med ansvarlige foretak, har tiltakshaver ansvaret alene.

#### *§ 23-2 Tiltakshaver*

Tiltakshaver etter denne lov er den person eller foretak tiltaket utføres på vegne av. Skifte av tiltakshaver under gjennomføringen skal straks meldes til kommunen av både den opprinnelige og nye tiltakshaver.

#### *§ 23-3 Omfang og varighet av ansvaret til ansvarlige foretak*

Lokal godkjenning for ansvarsrett gis etter søknad, som skal følge med søknaden om tiltaket, jf. § 21-2. Ansvarlige foretak må godkjennes av bygningsmyndighetene jf. §§ 21-4 og 22-3. Foretaket har ansvar overfor bygningsmyndighetene for at plan- og bygningslovgivningens krav er oppfylt og dokumentert for det ansvarsområde foretaket har påtatt seg gjennom søknad om lokal godkjenning for ansvarsrett. Det ansvarlige foretaks ansvar omfatter også underleverandørers utførelse og prosjektering med mindre disse er gitt lokal godkjenning for ansvarsrett i tiltaket.

Ansvarsrett opphører ved utstedelse av ferdigattest. Kommunen kan likevel gi pålegg om retting eller utbedring innen fem år etter at ferdigattest er gitt dersom den oppdager vesentlige forhold i strid med lovgivning eller den gitte tillatelsen, og som den ansvarlige har ansvaret for.

#### *§ 23-4 Ansvarlig søker*

Ansvarlig søker er tiltakshavers representant overfor kommunen, og har ansvar for at søknaden inneholder nødvendige opplysninger for at kommunen skal kunne ta stilling til om tiltaket er i samsvar med bestemmelser og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov.

Ansvarlig søker skal samordne de ansvarlige prosjekterende, utførende og kontrollerende, og påse at alle oppgaver er belagt med ansvar.

Ansvarlig søker har ansvar for at tiltaket avsluttes ved innsending av nødvendige opplysninger for kommunens utstedelse av ferdigattest.

#### *§ 23-5 Ansvarlig prosjekterende*

Ansvarlig prosjekterende har ansvar for at tiltaket prosjekteres i samsvar med bestemmelser og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov. Forutsetningene og løsningene som ligger til grunn for prosjekteringen skal dokumenteres.

Ansvarlig prosjekterende er ansvarlig for prosjektering av nødvendige sikringstiltak etter § 28-2.

#### *§ 23-6 Ansvarlig utførende*

Ansvarlig utførende har ansvar for at tiltaket utføres på grunnlag av og i samsvar med prosjekteringen, og i samsvar med krav eller tillatelser til utførelsen gitt i eller i medhold av denne lov.

Ansvarlig utførende er ansvarlig for gjennomføring av nødvendige sikringstiltak under utførelsen etter § 28-2.

#### *§ 23-7 Ansvarlig kontrollerende*

Ansvarlig kontrollerende skal være uavhengig av det foretaket som utfører arbeidet som kontrolleres. Ansvarlig kontrollerende skal ha sentral godkjenning etter § 22-1.

Ansvarlig kontrollerende for prosjekteringen har ansvar for å kontrollere at prosjekteringsgrunnlaget og de prosjekterte løsninger som er utarbeidet for tiltaket, er dokumentert og i samsvar med krav og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov.

Ansvarlig kontrollerende for utførelsen har ansvar for å kontrollere at det foreligger tilstrekkelig prosjektert grunnlag for utførelsen, at utførelsen er dokumentert å være i samsvar med krav og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at utførelsen er i samsvar med prosjekteringsgrunnlaget.

#### *§ 23-8 Forskrifter om ansvar*

Departementet kan gi utfyllende forskrifter om innhold, tildeling, gjennomføring og tilbaketrekking av ansvar og ansvarsrett.

Departementet kan gi forskrift om at tiltakshaver kan bygge egen bolig og fritidsbolig, og om ansvarsregler og dokumentasjon i slike tilfeller.

## **Kapittel 24 Kvalitetssikring og kontroll med prosjektering og utførelse av tiltak**

### *§ 24-1 Kvalitetssikring og kontroll med prosjektering og utførelse*

Ansvarlig prosjekterende og ansvarlig utførende skal ha system for å sikre og dokumentere at plan- og bygningslovgivningens krav er oppfylt. I tillegg skal det gjennomføres uavhengig kontroll av ansvarlige kontrollforetak når:

- det foreligger viktige og kritiske områder og oppgaver
- kommunen krever det etter en konkret vurdering.

Kommunen kan gjøre unntak fra krav om uavhengig kontroll etter forskrift gitt av departementet.

Departementet gir forskrift om kriterier for når det skal føres uavhengig kontroll etter første ledd bokstav a og b. Departementet kan gi forskrift om uavhengig kontroll av særskilte områder ved fare eller andre samfunnsmessige viktige forhold.

#### § 24-2 Gjennomføring av kontroll

Kontroll skal gjennomføres uavhengig og helhetlig, og skal ivareta grenseflater mellom forskjellige fagområder.

Kontroll skal gjennomføres på grunnlag av planer for gjennomføring av tiltaket, som også skal omfatte sluttkontroll. Omfang, detaljering og gjennomføring av kontrollen skal tilpasses arbeidets vanskelighet, risiko for og konsekvenser ved feil, og foretakenes pålitelighet og dugelighet.

Tiltakshaver og de ansvarlige foretak har plikt til å gi de opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av kontrollen. Ved feil som er påpekt av kontrollforetaket, og som ikke blir rettet, og ved uenighet om tekniske løsninger, skal kontrollforetaket informere kommunen.

Departementet gir forskrifter om gjennomføring av kontroll.

### Kapittel 25 Tilsyn

#### § 25-1 Tilsynsplikt

Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Kommunen skal føre tilsyn med særlige forhold etter nærmere forskrift fra departementet.

Kommunen kan samarbeide med andre kommuner eller instanser om tilsyn.

#### § 25-2 Tilsynets innhold

Utover tilsynsplikten i § 25-1, avgjør kommunen i hvilke saker, og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Tilsynet gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig.

Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt, jf. § 23-3 andre ledd. Hvis tilsynet viser vesentlig svikt som ikke er ivarettatt ved uavhengig kon-

troll, kan kommunen kreve sakkyndig bistand eller utføre tekniske prøver for tiltakshavers regning. Tilsynet skal avsluttes med en sluttrapport.

Departementet kan gi forskrift om innhold, gjennomføring og rapportering av tilsyn.

### Kapittel 26 Opprettelse og endring av eiendom

#### § 26-1 Opprettelse og endring av eiendom

Opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggs-eiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny fest grunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, jf. lov om eighedsregistrering, eller endring av eksisterende eiendomsgrenser, må ikke gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot denne lov, forskrift eller plan. Opprettelse eller endring som nevnt i første punktum, må heller ikke gjøres slik at det dannes tomter som er uegnet til bebyggelse på grunn av sin størrelse, form eller plassering etter reglene i denne lov.

### Kapittel 27 Tilknytning til infrastruktur

#### § 27-1 Vannforsyning

Bygning må ikke føres opp eller tas i bruk til opphold for mennesker eller dyr med mindre det er forsvarlig adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann, samt slokkevann. Det samme gjelder opprettelse eller endring av eiendom for slik bebyggelse. Rettighet til å føre vannledning over annens grunn, alternativt til å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret ved tinglyst dokument eller på annen måte som kommunen godtar som tilfredsstillende.

Når offentlig vannledning går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal, skal bygning som ligger på eiendommen knyttes til vannledningen. Vil dette etter kommunenes skjønn være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad, eller særlige hensyn tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning.

Kommunen kan i andre tilfeller enn nevnt i andre ledd, kreve at bygningen skal knyttes til offentlig vannledning når særlige hensyn tilsier det.

Reglene i andre og tredje ledd gjelder også for eksisterende byggverk.

#### § 27-2 Avløp

Før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent, skal bortledning av avløpsvann være sikret i samsvar med forurensningsloven. Rettighet til å føre

avløpsledning over annens grunn, alternativt til å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret ved tinglyst dokument eller på annen måte som kommunen godtar som tilfredsstillende.

Når offentlig avløpsledning går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal, skal bygning som ligger på eiendommen, knyttes til avløpsledningen. Vil dette etter kommunenes skjønn være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad eller særlige hensyn tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning.

Kommunen kan i andre tilfeller enn nevnt i andre ledd, kreve at bygningen skal knyttes til avløpsledning når særlige hensyn tilsier det.

Reglene i andre og tredje ledd gjelder også for eksisterende byggverk.

Før oppføring av bygning blir satt i gang, skal avledning av grunn- og overvann være sikret. Tilsvarende gjelder ved vedlikehold av drenering for eksisterende byggverk.

#### *§ 27-3 Tilknytning til eksisterende private anlegg*

Plan- og bygningsmyndigheten kan tillate tilknytning til private vann- og avløpsanlegg. Eieren av anlegget kan i så fall kreve at den som blir tilknyttet anlegget foretar eller betaler de utvidelser og forandringer av anlegg som tilknytningen gjør nødvendig, eller at det blir stilt sikkerhet for dette. Eieren kan i tillegg kreve refusjon for de opprinnelige anleggsutgiftene og senere oppgraderinger. Kostnadene og refusjonen fastsettes ved skjønn. Utgiftene til skjønn bæres av den som blir tilknyttet anlegget.

#### *§ 27-4 Atkomst*

Før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent, skal byggetomta enten være sikret lovlig atkomst til veg som er åpen for alminnelig ferdsel eller ved tinglyst dokument eller på annen måte være sikret vegforbindelse som kommunen godtar som tilfredsstillende. Avkjørsel fra offentlig veg må være godkjent av vedkommende vegmyndighet, jf. veglova §§ 40 til 43.

Dersom vegforbindelse etter kommunens skjønn ikke kan skaffes uten uforholdsmessig vanske eller utgift, kan kommunen godta en annen ordning.

#### *§ 27-5 Fjernvarmeanlegg*

Hvis et byggverk skal oppføres innenfor et konsesjonsområde for fjernvarme, og tilknytningsplikt for tiltaket er bestemt i plan, skal byggverket knyttes til fjernvarmeanlegget.

Kommunen kan gjøre unntak fra tilknytningsplikten der det dokumenteres at alternativ til tilknytning til fjernvarmeanlegg vil være miljømessig bedre.

#### *§ 27-6 Forskrifter om tilknytning*

Departementet kan gi forskrifter til §§ 27-1 til 27-5, herunder om tiltak som kan kreves tilknyttet til fjernvarmeanlegg og tilrettelegging for bruk av fjernvarme.

### **Kapittel 28 Krav til byggetomta og ubebyggt areal**

#### *§ 28-1 Byggegrunn, miljøforhold mv.*

Grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.

For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse, uteareal og nødvendige sikringstiltak.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om sikkerhetsnivå og krav til sikringstiltak for person eller eiendom, dokumentasjon, tiltaket og særskilte sikringstiltak.

#### *§ 28-2 Sikringstiltak ved byggearbeid mv.*

Bygge- eller rivingsarbeid, graving, sprenging eller fylling kan ikke igangsettes uten at de ansvarlige på forhånd har truffet nødvendige tiltak for å sikre mot at skade kan oppstå på person eller eiendom, og for å opprettholde den offentlige trafikk.

Maskiner, stillaser og alt utstyr for byggearbeid skal være forsvarlig innrettet og vedlikeholdt, og driften skal være ordnet slik at fare for liv og helse ikke oppstår. Kommunen kan gi de pålegg den finner påkrevd for at disse bestemmelser blir holdt, herunder om grunnundersøkelser.

#### *§ 28-3 Tiltak på nabogrunn*

Dersom byggverk kan bli utsatt for skade ved vannsig, ras eller utglidning fra nabogrunn, kan kommunen tillate at nødvendige forebyggende tiltak foretas på nabogrunnen.

Kommunen kan tillate at nabogrunn i nødvendig utstrekning blir brukt for utføring av bygge- og vedlikeholdsarbeid – herunder atkomst – når arbeidet enten ikke lar seg utføre på annen måte, eller andre løsninger etter kommunens skjønn vil medføre vesentlig økte kostnader. Kommunen kan

også tillate at skorstein som støter inntil naboens eiendom, festes til vegg eller tak på denne, eller at atkomst til skorstein skjer over taket på naboeiendom.

Kommunen kan sette vilkår for tillatelsen, herunder at det på forhånd blir stilt slik sikkerhet som kommunen bestemmer.

Erstatning til naboen for eventuelle utgifter, skader og ulemper fastsettes om nødvendig ved skjønn. Er de tiltak som nevnt i første ledd gjort nødvendig ved at naboen har forsømt sin plikt til å lede bort vannet eller å forebygge ras eller utglidning, kan denne ved skjønn pålegges å erstatte eieren kostnader, skade og ulempe.

#### § 28-4 Sikring ved gjerde

I tettbebygd strøk og i områder hvor det er bestemt i plan, skal tomt være forsynt med gjerde mot veg, når den ikke er fullt utbygd til veglinje. Utenfor tettbebygd strøk kan kommunen påby tomt skal ha gjerde mot veg.

Kommunen kan fritta for plikt til gjerde med mindre vegmyndighet finner at det bør være gjerde i medhold av veglova § 44.

Bestemmelsen gjelder tilsvarende for eksisterende byggverk.

#### § 28-5 Orden på og bruk av ubebygd areal. Sikringstiltak ved byggverk mv.

Ubebygd areal i bebygde områder skal holdes i ryddig og ordentlig stand. Kommunen kan forby lagring eller annen bruk av ubebygd areal, når det etter kommunens skjønn vil gjøre opphold eller ferdsel farlig, virke sterkt skjæmmende eller være til vesentlig ulempe. Der forhold ved lagring og annen bruk eller terreng i nærheten av byggverk kan gjøre opphold og ferdsel farlig, kan kommunen pålegge eier å gjennomføre sikringstiltak.

#### § 28-6 Sikring av basseng, brønn og dam

Basseng og brønn skal til enhver tid være sikret slik at personer hindres fra å falle i dem. Brønn eller dam som antas å medføre særlig fare for barn, kan kommunen pålegge gjenfylt eller sikret på annen måte innen en fastsatt frist. Gjenfylling kan ikke skje dersom brønn eller dam er påkrevet av hensyn til vannforsyningen. Dammer som faller inn under vannressursloven, skal sikres etter reglene i vannressursloven.

Grunneieren er ansvarlig for at anlegg er sikret som nevnt i første ledd. Er grunnen bortleid mer enn to år, påhviler ansvaret leieren eller festeren. Blir anleggene bare brukt av noen som ikke er ansvarlig etter foranstående regler, påhviler ansvaret brukeren.

#### § 28-7 Den ubebygde del av tomte. Fellesareal

Uteareal skal innenfor sin funksjon være universelt utformet i samsvar med forskrifter gitt av departementet.

Uteareal på tomte skal gjennom størrelse, utforming og beliggenhet mv. sikre forsvarlig oppholdssted i det fri for beboerne og i nødvendig utstrekning muliggjøre lek, rekreasjon, avkjørsel og parkering av biler, motorsykler, sykler o.l. Opparbeidet uteareal på tomte skal kunne brukes av alle innenfor tillatelsens formål. Kommunen kan godta at fellesareal avsettes for flere eiendommer.

Det kan bestemmes i kommuneplanen at kommunen kan samtykke i at det i stedet for parkeringsplass på egen grunn eller på fellesareal blir innbetalt et beløp for hver manglende plass til kommunen for bygging av parkeringsanlegg. Kommunestyret bestemmer hvilke satser som til enhver tid skal gjelde. Innbetalte beløp kan bare benyttes til opparbeiding av offentlige parkeringsanlegg.

Bestemmelsen i første til tredje ledd gjelder tilsvarende ved bruksendring.

Departementet kan gi forskrifter om rammene for anvendelse av denne bestemmelsen, herunder bruk av midler innbetalt etter tredje ledd.

#### § 28-8 Forskrifter om ivaretagelse av miljø

Departementet gir forskrifter for ivaretagelse av miljø, herunder naturmangfold, i forhold som omfattes av dette kapitlet.

### Kapittel 29 Krav til tiltaket

#### § 29-1 Utforming av tiltak

Ethvert tiltak etter kapittel 20 skal prosjekteres og utføres slik at det får en god arkitektonisk utforming i samsvar med sin funksjon etter reglene gitt i eller i medhold av denne lov.

#### § 29-2 Visuelle kvaliteter

Ethvert tiltak etter kapittel 20 skal prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn innehar gode visuelle kvaliteter både i seg selv og i forhold til dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering.

#### § 29-3 Krav til universell utforming og forsvarlighet

Tiltak etter kapittel 20 skal innenfor sin funksjon være universelt utformet i samsvar med forskrifter gitt av departementet.

Tiltak skal ikke medføre fare og skal oppfylle krav til forsvarlig sikkerhet herunder nødvendig evakuering, helse og miljø i eller i medhold av loven.

#### § 29-4 Bygningens plassering, høyde og avstand fra nabogrense

Bygningens plassering, herunder høydeplassing, og bygningens høyde skal godkjennes av kommunen. Kommunen skal påse at veglovas bestemmelser om byggegrense og friskt blir fulgt. Bygning med gesimshøyde over 8 meter og mønehøyde over 9 meter kan bare føres opp hvor det har hjemmel i plan etter kapittel 11 eller 12.

Hvis ikke annet er bestemt i plan etter kapittel 11 eller 12, skal bygning ha en avstand fra nabogrense som minst svarer til bygningens halve høyde og ikke under 4 meter.

Kommunen kan godkjenne at bygning plasseres nærmere nabogrense enn nevnt i andre ledd eller i nabogrense:

- a) når eier (fester) av naboeiendommen har gitt skriftlig samtykke eller
- b) ved oppføring av garasje, uthus og lignende mindre tiltak.

Nærmere bestemmelser, herunder regler om avstand mellom bygninger, beregningsmåten for høyde, avstand fra nabogrense og areal på bygning som nevnt i andre ledd bokstav b, gis ved forskrift.

#### § 29-5 Tekniske krav

Ethvert byggverk skal prosjekteres og utføres slik at det ferdige byggverket oppfyller krav til sikkerhet, helse, miljø og energi.

Bygning med oppholdsrom for mennesker skal prosjekteres og utføres slik at krav til forsvarlig energibruk, planløsning og innemiljø, herunder utsyn, lysforhold, isolasjon, oppvarming, ventilasjon og brannsikring mv., blir oppfylt.

For å sikre at ethvert tiltak får en forsvarlig og tilsiktet levetid, skal det ved prosjektering og utførelse tas særlig hensyn til geografiske forskjeller og klimatiske forhold på stedet.

Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om tekniske krav til tiltak, herunder om valg av energiløsninger.

#### § 29-6 Tekniske installasjoner og anlegg

Tekniske installasjoner og anlegg skal prosjekteres og utføres slik at de gir de ytelser som er forutsatt og tåler de indre og ytre belastninger som normalt forekommer. Kravene i § 29-3 første ledd gjelder tilsvarende.

Tekniske installasjoner og anlegg skal oppføres eller installeres, drives og vedlikeholdes slik at krav til forsvarlig helse, sikkerhet og miljø, herunder energioekonomi, gitt i eller i medhold av loven blir oppfylt. Eier av anlegget skal sørge for at nødvendig vedlikehold og reparasjon blir foretatt av fagkyndig personell.

Dersom tekniske installasjoner og anlegg etter kommunens skjønn er til ulempe for omgivelsene, kan kommunen pålegge eieren å treffe nødvendige tiltak. Når særlige forhold gjør det rimelig, kan det bestemmes at utgiftene til slike tiltak helt eller delvis skal bæres av eier av annen eiendom som er årsak til at pålegget er gitt.

Denne paragrafen gjelder tilsvarende for tekniske installasjoner og anlegg i eksisterende byggverk.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser bl.a. om oppføring eller installering av installasjoner og anlegg, reparasjon av anlegg som er i drift, og om anleggseierens plikter.

#### § 29-7 Krav til produkter til byggverk

Ethvert produkt som skal inngå i et byggverk, skal ha forsvarlige egenskaper. Produsent eller dennes representant skal sørge for at egenskapene til produktet dokumenteres, og er forpliktet til å gi de opplysninger til tilsynsmyndigheten som er nødvendige for utøvelse av tilsyn med produktets egenskaper. Departementet utpeker tilsynsmyndighet.

Departementet kan gi forskrift om tekniske spesifikasjoner og om godkjennings- og kontrollsystemer som skal legges til grunn for dokumentasjon og tilsyn, herunder kan departementet fastsette krav til og om merking av produkter til byggverk (CE-merket produkt).

Dersom tilsynsmyndigheten har begrunnet mistanke om at det omsettes et produkt som ikke oppfyller kravene til dokumentasjon, og produktet er tiltenkt brukt i et byggverk, skal den føre tilsyn med produktet og kan gi pålegg om midlertidig stans i omsetning og bruk av produktet.

Finner tilsynsmyndigheten at et produkt ikke tilfredsstillende forutsetningene for godkjenning, tilsyn eller merking, kan den gi pålegg om å stanse omsetningen av produktet. Det samme gjelder et produkt som, selv om det er erklært å være i samsvar med kravene, kan medføre fare for liv, helse eller miljø. Tilsynsmyndigheten kan også forby bruk av og gi pålegg om å kalle tilbake slike produkter fra markedet, eller treffe andre tiltak for å sikre at produktet bringes i overensstemmelse med kravene, dersom produktet allerede er omsatt. Tilsynsmyndigheten skal gis tilgang til produkt, rom, areal eller annet område som er nødvendig for å kunne føre tilsynet.

Departementet kan gi forskrift om gebyr for tilsynsarbeidet med å sikre at bestemmelser og vedtak gitt i eller i medhold av denne paragrafen, blir fulgt. Gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg.

### § 29-8 Avfallshåndtering

Tiltak etter kapittel 20 skal tilfredsstillende krav til forsvarlig avfallshåndtering i eller i medhold av loven.

Departementet gir nærmere forskrifter om avfallshåndtering, herunder dokumentasjon av avfallshåndtering og om hva som anses som forsvarlig avfallshåndtering.

### § 29-9 Heis, rulletrapp og rullende fortau.

#### Sikkerhetskontroll

Heis, rulletrapp og rullende fortau skal være slik utført, og driften av slikt anlegg så betryggende, at bruken av anlegget ikke kan medføre personskaade. Kravene i § 29-3 første ledd gjelder tilsvarende.

Kommunen kan føre sikkerhetskontroll med anlegg når dette er i drift. Sikkerhetskontroll kan også føres av departementet eller den det bemyndiger. Utgifter for gjennomføring av sikkerhetskontroll av anlegg i drift kan kreves dekket hos anleggseier.

Avdekker sikkerhetskontroll feil eller mangler som kan medføre fare for skade på person, skal den som utfører sikkerhetskontrollen, straks sette anlegget ut av drift inntil kommunen kan treffe vedtak i saken.

Eieren av anlegget er ansvarlig for at:

- a) anlegg som er i bruk er sikkerhetsmessig forsvarlig,
- b) det utføres vedlikehold, ettersyn, nødvendige reparasjoner og sikkerhetskontroll med anlegget,
- c) vedlikehold og ettersyn utføres av fagkyndig personell og at sikkerhetskontroll gjennomføres av kommunen eller organ med særskilt bemyndigelse av departementet og
- d) det for hvert enkelt anlegg foreligger dokumentasjon for oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av denne lov, herunder hvordan vedlikehold, ettersyn, nødvendig reparasjon og sikkerhetskontroll er planlagt og utført.

Anlegg kan ikke settes i drift uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter § 21-10.

Denne paragrafen gjelder tilsvarende for heis, rulletrapp og rullende fortau i eksisterende byggverk. Anlegg kan ikke holdes i drift uten at kravene i fjerde ledd er ivaretatt.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser bl.a. om sikkerhetskontroll og reparasjon av anlegg som er i drift, om kvalifikasjonskrav til kontrollpersonell og om anleggseierens plikter, og at de bestemmelser som gjelder for heis,

rulletrapp og rullende fortau helt eller delvis også skal gjelde for andre permanente løfteinnretninger.

### § 29-10 Forskrifter om ivaretagelse av miljø

Departementet gir forskrifter for ivaretagelse av miljø, herunder naturmangfold, ved plassering og utforming av tiltak.

## Kapittel 30 Krav til særskilte tiltak

### § 30-1 Driftsbygninger i landbruket

Bestemmelsene i § 27-1 andre til fjerde ledd, § 27-2 andre til femte ledd og § 27-4 gjelder ikke for oppføring av driftsbygning i landbruket eller for endring og reparasjon av bestående driftsbygning.

Departementet kan gi forskrift om at også andre bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven ikke skal gjelde, og om det saklige virkeområdet for denne bestemmelsen.

Bestemmelsen gjelder tilsvarende for husvære for seterbruk, reindrift eller skogsdrift.

### § 30-2 Byggverk og virksomhet som kan medføre fare eller særlig ulempe

I og i tilknytning til boligstrøk kan kommunen forby eller stille særskilte krav til byggverk eller virksomhet som kan medføre fare eller særlig ulempe.

Bestemmelsen gjelder tilsvarende for eksisterende byggverk og virksomhet.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om plassering av byggverk og virksomhet som kan medføre fare eller særlig ulempe.

### § 30-3 Skilt- og reklameinnretninger

Skilt- og reklameinnretninger må ikke virke skjemmende eller sjenerende i seg selv, i forhold til omgivelsene eller for trafikken, eller i strid med ønsket utvikling i kommunen.

Tillatelse til skilt- og reklameinnretning kan gis permanent, for et bestemt tidsrom eller inntil videre. Dersom tillatelsen er gitt inntil videre, kan kommunen gi pålegg om å fjerne eller endre enhver skilt- og reklameinnretning som etter kommunens skjønn strider mot kravene i første ledd. Innretning som antas å medføre fare kan i alle tilfelle kreves fjernet ved pålegg fra kommunen.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om materielle krav til skilt- og reklameinnretninger.



*§ 30-4 Andre varige konstruksjoner eller anlegg.  
Vesentlige terrenginngrep mv.*

For varige konstruksjoner eller anlegg, vesentlige terrenginngrep og anlegg av veg eller parkeringsplass, gjelder bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven så langt de passer, uansett om tiltaket utføres på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder.

Kommunen kan fastsette høyde og form på terreng. Departementet kan gi forskrift om at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lovs bestemmelser om byggesaker ikke skal gjelde, og om det saklige virkeområde for paragrafen her.

*§ 30-5 Midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg*

Midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg, jf. § 20-1 første ledd bokstav j, må ikke plasseres slik at de hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv, eller på annen måte fører til vesentlig ulempe for omgivelsene. For ovennevnte tiltak gjelder bestemmelser gitt i eller i medhold av loven så langt de passer. Departementet kan gi forskrift om krav til midlertidige bygninger, konstruksjoner og anlegg.

*§ 30-6 Fritidsbebyggelse*

Lovens bestemmelser i § 27-1 andre til fjerde ledd og § 27-2 andre til fjerde ledd gjelder for fritidsbebyggelse bare når dette er bestemt i plan. Departementet kan gi forskrift om at andre bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven ikke skal gjelde for fritidsbebyggelse.

## **Kapittel 31 Krav til eksisterende byggverk**

*§ 31-1 Ivaretagelse av kulturell verdi ved arbeid på eksisterende byggverk*

Ved endring av eksisterende byggverk, oppussing og rehabilitering skal kommunen se til at historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi som knytter seg til et byggverks ytre, så vidt mulig blir bevart. Paragraf 29-2 gjelder tilsvarende.

*§ 31-2 Tiltak på eksisterende byggverk*

Tiltak på eksisterende byggverk skal prosjekteres og utføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. På byggverk som er, eller brukes, i strid med senere vedtatt plan, kan hovedombygging, tilbygging, påbygging, underbygging, bruksendring eller vesentlig utvidelse eller endring av tidligere drift bare tillates når det er i samsvar med planen.

Kommunen kan sette som vilkår for å tillate tiltak etter § 20-1 at også andre deler av byggverket enn det tiltaket gjelder settes i forsvarlig stand i samsvar med relevante tekniske krav. Dette kan gjøres når kommunen finner at byggverket er i så dårlig stand at det av hensyn til helse, miljø eller sikkerhet ellers ikke vil være tilrådelig å gjennomføre det omsøkte tiltaket.

Er det vedtatt å ekspropriere byggverket, kan kommunen unnlate å gi tillatelse til tiltaket. Det samme gjelder hvis eieren er gitt forhåndsvarsel etter oreigningslova om ekspropriasjon. For øvrig gjelder oreigningslova § 28. Er ekspropriasjonen ikke avgjort, må avgjørelsen foreligge senest 12 uker etter at søknaden om tillatelse er mottatt.

Kommunen kan gi tillatelse til bruksendring og nødvendig ombygging og rehabilitering av eksisterende byggverk også når det ikke er mulig å tilpasse byggverket til tekniske krav uten uforholdsmessige kostnader, dersom bruksendringen eller ombyggingen er forsvarlig og nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk. Kommunen kan stille vilkår i tillatelsen.

*§ 31-3 Sikring og istandsetting*

Eier eller den ansvarlige plikter å holde byggverk og installasjoner som omfattes av denne lov i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, og slik at de ikke virker sterkt skjæmmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene.

Blir plikten ikke overholdt, kan kommunen gi pålegg om sikring og istandsetting.

*§ 31-4 Pålegg om dokumentasjon og utbedring*

Departementet kan gi forskrift om kommunens adgang til å gi pålegg om dokumentasjon og utbedring av eksisterende byggverk og installasjoner i samsvar med krav som gjelder for nye byggverk eller installasjoner.

Pålegg kan bare gis der utbedring vil gi vesentlig forbedring av byggverkets eller installasjonens funksjon som tilsies av tungtveiende hensyn til universell utforming, helse, miljø, sikkerhet eller bevaringsverdi. I vurderingen skal det legges vekt på kostnadene ved pålegget, antall brukere, hvilke farer eller ulemper de utsettes for, og avstanden mellom den faktiske tilstanden og gjeldende krav.

Kongen kan gi forskrift om at bestemte typer eksisterende bygninger, anlegg eller uteområder skal opparbeides slik at de blir universelt utformet. Det kan gis frist for slik opparbeidelse.

### § 31-5 Pålegg om og forbud mot riving

Er byggverk kommet i slik stand at det etter kommunens skjønn ikke kan settes i stand uten hovedombygging, og nybygging eller hovedombygging ikke kan gjennomføres eller ikke blir satt i gang innen en rimelig frist som kommunen setter, kan kommunen kreve at byggverket eller restene av det blir fjernet og tomta ryddet.

Byggverk med videre kan også kreves fjernet dersom det etter kommunens skjønn er kommet i slik tilstand at det medfører fare eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, eller virker sterkt skjemmende, og det ikke er satt i stand innen en fastsatt frist.

Kommunen kan også avslå søknad om riving etter § 20-1 første ledd bokstav e inntil det foreligger:

- a) igangsettingstillatelse for nytt tiltak på tomta, eller
- b) reguleringsplan som ikke kan gjennomføres uten at byggverket blir revet.

### § 31-6 Bruksendring og riving av bolig

Kommunen kan ved kommuneplanbestemmelser bestemme at det må foreligge særskilt tillatelse fra kommunen for:

- a) å omdanne eller ta i bruk bolig til forretningslokale, herunder hotell eller annet herberge,
- b) å rive bygning som inneholder bolig, unntatt når bygningen
  1. er ekspropriert av det offentlige, eller
  2. ligger innenfor område som er regulert til bebyggelse og anlegg, jf. § 12-5 nr. 1, det er gitt bestemmelser om fornyelse, jf. § 12-7, og er ervervet av kommunen eller andre som med kommunestyrets samtykke skal stå for fornyelsen
- c) å slå sammen boliger eller dele opp boenheter til hybler
- d) annen ombygging av bolig enn den som omfattes av bokstav a eller c når ombyggingen fører til at boenhet må fravikes.

Ved avgjørelsen av om tillatelse etter første ledd bokstav a til d skal gis, skal det tas hensyn til om det etter kommunens skjønn er en forsvarlig utnyttning av boligmassen. Det kan stilles vilkår om at berørte beboere skal skaffes erstatningsbolig.

Dersom bolig er omgjort i strid med planbestemmelse etter første ledd, kan kommunen påby at den settes i slik stand at den kan tjene sitt opprinnelige formål.

### § 31-7 Tilsyn med eksisterende byggverk og arealer

Plan- og bygningsmyndighetene kan føre tilsyn med eksisterende arealer og byggverk for å påse at

det ikke foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter denne lov som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø. Tilsyn kan likevel bare føres der det er grunn til å anta at det foreligger forhold som nevnt, eller det skal vurderes pålegg etter §§ 31-3 og 31-4.

Enhver som disponerer byggverk, areal eller aktuell del av det plikter å gi vedkommende myndighet nødvendige opplysninger og adgang til å foreta nødvendige undersøkelser.

### § 31-8 Utbedringsprogram

For en eller flere eiendommer i tettbygd strøk kan kommunestyret vedta program for utbedring av bebyggelsen og tilhørende arealer.

Kommunen kan oppfordre eiere og beboere av berørt fast eiendom, herunder av hus på festet grunn, til å legge fram de nødvendige opplysninger, og skal gi dem anledning til å medvirke ved utarbeidelse av utbedringsprogrammet.

Utbedringsprogram kan omfatte:

- a) ombygging, forbedring eller istandsetting
- b) sammensetning av boenheter, oppvarming, strømforsyning, sanitæranlegg mv.
- c) bygningstekniske og brannmessige forhold
- d) utlegging av fellesarealer og innretning av fellesanlegg for bebyggelsen og framtidig vedlikehold og drift av fellesarealer og fellesanlegg.

## Femte del: Håndhevings- og gebyrregler

### Kapittel 32 Ulovlighetsoppfølging

#### § 32-1 Plikt til å forfølge ulovligheter

Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Beslutning om dette er ikke enkeltvedtak.

#### § 32-2 Forhåndsvarsel

Den ansvarlige skal varsles før pålegg gis, tvangsmulkt vedtas eller forelegg utferdiges, og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn 3 uker. Forhåndsvarsel skal gis skriftlig.

Forhåndsvarslet skal opplyse om at dersom ulovlige forhold ikke rettes innen fristen, vil forholdet kunne følges opp med pålegg om retting, pålegg om stans eller vedtak om tvangsmulkt. Forhåndsvarselet skal videre opplyse om at et eventuelt pålegg som ikke etterkommes innen fastsatt frist, også vil kunne følges opp med forelegg som kan få samme virkning som rettskraftig dom.

*§ 32-3 Pålegg om retting og pålegg om stans*

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg om retting av det ulovlige forhold, opphør av bruk og forbud mot fortsatt virksomhet, samt stansing av arbeid.

Ved utferdigelsen av pålegg skal det settes frist for oppfyllelse.

Samtidig med utferdigelsen av pålegg kan det fastsettes tvangsmulkt. Ved utferdigelse av pålegg gis opplysning om at pålegget vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom.

Endelig pålegg kan tinglyses som en heftelse på den aktuelle eiendom.

*§ 32-4 Pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning*

Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg om stans av arbeid eller opphør av bruk med øyeblikkelig virkning. Slikt pålegg kan gis uten forhåndsvarsel. Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene kreve bistand av politiet for gjennomføring av pålegg om stans.

*§ 32-5 Tvangsmulkt*

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt.

Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, som et engangsbeløp eller som en kombinasjon av løpende mulkt og engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen. Når det ulovlige forhold er rettet, kan kommunen nedsette eller frafalle ilagt tvangsmulkt.

*§ 32-6 Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud*

Plan- og bygningsmyndighetene kan utferdige forelegg om plikt til å etterkomme pålegg mot den som innen fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller forbud som er gitt med hjemmel i denne lov. Der det har gått mer enn 6 måneder siden pålegget eller forbudet ble gitt, skal den som forelegget rettes mot gis anledning til å uttale seg før forelegget utferdiges. Forelegget skal gi opplys-

ning om bestemmelsene i andre ledd, og skal, så langt mulig, forkynnes for den det er rettet mot.

Den som forelegget er rettet mot kan reise søksmål mot det offentlige for å få forelegget prøvd. Blir søksmål ikke reist innen 30 dager fra forkynnelsen, har forelegget samme virkning som rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer. Forelegg kan ikke påklages.

*§ 32-7 Tvangsfullbyrdelse*

Blir pålegg i rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg ikke etterkommet, kan plan- og bygningsmyndighetene la de nødvendige arbeider utføre for regning av den som dommen eller forelegget er rettet mot uten at det er nødvendig med kjennelse etter tvangsfullbyrdesloven §§ 13-7 og 13-14.

Plan- og bygningsmyndighetenes pålegg etter denne lov er særlig tvangsgrunnlag dersom pålegget gjelder forhold som medfører fare for de som oppholder seg i bygningen eller andre, og pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist, og kan fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdesloven § 13-14 uten at dom eller forelegg kreves. Det samme gjelder når midlertidig dispensasjon etter § 19-3 er trukket tilbake, eller når påbudt arbeid som vilkår for midlertidig brukstillatelse etter § 21-10 tredje ledd ikke er utført, eller pålegg om å fjerne eller endre skilt mv. etter § 30-3 ikke er etterkommet innen fastsatt frist.

*§ 32-8 Overtredelsesgebyr*

Overtredelsesgebyr kan ilegges den som forsettlig eller uaktsomt:

- a) prosjekterer eller utfører et tiltak i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov når dette kan føre eller har ført til personskade, vesentlig materiell skade eller skade for miljøet
- b) utfører, lar utføre, bruker eller lar bruke tiltak uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter denne lov, eller er i strid med vilkårene i slik tillatelse
- c) ikke utfører kontroll av tiltak i samsvar med bestemmelser om dette gitt i eller i medhold av denne lov, og gitte tillatelser
- d) bruker eller lar bruke byggverk eller del av byggverk eller areal uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter denne lov, eller bruken er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, vedtak eller plan
- e) prosjekterer, utfører eller lar utføre eller kontrollerer et tiltak etter § 20-1 uten at arbeidet blir forestått av ansvarlige som er godkjent

- etter § 22-1 og er tildelt ansvarsrett etter § 21-4 tredje ledd
- f) gir uriktige eller villedende opplysninger til plan- og bygningsmyndighetene
  - g) tross skriftlig pålegg ikke oppfyller vilkår for midlertidig dispensasjon etter § 19-3
  - h) tross skriftlig pålegg ikke oppfyller plikten etter § 31-3 første ledd første punktum til å holde byggverk og installasjoner i stand
  - i) ikke etterkommer skriftlig pålegg etter § 31-5 om å fjerne bygning eller rester av bygning eller innretning, eller om å rydde tomta
  - j) tross skriftlig pålegg ikke oppfyller plikten etter § 28-2 til å treffe sikringstiltak
  - k) ikke etterkommer skriftlig pålegg etter § 29-6 tredje ledd om å treffe tiltak for å avhjelpe ulempe fra bygningstekniske installasjoner
  - l) ikke etterkommer særskilt pålegg eller forbud, gitt i medhold av plan- og bygningsloven, når kommunen først skriftlig har gjort ham kjent med at overtredelsesgebyr kan inntre hvis forholdet ikke blir brakt i orden innen en fastsatt frist, og denne frist er oversittet.

Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved overtredelse av forskriftsbestemmelser gitt i medhold av loven, når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre overtredelsesgebyr.

Den ansvarlige skal varsles særskilt før overtredelsesgebyr vedtas, og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn 3 uker. Forhåndsvarsel skal gis skriftlig.

Overtredelsesgebyr ilegges den ansvarlige av plan- og bygningsmyndighetene. Overtredelsesgebyret tilfaller kommunen. Oppfyllelsesfristen er 4 uker fra vedtaket ble truffet, med mindre annet er fastsatt i vedtaket.

Når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyret ilegges foretaket. Dette gjelder selv om det ikke kan anvendes overtredelsesgebyr mot noen enkeltperson.

Departementet gir forskrifter med nærmere regler om gjennomføring av denne bestemmelsen, herunder utmåling, renter og registrering av ilagt overtredelsesgebyr. Det skal fastsettes et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyret.

Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

### § 32-9 Straff

Overtredelser av § 32-8 første ledd som er vesentlige og forsettlig eller grovt uaktsomme, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år. Det samme

gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskrift er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar. Ved vurderingen av om en overtredelse er vesentlig, skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld. Dersom personen eller foretaket tidligere er ilagt sanksjon for overtredelse av denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven, kan straff anvendes selv om overtredelsen ikke er vesentlig.

Med bøter eller fengsel inntil 1 år straffes også den som forsettlig eller uaktsomt:

- a) gir uriktige eller villedende opplysninger til den sentrale godkjenningsordningen, eller
- b) setter CE-merke på produkt uten at forutsetningene er til stede, eller omsetter slikt produkt, eller for øvrig ikke gir de opplysninger eller unnlater å gi tilsynsmyndigheten tilgang til produkt, rom, areal eller annet område som anses nødvendig for å kunne føre tilsynet, jf. § 29-7. Medvirkning til omsetning av et slikt produkt sanksjoneres på samme måte.

Ved grove overtredelser kan fengsel inntil 2 år anvendes. Ved vurderingen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, og graden av utvist skyld.

### § 32-10 Samordning av sanksjoner

Sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten. Dersom det utferdiges flere ulike typer sanksjoner for samme overtredelse, må disse samordnes slik at overtrederen ikke rammes på en urimelig måte.

Plan- og bygningsmyndighetene kan ikke ilegge den ansvarlige et overtredelsesgebyr dersom den ansvarlige tidligere ved rettskraftig dom eller endelig vedtak er frifunnet eller ilagt strafferettslig reaksjon eller rettighetstap for samme forhold.

## Kapittel 33 Gebyr og undersøkelse på fast eiendom

### § 33-1 Gebyr

Kommunestyret selv kan gi forskrift om gebyr til kommunen for behandling av søknad om tillatelse, utferdigelse av kart og attester og for andre arbeid som det etter denne lov eller forskrift påhviler kommunen å utføre, herunder behandling av private planforslag. Gebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren. I gebyret kan det inkluderes utgifter til nødvendig bruk av sakkyndig bistand under tilsyn. Andelen av gebyr som innkreves for tilsyn skal framgå av regulativet.

Tiltakshaver kan selv sørge for de nødvendige utredninger.

Eier skal betale gebyr for kostnadene for behandling av søknad om driftstillatelse og for driftskontroll til vedkommende myndighet. Gebyr for driftskontroll kan helt eller delvis dekkes av årsavgiften.

#### *§ 33-2 Undersøkelse på fast eiendom*

Plan- og bygningsmyndighetene, eller andre med samtykke fra kommunen, kan foreta måling, utstikking og andre undersøkelser på fast eiendom, med sikte på gjennomføring av loven eller bestemmelser i medhold av loven. Kommunen kan gi andre samtykke til å foreta slik undersøkelse til slik tid som samtykket fastsetter.

Eieren eller brukeren må varsles før undersøkelse finner sted, og kan i tilfelle kreve bekreftelse fra kommunen om at den har gitt samtykke til undersøkelsen. Om gjennomføring av undersøkelsen gjelder forvaltningsloven § 15. Lider en eier eller rettighetshaver tap ved undersøkelsen, gjelder oreigningslova § 15 om erstatning.

Eier skal gjøre oppmerksom på ulovlige forhold som oppdages ved tilsyn. Plan- og bygningsmyndighetene kan gi eier skriftlig pålegg om retting innen en fastsatt frist, og kan i særlige tilfeller helt eller delvis forby bruk av byggverk eller areal inntil de ulovlige forhold er rettet.

## **Sjette del: Sluttbestemmelser**

### **Kapittel 34 Ikrafttreden, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover**

#### *§ 34-1 Ikrafttreden*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77, kapittel VIII til XXI.

Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid. Det kan fastsettes en særskilt ikraftsetting av reglene om godkjenning, herunder krav om obligatorisk godkjenning av ansvarlig kontrollerende.

#### *§ 34-2 Overgangsbestemmelser*

Særskilte skjønnsretter vedtatt etter plan- og bygningsloven 14. juni 1985 § 60 kan behandle skjønn som er begjært innen en frist departementet fastsetter, men ikke senere enn 1. januar 2013. For oppnevning av skjønnsrettens leder og medlemmer gjelder reglene i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 § 60. Ved regulativ kan også

fastsettes gebyr for avskrifter og attester fra de særskilte skjønnsretter.

Vedtak etter plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 § 86b om byggearbeid innenfor en bedrifts område står ved lag. Slikt byggearbeid må ikke utføres før melding om arbeidet er sendt til kommunen. Blir arbeidet ikke satt i gang eller innstilt, gjelder § 21-9 første til tredje ledd tilsvarende.

Krav om tinglysning av utsatt opparbeidelsesplikt etter § 18-1 tredje ledd gjelder bare vedtak om utsettelse gitt etter lovens ikrafttreden.

Melding i medhold av §§ 81 eller 86a sendt kommunen før loven er trådt i kraft skal behandles etter de tidligere reglene for behandling av slike meldinger. Tilsvarende gjelder for de som har bedt om samtykke o.l. etter §§ 85, 91a og 107. Saker om tillatelse etter §§ 93 eller 106a sendt kommunen før loven er trådt i kraft, skal for hele tiltaket behandles etter de tidligere reglene for behandling av slike saker. Kongen kan fastsette overgangsperioder.

Refusjonskrav forfalt før ikrafttreden behandles etter de regler som gjaldt da kravet oppsto.

#### *§ 34-3 Endringer i andre lover*

Fra den tid loven trer i kraft, endres følgende lover:

1. I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene gjøres følgende endring:

§ 2 nr. 2 oppheves

2. I lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom gjøres følgende endring:

§ 30 nr. 24 skal lyde:

24. Plan og bygningsloven

3. I lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter gjøres følgende endring:

§ 1 første ledd skal lyde:

Når ein fast eiendom har tilknytning til kommunal vass- eller kloakkledning, anten beinveges eller gjennom privat samleiding, har eigaren skyldnad til å svare vass- og kloakkavgift til kommunen. Det same gjeld når kommunen med heimel i plan- og bygningslova §§ 27-1 eller 27-2, har kravd at eigedomen skal ha slik tilknytning. Avgift kan krevjast jamvel av eiendom som det ikkje er hus på, når kommunen kunne kravd tilknytning til slike leidningar om det hadde vore hus på eigedomen. Er det ikkje bygd på eigedomen av di det, i lov eller i vedtak av offentleg styresmakt, er sett forbod mot bygging, kan det ikkje krevjast avgift så lenge forbodet gjeld. Det same gjeld når byggjehindringa er annan serleg grunn som eigaren ikkje har ansvaret for.

4. I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall gjøres følgende endring:

§ 25 skal lyde:

§ 25 (utgifter til anlegg, drift og vedlikehold av avløpsanlegg)

Utgiftene til anlegg, drift og vedlikehold av avløpsanlegg som drives av kommunen, dekkes av kommunen. Kommunen kan kreve full eller delvis dekning av sine kostnader ved innkreving av avgift i samsvar med lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter. Kommunen kan uten hinder av annet punktum kreve refusjon etter *plan- og bygningsloven kapittel 18*.

5. I lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. gjøres følgende endring:

§ 18 andre ledd skal lyde:

Det kreves tillatelse fra kommunen til arbeid og anlegg i område utenfor plan- og bygningslovens virkeområde. Innenfor plan- og bygningslovens virkeområde kreves slik tillatelse for de arbeider som er nevnt i *plan- og bygningsloven § 30-4*. Kommunen skal før tillatelse blir gitt, se til at arbeidet m.v. ikke vil stride mot bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her. Det kan settes vilkår i samsvar med § 9. Går arbeidet m.v. inn under § 6 siste ledd i loven her, må departementets tillatelse innhentes i stedet for kommunens.

6. I lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) gjøres følgende endringer:

§ 5-4 første ledd skal lyde:

Konsesjonæren har plikt til å skaffe tilknyttede abonnenter fjernvarme, enten selv eller gjennom avtale med en annen leverandør i samsvar med planen for anlegget eller som avtalt med abonnentene. Dersom det er pålagt tilknytningsplikt i medhold av plan- og bygningsloven § 27-5 og bebyggelsen ikke kan tilknyttes fjernvarmeanlegget på grunn av forsinkelser i forhold til fastsatt frist for fullføring, kan konsesjonæren pålegges av departemen-

tet å sikre bebyggelsen midlertidig varmforsyning.

§ 5-5 tredje og fjerde ledd skal lyde:

Enhver som er pålagt å tilknytte seg fjernvarmeanlegg etter plan- og bygningsloven § 27-5, har rett til å klage til konsesjonsmyndigheten over priser og andre leveringsvilkår. Konsesjonsmyndigheten kan gi pålegg om endringer av prisen eller leveringsvilkårene for øvrig.

Når tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg er pålagt i medhold av plan- og bygningsloven § 27-5, skal abonnenten betale tilknytningsavgift og fast årlig avgift uavhengig av om fjernvarme nyttes eller ikke.

7. I lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader gjøres følgende endringer:

§ 20 første ledd skal lyde:

Kommunen plikter å treffe forholdsregler mot naturskader slik som bestemt i plan- og bygningsloven §§ 11-8 tredje ledd a og 28-1, samt ved nødvendige sikringstiltak.

§ 24 åttende ledd skal lyde:

For øvrig gis plan- og bygningslovens kapittel 18 unntatt § 18-10 andre ledd tilsvarende anvendelse.

8. I lov av 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur gjøres følgende endring:

§ 15, 1. ledd bokstav a skal lyde:

a) vedtatte arealplaner etter *plan- og bygningsloven*,

9. I lov 17. juni 2005 nr. 101 om eigedomsregistrering (matrikkellova) gjøres følgende endring:

§ 10 første ledd skal lyde:

Før ny grunneigedom, ny anleggseigedom, ny festegrund eller nytt jordsameige kan opprettast i matrikkelen, må det liggje føre løyve etter plan- og bygningslova § 20-1 første ledd bokstav m. For innføring av ny eigarseksjon må det liggje føre kommunalt seksjoneringsvedtak etter eigarseksjonslova § 9.

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Post og distribusjon  
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no  
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:  
Akademika AS  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 84 Blindern  
0314 OSLO  
E-post: offpubl@akademika.no  
Telefon: 22 18 81 00  
Telefaks: 22 18 81 01  
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Gruppen AS - 04/2008



241 379  
Trykksak